

# Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

*Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela*

1. Introducción
2. Orígenes del desarrollo urbano sostenible
3. Los (débiles) derechos e intereses generales por los que vela el desarrollo urbano sostenible
4. Obstáculos competenciales, organizativos y procedimentales
5. Buenas prácticas para un desarrollo urbano sostenible y activismo para la primacía del viejo modelo intensivo en recursos
  - 5.1. Contratación pública responsable
  - 5.2. Vivienda
  - 5.3. Circularidad
  - 5.4. Movilidad y comercio de proximidad
6. Bibliografía

## Resumen

Los entornos urbanos concentran a la mitad de la población mundial y tres cuartos de la producción económica. El reverso de estas cifras son los problemas ambientales y sociales (generación de gases de efecto invernadero, consumo de recursos, pobreza, violencia...) que genera esa concentración. El desarrollo urbano sostenible surge como una estrategia integradora ambiental, económica y social que busca luchar contra la desigualdad, el cambio climático y el agotamiento de los

recursos. Sin embargo, un análisis de las políticas públicas y la legislación existente muestra que la necesidad de un cambio de modelo en clave de sostenibilidad pugna asimétricamente, en términos de medios, competencias e instrumentos, con la primacía del modelo intensivo en recursos y la globalización neoliberal.

Palabras clave: *desarrollo urbano sostenible; economía circular; smart cities; cambio climático; vivienda; movilidad; residuos; competencias; evaluación de impacto; desregulación.*

### **Sustainable urban development: acting locally without a global change?**

#### **Abstract**

*Cities concentrate half of the world population and three-quarters of the economic production. Environmental and social issues –greenhouse gases, consumption of resources, poverty, violence– are the negative side of this concentration. Sustainable urban development consists in an environmental, economic and social strategy aimed at fighting inequality, climate change and consumption of resources. However, an analysis of the public policies and the current legislation shows that the need of a new model based on sustainability clashes with, in terms of competences and tools, the primacy of the model based on the intensity of consumption of resources and neoliberal globalization.*

*Keywords:* sustainable urban development; circular economy; smart cities; climate change; housing; mobility; waste; competences; impact assessment; deregulation.

## **1**

### **Introducción**

El lema ambientalista “*think globally, act locally*” enuncia perfectamente el alcance del desarrollo urbano sostenible. Un enfoque local ambiental y social necesario para el cambio de modelo global que permita la subsistencia del planeta para generaciones futuras. Un enfoque integrado en el que “las medidas que atañen a la renovación física de las ciudades deban combinarse con medidas que promuevan la educa-

ción, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente”<sup>1</sup>.

La conciencia de que el planeta ha alcanzado límites a la sostenibilidad de la vida, como consecuencia del cambio climático y el agotamiento de recursos naturales, ha sido el factor desencadenante de toda una serie de estrategias con distintos matices que buscan paliar esta situación y un cambio de modelo en clave de sostenibilidad ambiental: reducción de emisiones, economía circular, agenda urbana sostenible, desarrollo urbano sostenible, *smart cities*. No obstante, estas iniciativas se sitúan aún en un plano incipiente y adoptan formulaciones no vinculantes, que pugnan con la lógica del mercado globalizado y con la defensa de la competencia que despliegan una potencia ilimitada obviando consideraciones ambientales y sociales, dificultando otras visiones. Parece pues que el desarrollo urbano sostenible cumple la exigencia de actuar localmente, pero se echa en falta asumir globalmente la urgencia de un cambio de modelo y poner en marcha los instrumentos a la altura de ese objetivo.

Este trabajo busca apuntar los retos que plantea el desarrollo urbano sostenible y los puntos de fricción que presenta el ordenamiento jurídico-institucional, para viabilizar un cambio de enfoque cada vez menos aplazable.

## 2

### Orígenes del desarrollo urbano sostenible

Los entornos urbanos representan hoy ámbitos en los que confluyen algunos de los principales problemas ambientales y sociales (generación de gases de efecto invernadero, consumo de recursos, pobreza, violencia...), y concentran ya a la mitad de la población mundial y tres cuartos de la producción económica mundial, en una tendencia que va en aumento<sup>2</sup>. Algunas cifras revelan la importancia de las ciudades para abordar el problema de la sostenibilidad: mueven el 70 % del PIB, realizan el 60 % del consumo energético global, son causantes del 70 % de los gases de efecto invernadero y del 70 % de los residuos<sup>3</sup>. Por otra parte, la acción en el plano urbano tiene unos efectos directos en cuestiones clave para el cambio de modelo:

1. COMISIÓN EUROPEA, *Desarrollo urbano sostenible integrado. Política de cohesión 2014-2020*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf)

2. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2569130918-SDSN-Why-the-World-Needs-an-Urban-SDG.pdf>.

3. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.

residuos, emisiones, planificación de infraestructuras, vivienda, atención a la exclusión.

En los últimos tiempos el desarrollo urbano sostenible como estrategia transversal adquiere unos caracteres singularizados como evolución de otras dinámicas. Por un lado, a nivel mundial deriva del concepto de desarrollo sostenible enunciado por el *Informe Brundtland* de 1987<sup>4</sup>, asumido en el Principio 3.º de la Declaración de Río (1992) aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Más recientemente, con sustantividad propia, como parte de la agenda post-2015 de desarrollo sostenible de Naciones Unidas. Dentro de la *Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible*<sup>5</sup> se fijan 17 objetivos (eliminación de la pobreza, lucha contra el cambio climático, igualdad de la mujer...), uno de los cuales (Objetivo 11) busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”<sup>6</sup>. Dos elementos singularizan este documento, a pesar de su carácter voluntario, con respecto a

---

4. En dicho Informe se declaraba que la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial, si no deseaba el advenimiento de una era con inaceptables niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica. Para ello, la humanidad contaba con la aptitud para lograr un *desarrollo sostenible*, esto es, “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”.

5. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>.

6. Los objetivos que se plantean para 2030 son (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>):

- 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- 11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
- 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- 11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- 11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

otros que lo precedían. Por un lado, se pone el foco directamente en las ciudades, advirtiendo su capacidad para abrir caminos para el desarrollo sostenible en las dimensiones sociales, ambientales y económicas que lo conforman<sup>7</sup>. Por otro, a diferencia de los Objetivos del Milenio, este es un objetivo universal no limitado a los países pobres. A este Objetivo se une el lanzamiento por la ONU de la Nueva Agenda Urbana en 2016<sup>8</sup>, que hace hincapié en la importancia de la planificación, el establecimiento de normas y una adecuada financiación para conseguir implementar los retos que esto supone.

En la Unión Europea, después de haber realizado ensayos en unas 200 ciudades con la *URBAN Community Initiative*, se introdujo en la Política de Cohesión en el período 2007-2013 como una dimensión de los programas de desarrollo regional (“*mainstreaming*”). Aunque los tratados no dan base legal a la acción europea en aspectos urbanos<sup>9</sup>, la Unión Europea entendió que esta dimensión era necesaria para acompañar a la Estrategia de Lisboa

- 
- 11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
  - 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
  - 11.a. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
  - 11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
  - 11.c. Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

7. PARNELL, S., “Defining a global urban development agenda”, *World development*, 78, pp. 529-540.

8. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.

9. Con el Tratado de Lisboa entra en cambio en el derecho originario de la Unión Europea el concepto de desarrollo sostenible, con menciones en el Preámbulo, el art. 2.2 como objetivo de la Unión Europea, el art. 3.3 en relación con el desarrollo del mercado interior, y el 21.2 en relación con la acción exterior.

y la Estrategia europea de desarrollo sostenible<sup>10</sup>. Cabe señalar, sin embargo, que la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible inicialmente tenía un enfoque bastante genérico en cuanto a sus compromisos, y no hacía menciones relevantes al aspecto urbano<sup>11</sup>. Paralelamente a la introducción de criterios de desarrollo urbano sostenible en la política regional se aprueba la *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles (2007)*<sup>12</sup>, suscrita por los ministros responsables, que marca también simbólicamente un acento en el compromiso europeo, recalcando la necesidad de políticas urbanas sostenibles (diseño de espacios urbanos, mejora de infraestructuras y eficiencia energética, educación, lucha contra la exclusión...) y haciendo un llamamiento a los Estados miembros para que propicien un mayor papel de los entornos urbanos en esta estrategia.

Después de haber aprobado en 2015 la Declaración de Lituania<sup>13</sup>, en 2016 un Consejo –informal– de los ministros responsables lanzaba la Agenda Urbana de la Unión Europea<sup>14</sup>. Este es un documento que revela por un lado el interés creciente sobre esta cuestión, pero también indicativo de las limitaciones con las que parte. El texto insiste de forma reiterativa en que la Agenda Urbana de la Unión Europea “no creará nuevas fuentes de financiación, cargas administrativas innecesarias, ni afectará a la distribución de competencias actuales o a las estructuras de trabajo o toma de decisión existentes y no transferirá competencias al nivel de la Unión Europea”. Establece que la decisión de participar en ella será voluntaria para las partes interesadas, respetará el principio de subsidiariedad y no servirá para que la Unión Europea inicie nueva legislación, sino que será tomada como una “contribución informal” para el diseño de futura legislación o revisión de la existente. Todas estas advertencias son suficientemente ilustrativas del

---

10. EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Regional Policy, *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, 2009, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf), p. 9. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible inicialmente tenía un enfoque bastante genérico en cuanto a sus compromisos y no hacía menciones relevantes del aspecto urbano.

11. COMISIÓN EUROPEA, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, Bruselas, 15.5.2001, COM(2001)264 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264&from=EN>.

12. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf).

13. [https://eu2015.lv/images/news/2015\\_06\\_10\\_EUUrbanDeclaration.pdf](https://eu2015.lv/images/news/2015_06_10_EUUrbanDeclaration.pdf).

14. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf).

alcance que se pretende dar a la Agenda Urbana y de las dificultades jurídicas y reticencias que plantea.

Se establece que los tres ejes que dirigen la Agenda Urbana de la Unión Europea, con las limitaciones indicadas, son: mejora regulatoria, mejor financiación, mejor conocimiento. Los temas prioritarios de la Agenda Urbana para la Unión Europea son: inclusión de migrantes y refugiados; calidad del aire; pobreza urbana; vivienda; economía circular; empleos y capacidades en la economía local; adaptación al cambio climático; transición energética; uso sostenible del territorio y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; transición digital; compra pública responsable e innovadora. Cada uno de esos retos se va a implementar a través de asociaciones en las que participarán, voluntariamente, las ciudades, los Estados miembros, las instituciones de la Unión Europea y las partes interesadas, como las ONG y los socios comerciales.

La apuesta europea por el desarrollo urbano sostenible se traduce por tanto hoy, fundamentalmente, en la introducción de una línea específica de financiación comunitaria dentro de los Fondos FEDER, de modo que en el período 2014-2020 al menos un 5 % de los recursos de este fondo deberá ser destinado a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible<sup>15</sup>. Las “autoridades urbanas” serán las encargadas de seleccionar las

---

15. El Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se regulan los fondos FEDER para el período 2014-2020 indica en sus considerandos:

(19) *En el marco de un desarrollo urbano sostenible, se considera necesario apoyar medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, incluidas las zonas urbanas funcionales, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover vínculos entre el ámbito urbano y el rural. Los principios para seleccionar las zonas urbanas en las que deban aplicarse acciones integradas para un desarrollo urbano sostenible y los importes indicativos previstos para dichas acciones deben fijarse en el acuerdo de asociación con un mínimo de un 5 % de recursos del FEDER asignados para dicho fin a escala nacional. La autoridad de gestión debe decidir, en colaboración con las autoridades urbanas, el alcance de cualquier delegación de tareas en dichas autoridades.*

(20) *El FEDER debe apoyar acciones innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible, con objeto de identificar o probar soluciones nuevas en respuesta a cuestiones que están relacionadas con el desarrollo urbano sostenible y que son de interés para la Unión.*

(21) *Con el fin de fortalecer el desarrollo de capacidades, la interconexión en red y el intercambio de experiencias entre programas y organismos responsables de la aplicación de estrategias de desarrollo urbano sostenible y de acciones innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible, y para complementar los pro-*

tareas “para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural” (art. 7 Reg. UE 1301/2013). El Reglamento de los fondos FEDER también preveía la creación de una Red de desarrollo urbano para fomentar la interconexión y el intercambio de experiencias entre las autoridades urbanas encargadas de las estrategias de desarrollo urbano sostenible. A pesar de la evolución positiva, el hecho de que estemos hablando exclusivamente de medidas de apoyo económico, con un impacto limitado (un 5 % de los fondos) y sin base jurídica en los tratados, muestra que la articulación de medidas normativas, financieras y políticas coherentes con la vocación de integración que requieren estas estrategias aún exige recorrer un largo camino.

### 3

#### Los (débiles) derechos e intereses generales por los que vela el desarrollo urbano sostenible

El desarrollo sostenible está basado, por una parte, en un crecimiento territorial, ambiental y económicamente equilibrado, y, por otra, se asienta en la idea de la calidad sobre la cantidad, y, en consecuencia, un mayor respeto de los recursos ambientales, culturales, patrimoniales... De este modo no puede ser ajena al desarrollo sostenible la planificación pública (económica, territorial, urbanística, ambiental) que permita encauzar las decisiones privadas de forma que se respeten los valores mencionados y se eviten los abusos, o usos excesivos, propios de modelos de desarrollo que deben ser superados<sup>16</sup>.

La sostenibilidad de las políticas públicas tiene como una de sus líneas de tensión el respeto al medio ambiente y al territorio, pero también se sustenta de forma clara en una idea de cohesión social y de respeto a los valores culturales y sociales propios. La insostenibilidad de ciertas formas de crecimiento se percibe de forma más palpable e injusta en los sectores más desfavorecidos de la sociedad, debido a la mayor dificultad que estos tienen para reaccionar frente a decisiones perjudiciales en su entorno más inmediato y, también, por la imposibilidad –fruto de su situación económica–

---

*gramas y organismos existentes, es necesario establecer una red de desarrollo urbano a escala de la Unión.*

16. Un concepto al que buscó dotar de contenido LOPERENA ROTA, D., *Desarrollo sostenible y globalización*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

de adoptar medidas que palien o eviten las consecuencias de un desarrollo insostenible<sup>17</sup>. JARIA señala que el desarrollo sostenible reconfigura el Estado social tanto en su aspecto sincrónico –justicia entre contemporáneos sobre todo en el marco de la relación Norte-Sur– como en el diacrónico –preservación del medio ambiente para las generaciones futuras–, “contribuyendo a la eclosión de un paradigma constitucional emergente que amplía el constitucionalismo existencial y la vocación de justicia hacia un horizonte realmente universal”<sup>18</sup>. Por este motivo, no puede abordarse un estudio completo de las acciones en materia de sostenibilidad sin hacer mención a aquellas políticas públicas que realizan esfuerzos de cohesión social y de igualdad en las condiciones de vida de los ciudadanos en su relación con el territorio y el ambiente.

La propiedad principal que define las políticas de desarrollo urbano sostenible sería la “integración”. Abordar de forma integrada un conjunto de aspectos (ambientales, sociales, económicos), que solo desde esa perspectiva conjunta alcanzan su plena potencialidad y permiten un cambio en el modelo de desarrollo. No obstante, es precisamente esa nota de integración la que ilustra las dificultades institucionales, competenciales y de prioridad política para que el desarrollo urbano sostenible pase de un rótulo que puede servir de paraguas a experiencias interesantes, pero fragmentarias y sectoriales, a una dinámica con enormes potencialidades para modificar las pautas de crecimiento global.

En el plano europeo, la voluntad de que se desarrolle como un “programa operativo específico o mediante un eje prioritario específico” de la financiación regional y la existencia de fondos para ello no debe ocultar una serie de elementos que obstaculizan caminar más allá. Por un lado, la propia ausencia de base legal en los tratados para las políticas urbanas, por lo que esta iniciativa es una derivación de la transversalidad de las políticas

---

17. En Estados Unidos esa realidad de “injusticia ambiental” hizo nacer un movimiento denominado *environmental justice* que ha llevado a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) a constituir un consejo asesor para emitir recomendaciones para formular políticas al respecto. La EPA define la justicia ambiental como el trato justo y la implicación consecuente de todo el mundo, con independencia de su raza, color, origen nacional o ingresos, con respecto al desarrollo, implementación y ejecución de las normas y políticas ambientales. Se conseguirá si todos disfrutan del mismo grado de protección frente a los problemas medioambientales y de salud e igualdad de acceso a los procedimientos de toma de decisión para tener un medio ambiente saludable en el que vivir, aprender y trabajar (<http://www.epa.gov/oecaerth/environmentaljustice/index.html>).

18. JARIA MANZANO, J., *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Tirant lo Blanch, col. Alternativa, 2011, p. 240 (*vid.* en conjunto 228 y ss.).

ambientales en los fondos regionales sin una sustantividad o base jurídica autónoma. Por otro, la contradicción que está presente en el conjunto de la estrategia ambiental europea, más acentuada en los últimos tiempos, entre la adhesión cada vez más desacomplejada al impulso de un proyecto de globalización económica con pocos tintes ambientales y la conciencia de la necesidad de un cambio de modelo, que se queda en declaraciones de principios (como acabamos de ver recientemente con el pilar social europeo<sup>19</sup>) o medidas con un alcance muy reducido frente al ímpetu globalizador comercial. Se ha señalado por destacados conocedores del derecho ambiental europeo que desde 1991 ha habido un esfuerzo de desregulación ambiental, escondido bajo la bandera de la buena regulación con una orientación neoliberal, y que la primera generación de directivas con objetivos claros es un “paraíso perdido”, sacrificado como víctima propiciatoria a favor de las estrategias de buena regulación con una lógica desregulatoria en la cual “la ley ha sido llamada a bajar de su pedestal para adherirse a los requerimientos del mercado”<sup>20</sup>.

En efecto, estamos en un momento en que la institucionalización internacional fuerte de protección de los intereses comerciales contrasta con la débil institucionalización de la protección ambiental. Los tratados de libre comercio multipartitos recientes o en negociación (TTIP, CETA) son muestras evidentes del empuje de esa tendencia. También es un momento en que la política ambiental de la Unión Europea está en un *impasse*, sometida al crecimiento económico y dependiente de la política climática y energética. La situación de vulnerabilidad de las políticas ambientales en la Unión Europea viene potenciada también por el escaso compromiso de los Estados para lograr el cumplimiento de sus obligaciones en la protección del medio ambiente, y la sucesión de vías de excepcionamiento del ordenamiento ambiental, abriendo una suerte de doble baraja de reglas: un ordenamiento común para los pequeños contaminadores (ciudadanos en general, pequeñas empresas...) y un ordenamiento *premium* con numerosas excepciones procedimentales, legales, e incluso instancias para-judiciales/arbitrales especí-

19. El pilar social europeo se anuncia a finales de 2017 sin acompañamiento de medidas normativas de ningún signo, mientras que la Comisión Europea impulsa en paralelo la normativización de las medidas de austeridad. [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/dombrovskis/announcements/european-parliament-topical-debate-fiscal-compact-and-its-incorporation-eu-legal-framework\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/dombrovskis/announcements/european-parliament-topical-debate-fiscal-compact-and-its-incorporation-eu-legal-framework_en) <https://www.socialeurope.eu/social-pillar-time-principled-opposition-austerity-consensus>.

20. KRÄMER, L., *EU Environmental Law*, Sweet&Maxwell, 2011, p. 425; SADELEER, N., *EU Environmental Law and the internal market*, Oxford University Press, 2014, pp. 216-217.

ficas para las grandes corporaciones<sup>21</sup>. El examen de los programas de trabajo que anualmente presenta la Comisión Europea<sup>22</sup> permite apreciar que en materia de medio ambiente las iniciativas legislativas son reducidas, y se centran singularmente en la adaptación de textos previos en muchos casos enmarcados dentro de la estrategia REFIT<sup>23</sup>, esto es, en una dinámica de simplificación y adelgazamiento que tiene tanto de mejora normativa como de estrategia desreguladora.

A nivel estatal, se puede percibir esa misma pugna entre el voluntarismo de la sostenibilidad y la preeminencia de los instrumentos al servicio del libremercado inmunes a las necesidades de corte ambiental y social. Un examen de la legislación y jurisprudencia constitucional de los últimos años muestra una clara descompensación de las consideraciones ambientales frente a las económicas, y una impugnación (judicial y competencial) de las normas autonómicas/locales que buscan proteger el medio ambiente y los derechos sociales que son condición precisa para garantizar un desarrollo urbano sostenible. JARIA apunta que la noción de desarrollo sostenible, de hecho, se configura “como la idea fundamental para la asimilación de la crisis ambiental en el contexto del lenguaje jurídico hegemónico (...) intentando conjugar las aspiraciones de los países de la periferia de la economía mundial, articuladas en torno el derecho al desarrollo, con la nueva sensibilidad ambiental de las sociedades centrales, sin incidir en la estructura institucional del capitalismo global y su favorecimiento de la desregulación creciente en materia de comercio e inversiones”<sup>24</sup>. A nuestro juicio, efectivamente, el contexto actual es de una clara desigualdad institucional del peso de ambos polos y de las propias herramientas jurídicas que los tutelan. Algún autor, como BUSTILLO, defiende el valor que representa que por la vía jurisprudencial se ha construido un principio constitucional implícito al desarrollo sostenible que debe ser tenido en cuenta por los órganos judicia-

21. Esta idea se desarrolla más en extenso en NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 38, 2017.

22. *Commission Work Programme 2017, Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, COM (2016) 710 final, Strasbourg, 25.10.2016.

23. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index_en.htm). Un estudio crítico en VAN DEN ABEELE, E., “The EU’s REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness?”, European Trade Union Institute (ETUI), *Working Paper 2014.05*.

24. JARIA MANZANO, J., “Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2017, p. 11.

les en un ejercicio de ponderación de los intereses en conflicto<sup>25</sup>. Sin embargo, la virtualidad integradora inherente al concepto de desarrollo sostenible queda en gran medida desactivada si su principal plasmación es servir como guía para la ponderación de intereses en procedimientos judiciales en los que se confronten, fundamentalmente, intereses económicos y ambientales. La nota de integración exige un cambio en el diseño de políticas públicas (urbanas, regionales, estatales...) en que se tome en consideración los aspectos ambientales, sociales y económicos. Para ello es preciso remover obstáculos de naturaleza normativa y competencial que dificultan ese abordaje integral de los problemas.

La preeminencia de las razones económicas (ordenación general de la economía, unidad de mercado, bases en materia energética, ordenación del sistema bancario...) sobre los títulos materiales y competenciales de medio ambiente, vivienda o protección social, dificulta el avance de políticas de desarrollo urbano sostenible integrales o que precisen de medidas de intervención administrativa constrictivas. El propio reforzamiento de la sostenibilidad económica frente a la sostenibilidad ambiental, y la merma de la autonomía local en la reciente reforma del régimen local por la Ley 27/2013, son indicativos de la ambivalencia que existe entre las declaraciones programáticas a favor de la sostenibilidad y los mecanismos normativos, cooperativos y metodológicos existentes para ponerla en práctica.

La sostenibilidad urbana exige un cambio de enfoque en los mecanismos de gobernanza y en la forma de abordar las políticas públicas, porque la integración exigida choca con un marco jurídico que confunde, como indica ALONSO IBÁÑEZ, integración con “tener en cuenta simultáneamente aspectos sociales, económicos o ambientales” sin una modificación en la metodología de intervención que implique una coordinación horizontal, vertical y temporal<sup>26</sup>. Una constatación parecida con respecto a las políticas climáticas es a la que llega GALERA, que sostiene que existe un eslabón perdido entre las políticas macro (planes estatales) y micro (medidas edificatorias), que requiere incorporar un “mesonivel” que pivotaría sobre la planificación urbanística, territorial y de objetivos energéticos regional y

25. BUSTILLO BOLADO, R., “El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional”, en BUSTILLO BOLADO, GÓMEZ MANRESA, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014, pp. 42-43.

26. ALONSO IBÁÑEZ, R., “Marco jurídico para el urbanismo social y participativo”, en GIFREU, J., BASSOLS, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016, p. 197.

local, para lo que también hay que transitar hacia modelos de gobierno multinivel, cooperativos<sup>27</sup>.

Mientras las estrategias de desarrollo urbano sostenible se limiten a medidas de fomento o a experiencias muy acotadas en su alcance pueden tener un cierto recorrido, pero si existe un enfoque integral en su diseño van a precisar instrumentos o usar competencias que están encontrando severas dificultades para vehiculizarse (fiscalidad, expropiación de vivienda vacía o abandonada, limitación de usos de la vivienda, reutilización de materiales...), sacrificados en favor de otros intereses dotados de mecanismos de protección más fuertes o en manos de otras instancias, singularmente la estatal, con unas prioridades distintas. CURUGULLO, tras un estudio de modelos de *smart cities* y ciudades sostenibles, apunta que estos modelos llevarían a un *urbanismo Frankenstein*, simbolizando la imposibilidad de casar elementos contradictorios entre sí, ya que en entornos de economía capitalista cuando existe contradicción entre dos elementos prevalece el que económicamente da más réditos; y señala también que los ensayos existentes son demasiado fragmentarios y fallan en su aplicación a una escala más amplia<sup>28</sup>. O, como gráficamente apunta SANTAMARÍA ARINAS en relación con la economía circular, “no está de más advertir con qué facilidad se acuñan en este tipo de documentos políticos nociones que desde una concepción positivista del derecho podrían considerarse, más que *soft law*, ‘gaseosa jurídica’, si se permite la expresión, incapaz de influir lo más mínimo en el quehacer diario de los guardianes de la ortodoxia que impone la, al parecer, única economía verdadera;

27. GALERA RODRIGO, S., “Políticas locales de clima: una razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España”, en GIFREU, J., BASSOLS, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016, pp. 490-493.

28. CURUGULLO, F., “Exposing smart cities and eco-cities: Frankenstein urbanism and the sustainability challenges of the experimental city”, *Environment and Planning*, 0(0) 1-20, 2017, p. 14. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., “El impacto de las *smart cities* en la tutela ambiental y en la planificación urbana”, en PIÑAR MAÑAS, J. L., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Ed. Reus, Madrid, 2017, pp. 68-69, apunta la conexión de las *smart cities* con la sostenibilidad ambiental en la medida en que las soluciones tecnológicas son clave para la eficiencia ambiental y la mejora de la calidad de vida. Esa misma conexión la establece VALERO TORRIJOS, J., “Sostenibilidad y gestión de la información en las ciudades inteligentes (*smart cities*): apuntes para un debate desde la perspectiva jurídica”, en BUSTILLO BOLADO, GÓMEZ MANRESA, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014.

papel que en España habría asumido el Ministerio de Hacienda (más incluso que el de Economía)”<sup>29</sup>.

#### 4

### Obstáculos competenciales, organizativos y procedimentales

Traducir esas estrategias desiderativas en programas normativos y obligaciones jurídicas es el salto necesario para hacer realidad unos análisis que, no por evidentes, encuentran fácil traslación real. Para ello existe un conjunto de obstáculos de diversa índole que conviene tener presentes.

Desde una perspectiva institucional o competencial, el desarrollo urbano sostenible singulariza un *topos* que no necesariamente dispone de las herramientas competenciales y jurídicas para abordar transversalmente el conjunto de retos que se plantean: integración social, mejora ambiental, desarrollo integrado. De hecho, este parece ser el principal condicionante para la puesta en práctica de estrategias ambiciosas desde el plano local: la falta de encaje entre las declaraciones genéricas de compromiso con el desarrollo urbano sostenible que se encuentran en los textos europeos y/o estatales, y la remoción de los obstáculos legales y competenciales que impiden poner en práctica medidas concretas para impulsarlo. O, por enunciarlo de otro modo, la distancia que hay entre los enunciados programáticos por la sostenibilidad y la potencia envolvente que tienen las consideraciones de mercado en la configuración normativa e institucional, que impulsan singularmente los niveles políticos europeo y estatal.

Las dificultades competenciales que pueden encontrar las estrategias de desarrollo urbano sostenible son diversas, como se ha apuntado por diversos autores y autoras. RODRÍGUEZ-CHAVES señala que el impulso de iniciativas como la de economía circular y la lucha contra el cambio climático encuentran un “grave impedimento” por “la deficiencia competencial, la escasa atribución de competencias y potestades, sobre todo normativas, para poder hacer frente con eficacia a este reto”; y en España apunta la necesidad de proceder a una reforma de la atribución competencial a los municipios en sentido contrario a

---

29. SANTAMARÍA ARINAS, R., “¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, p. 2677.

la operada por la LRSAL<sup>30</sup>. Para CASADO I CASADO, esta reforma de la legislación local no ha servido para clarificar las competencias ambientales, y provoca una reducción del ámbito de actuación que con carácter básico se reconoce a los municipios, aunque no estima que “la concreción que se efectúa del ‘medio ambiente urbano’ tenga carácter limitativo”<sup>31</sup>. GALERA sí que entiende que la referencia de la LRSAL al “medio ambiente urbano” tiene trascendencia, ya que remite a una “concepción superada” que se une a la omisión de referencias a competencias locales necesarias para implantar las estrategias europeas energéticas (p. ej., energías renovables). Probablemente porque se centra sobre todo en el análisis sobre el aspecto “micro”, edificatorio/régimen de la propiedad, en relación con los retos climáticos, SIMOU aprecia que “los Gobiernos locales gozan de competencias suficientes –atribuidas por la legislación sectorial urbanística y medioambiental– para ordenar la ciudad conforme a criterios respetuosos con el clima”, en concreto, la imposición de cargas a los propietarios dentro de unos límites para acondicionar las viviendas y ordenar el conjunto de la ciudad conforme a esos retos<sup>32</sup>.

A nuestro juicio, existe un cierto margen de acción local para hacer frente a estas políticas con las herramientas competenciales actuales, pero también es posible apreciar que hay medidas que encuentran obstáculos complejos de salvar si no existe una sintonía entre los distintos niveles de legislación y gobierno (p. ej., fiscalidad sobre viviendas vacías; protección del comercio de proximidad; reutilización de residuos...). Además, las competencias locales son insuficientes para abordar los retos de las nuevas políticas ligadas a la descarbonización, lucha contra el cambio climático y economía circular. Parece claro que se necesita tanto otro enfoque competencial como un nuevo diseño de las fórmulas de cooperación y participación multinivel. Para eso puede ser de utilidad tener presente que los principios del ordenamiento europeo, integración, prevención, precaución, deben traducirse en mandatos jurídicos que sean compatibles con las exigencias estructurales del desarrollo sostenible<sup>33</sup>.

30. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, F., *Anuario de Derecho Municipal 2016*, Marcial Pons-UAM, Madrid, 2017, p. 320.

31. CASADO I CASADO, L., “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 32, p. 272.

32. SIMOU, S., “La configuración filoclimática del derecho de propiedad”, *InDret*, 3/2017, p. 56.

33. Una reflexión en torno a la implicación de los principios europeos en la articulación de la economía circular por los entes locales en SANTAMARÍA ARINAS, *op. cit.*, p. 2680. ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán*, Marcial Pons, 2009, pp. 141 y ss., desa-

Parece ser en el ámbito de la legislación urbanística donde podemos encontrar una realidad más palpable de modificación de nuestro entorno desde un enfoque de sostenibilidad, quizás como consecuencia de la singularidad del planeamiento urbanístico frente a otros ejemplos de planificación pública en otros sectores materiales que no están dotados de la fuerza transformadora o de los efectos jurídicos que se derivan de los planes urbanísticos. La posibilidad de visualizar más claramente el principio de sostenibilidad en el ordenamiento urbanístico tiene también un componente de fijación de criterios materiales para el control de la legalidad urbanística. DESDENTADO DAROCA señala que el principio de sostenibilidad ambiental es un elemento clave, incluso, para la reducción de la discrecionalidad urbanística<sup>34</sup>. La búsqueda de una configuración urbana más compacta que reduzca el transporte y el consumo de energía; las políticas de rehabilitación de zonas degradadas en lugar de la construcción de nuevas edificaciones; la integración en el planeamiento urbanístico de medidas que atenúen problemas ambientales relevantes<sup>35</sup> (abastecimiento de aguas y recogida de aguas residuales; residuos; ruidos; contaminación lumínica; transporte), son algunos de los elementos que, bien a través de normas sectoriales (Ley del Ruido, Ley de Aguas, Ley del Suelo...), bien a través de instrumentos de sostenibilidad transversales –evaluación ambiental estratégica–, encuentran su acomodo en la planificación urbanística.

---

rolla una reflexión sobre el principio de precaución, y plantea que la crítica central que se le debe plantear es que supone “la renuncia por parte del derecho de los modelos de decisión y regulación que le son propios, para entregar esas facultades a una ciencia que no ha tenido que construir, porque ese no es su cometido, fórmulas o expedientes de decisión y regulación”.

34. DESDENTADO DAROCA, E., “El control de la legalidad urbanística. ¿Qué legalidad?”, III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, febrero 2008. Así, afirma que “la ordenación urbana ha de ser coherente con la necesidad de utilización racional y eficiente del suelo optando por soluciones que eviten un crecimiento urbano desordenado e incoherente y se inclinen por ciudades densas, con un uso mixto del suelo, la reutilización de solares y edificios vacíos, así como la renovación o rehabilitación de los ya existentes con preferencia al incremento de la construcción en terrenos vírgenes. Por otro lado, el principio de sostenibilidad ambiental también pone de relieve la necesidad de tomar conciencia de que el desarrollo urbanístico y la actividad de urbanización y construcción tienen unos efectos medioambientales no solo de carácter general sino también específicos sobre bienes tales como la costa o el agua, que pueden y deben tomarse en consideración en el momento de la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación”.

35. En esta línea se pronuncian la Estrategia Territorial Europea y la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano del año 2006.

Además de la perspectiva competencial, se ha señalado la dificultad de diseñar objetivos de desarrollo urbano sostenible por la ausencia de indicadores válidos, fiables y comparables que permitan contrastar la situación de partida y la evolución en la consecución de los objetivos que se formulen. Generalmente los indicadores disponibles se desglosan a nivel nacional o regional (p. ej., empleo, pobreza, emisiones, consumo de agua...), siendo difícil encontrar datos afinados para muchos parámetros relevantes a nivel local<sup>36</sup>. Se indica que la revolución tecnológica y la estrategia de *smart cities* tienen la potencialidad de abrir nuevas perspectivas<sup>37</sup>, pero este es un elemento que aún limita el paso de la fase de enunciado de problemas y objetivos a la posibilidad de monitorizar el cumplimiento<sup>38</sup>. El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana incorpora una disposición para desarrollar un “sistema de información urbana” para un medio urbano sostenible en una de sus disposiciones adicionales<sup>39</sup>. La previsión que se incluye repite, significativamente, algunos de los problemas que hemos se-

36. De hecho, los indicadores que sirven para cuantificar las estrategias diseñadas para acceder a los fondos DUSI que derivan del FEDER son un claro ejemplo de estos problemas. Una buena parte de los indicadores que se manejan son de alcance regional y no local: <http://www.rediniciativasurbanas.es/NR/rdonlyres/EFED876C-9E2C-4C89-9880-C17D7D3BACB2/140436/CatalogoindicadoresdederesultadoFEDER20142021.pdf>.

37. KLOPP, J. M., PETRETTA, D. I., “The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities”, *Cities*, 63, 2017, pp. 92-97.

38. CANALS AMETLLER, D., en *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta universitaria, Girona, p. 47, y “La evaluación retrospectiva de la norma jurídica: evaluación del cumplimiento y aplicación del derecho administrativo”, *X Seminario de Teoría y Metodología del Derecho Público (STEM)*, Madrid, 24 de noviembre de 2017, ha señalado la dificultad de hacer una evaluación adecuada de políticas públicas y de calidad y cumplimiento normativo por la ausencia de una tradición de indicadores y mecanismos organizativos.

39. *Disposición adicional primera. Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible.*

1. *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:*
  - a) *Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación. Los Informes de Evaluación de los*

ñalado. Por un lado, la información que, al menos, será incluida es la del censo de construcciones y los mapas de ámbitos deteriorados, aportando unos datos muy parciales en términos de sostenibilidad. Por otro, la forma de elaborarlo parte de una posición de preeminencia de la Administración General del Estado, que además generará un “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”, en una dinámica que parece alejada de la búsqueda de mecanismos de carácter cooperativo multinivel.

La búsqueda de una visión integradora coherente con la sostenibilidad, podría también dar un papel relevante a las diversas evaluaciones de impacto (normativo, de género, ambiental, estratégico...) que se han ido incorporando a nuestra legislación reciente para colaborar en el proceso de decisión administrativa, especialmente aquellas que se incardinan en procesos de planificación o normativos<sup>40</sup> y no de decisión de proyectos concretos. Conjuntamente pueden servir para introducir consideraciones transversales de

---

*Edificios regulados en los artículos 29 y 30 servirán para nutrir dichos censos, en relación con las necesidades de rehabilitación.*

- b) Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.*
  - c) 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.*
- 2. Se procurará, asimismo, la compatibilidad y coordinación del sistema público de información referido en el apartado anterior con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.*

40. Sobre la evaluación de impacto normativo, *vid.* PONCE SOLÉ, J., “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”, *RAP*, 162, 2003, y “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *RAP*, 180, 2009; DOMÉNECH PASCUAL, G., “El seguimiento de normas y actos jurídicos”, *RAP*, 167, 2005; CANALS I AMETLLER, D., “Mejora normativa y reducción de cargas administrativas”, *Informe de Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público-UB. Para un análisis de las previsiones y alcance de la Ley 39/2015, *vid.* GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Á., “Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento”, en GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, T. II, pp. 2551-2580.

sostenibilidad en normas y planes centrales para la implementación del desarrollo urbano sostenible.

No obstante, existen tres limitaciones importantes para que jueguen este papel. En primer lugar, la propia naturaleza jurídica de algunos de estos trámites como informes no vinculantes en la toma de decisiones administrativas (p. ej., evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica). A pesar del empeño del preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en destacar los aspectos novedosos sobre esta naturaleza jurídica, lo cierto es que su calificación como trámites “determinantes” pero no vinculantes limita su alcance y el impacto de sus consideraciones a trámites necesarios que obligan a extremar la motivación de las decisiones, o introducen un plus procedimental en caso de contradicción con sus consideraciones, pero que no impiden que la Administración se aparte de ellos<sup>41</sup>. En parecidos términos, en relación con la evaluación

---

41. Como novedad, cabe destacar que por primera vez se define la naturaleza jurídica tanto de los procedimientos ambientales como de los pronunciamientos ambientales, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada al respecto durante los años de vigencia de esta legislación.

Por lo que se refiere a los primeros, la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican como “procedimiento administrativo instrumental” con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos.

Por su parte, los pronunciamientos ambientales, es decir, la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental, tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante. El carácter determinante de los pronunciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto este no se evacue.

Desde el punto de vista material, esto es, en cuanto a la vinculación de su contenido para el órgano que resuelve, el carácter determinante de un informe supone, conforme a la reciente jurisprudencia, que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere.

Este carácter determinante se materializa en el mecanismo previsto en esta Ley para la resolución de discrepancias, de manera que el órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente solo en el ámbito de sus competencias y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, o en su caso, el que dicha comunidad haya determinado.

Los pronunciamientos ambientales en sí mismos no serán recurribles, si bien sí lo serán, como no puede ser de otra manera si se quiere evitar la indefensión, los pronunciamientos

de impacto de género, ALONSO, DIZ y LOIS indicaban que un factor determinante para su incorporación exitosa estaba en su obligatoriedad, unida a la existencia de personas convencidas de su utilidad en posiciones clave y a los procesos de aprendizaje entre países y/o niveles de Gobierno<sup>42</sup>.

En segundo término, la propia calidad de estos informes. La escasa tradición de evaluación de políticas públicas y normas que existe en nuestro país, y la dificultad ya señalada de contar con elementos fácticos, indicadores y datos fiables, convierten en muchas ocasiones estos documentos en una sucesión de declaraciones apodícticas que buscan confirmar la opción planificatoria o legislativa realizada, pero sin elementos de contraste reales.

En tercer lugar, la ausencia de consecuencias jurídicas por la omisión de estas evaluaciones, que en los últimos tiempos va entorpeciendo una jurisprudencia más incisiva en cuanto a la validez de decisiones adoptadas omitiéndolas<sup>43</sup>, aunque con matices<sup>44</sup>, y con una práctica subsecuente que busca sortear los efectos de la anulación más que corregir el problema de ausencia de evaluación: diferenciar en dos documentos la planificación urbanística, preservar la validez de trámites y documentos (Navarra) o de la planificación de detalle (Canarias), o articular procedimientos exprés de recuperación de proyectos paralizados por la anulación del planeamiento (Galicia).

---

del órgano sustantivo en virtud de los cuales se aprueben o adopten los planes o programas o se autoricen los proyectos, en los que se incorporan los pronunciamientos ambientales.

42. ALONSO ÁLVAREZ, A., DIZ OTERO, I., LOIS GONZÁLEZ, M., “La influencia de las políticas públicas de igualdad en la toma de decisiones: un análisis de los informes de impacto de género”, *Revista Española de Ciencia Política (RECP)*, 24, 2010.

43. Una STSJ Madrid de 19 de abril de 2017 anulaba el planeamiento urbanístico de Boadilla del Monte por omitir el informe de impacto de género.

44. En general, sobre esta cuestión, RUIZ DE APODACA, Á., “El preceptivo sometimiento de la planificación urbanística a evaluación ambiental estratégica. No es un simple trámite más”, en GIFREU, J., BASSOLS, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016, pp. 593 y ss.

RAMOS MEDRANO, J. A., en “Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 73, 2.11.2017, y de forma más concreta sobre los recursos hídricos, en “Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no justificar la disponibilidad de recursos hídricos”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 67, 3.4.2017, realiza un exhaustivo repaso y recopilación de la jurisprudencia existente en estos dos ámbitos y de las soluciones que se están apuntando en la normativa autonómica para “sortear” los efectos sobre la anulación de planeamiento urbanístico.

Además, la jurisprudencia que se va produciendo pone su foco esencialmente sobre los planes o normas que omiten totalmente estos informes, memorias o trámites, pero resulta más difícil encontrar pronunciamientos igualmente contundentes cuando el informe es claramente insuficiente o prácticamente inexistente. Así, en las memorias de impacto de género es muy común la práctica puramente formal de inclusión de un documento que tan solo evidencie que el plan o norma concernida no tiene ningún impacto. El Tribunal Supremo ha aceptado así, por ejemplo, la no realización de una memoria de impacto de género, por entender que este es nulo en relación con el Reglamento de Costas, ya que “la recurrente no ha puesto de manifiesto la existencia de argumento alguno para desmontar el juicio contenido en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del RGC en el sentido de que la incidencia del mismo en las políticas de género no sea ‘nulo’” (STS de 27 de octubre de 2016). A la par que, en la STS de 23 de diciembre de 2015, se mantenía que si el impacto de género era neutral bastaba con indicarlo sin extenderse, y aun existiendo la necesidad de realizarlo, “nos encontraríamos en último caso, ante un defecto de forma que no ha causado indefensión y que en consecuencia no daría lugar a la anulación del Decreto por este motivo”.

## 5

### **Buenas prácticas para un desarrollo urbano sostenible y activismo para la primacía del viejo modelo intensivo en recursos**

Un examen de algunas experiencias interesantes desde la perspectiva del desarrollo urbano sostenible, aunque fragmentarias en su alcance, permite apreciar con más claridad algunos de los problemas más generales que hemos señalado, y que deben ser solucionados para que estas estrategias tengan un enfoque realmente integrado y desplieguen toda su potencialidad.

Movilidad, circularidad, cambio climático, vivienda, integración social, lucha contra la exclusión, necesitan de políticas urbanas integradas para hacer entornos sostenibles. Hacer ciudades para todos en las que se pueda andar con seguridad, jugar, ocupar el espacio público, revitalizar el comercio de proximidad, tener una vivienda digna, respirar un aire sano, limitar el consumo de materiales y la producción de residuos, luchar contra la exclusión, requiere una batería de medidas diversas, pero con nexos de conexión entre sí. Una ciudad compacta en cuanto a la movilidad exige una planificación de vivienda que no tenga bolsas de viviendas abandonadas o vacías en los centros urbanos, en la que convivan usos y que no expulse al

extrarradio a los sectores con menos poder adquisitivo. Parece difícil avanzar hacia la circularidad de la economía si no se potencia la reparación de productos (comercio de proximidad), la reutilización y el reciclaje, también de materiales de construcción, o se impulsan actividades de ecodiseño (desarrollo económico). Los colectivos más vulnerables –ancianos, niños, mujeres, sin techo– requieren un urbanismo, políticas de vivienda y sociales, con un enfoque específico, con servicios públicos y comercio de proximidad, con un diseño de los espacios urbanos que no los expulse, sea inseguro o poco accesible. El desarrollo urbano sostenible para construir estrategias integradoras tiene que partir sustancialmente de las competencias locales en materia de urbanismo, residuos y abastecimiento y tratamiento de aguas, y en materia social.

## 5.1

### Contratación pública responsable

Las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública pueden ser un instrumento potente para avanzar hacia un desarrollo urbano sostenible. El enorme volumen de recursos públicos que se destinan a contratar servicios, obras, suministros, debe ser canalizado de forma que además de un uso eficiente del dinero se busque que las prestaciones objeto del contrato incorporen el respeto por el medio ambiente y/o la protección social. No obstante, las llamadas a una utilización estratégica de la contratación pública chocan con la subordinación “a las exigencias del mercado único en el orden de valores comunitario”<sup>45</sup>. La contratación pública no es solo una actividad económica sometida a las normas de libre competencia, sino que es “un instrumento de política económica y social”, por lo cual, inevitablemente, la valoración de criterios de igualdad de género, empleo o sociales puede provocar conflictos con los potenciales licitadores<sup>46</sup>. Efectivamente,

45. AYMERICH CANO, C., “Crisis económica y contratación pública”, en PERNAS (dir.), *Contratación pública estratégica*, Aranzadi, 2013, p. 87.

46. SÁNCHEZ MORÓN, M., “Discriminación positiva por razón de género y adjudicación de contratos públicos”, *Justicia Administrativa*, n.º 58, 2012, p. 8. Hay voces que advierten de que la “contratación pública puede no resultar idónea siempre para la consecución de fines sociales, pues no está diseñada para ello, sino principalmente para alcanzar objetivos de eficacia y eficiencia económica”; *vid.* BERNAL BLAY, M. Á., “Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público”, *Monográfico núm. X de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2008, p. 2014.

la normativa de contratación pública ha buscado principalmente que esta funcione de forma transparente, para garantizar, por un lado, la igualdad y no discriminación de las empresas que aspiran a ejecutar los contratos públicos, y por otro, la máxima eficiencia en el uso del presupuesto público. En cierto modo, la introducción de criterios sociales en la contratación es una suerte de postizo que encuentra dificultades para superar los obstáculos que implica esa visión fundamentalmente economicista. La clara primacía del derecho de la competencia sobre las consideraciones sociales, “desmesurado al actuar como un criterio casi excluyente de la acción pública”, obvia que estas consideraciones emanan de la cláusula social constitucionalmente protegida<sup>47</sup>.

Es cierto que la normativa europea de contratación pública e interna ha dado pasos para introducir la perspectiva social en los contratos públicos, pero también que el impacto de estos cambios es limitado e, incluso, insuficiente en su alcance. Un aspecto clave para la inclusión de cuestiones sociales ligadas al empleo, la igualdad o la sostenibilidad en la normativa de contratación pública es buscar su encaje en los procedimientos de licitación. La corta experiencia existente muestra que dependiendo de la fórmula escogida las Administraciones encuentran más o menos dificultades jurídicas de implementación, y obliga a observar una serie de requisitos para evitar riesgos que puedan hacer inviables sus efectos. La potencialidad que tiene la contratación con criterios sociales requiere sortear una normativa con ambigüedades, un entorno institucional reticente y un contexto empresarial que opone franca resistencia. La insistencia, de la jurisprudencia y legislación europea, en el criterio de conexión con el objeto del contrato, limita el alcance de estas cláusulas. Es por eso que diseñar adecuadamente los procedimientos de contratación se convierte en un aspecto clave para evitar recursos o anulaciones de contratos que implementan cláusulas sociales o ambientales.

Así, por ejemplo, la Resolución 256/2017 de 19/09/2017 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid estima el recurso contra los pliegos de un contrato de suministro de electricidad, al no ser adecuado un criterio de valoración consistente en la posesión de una etiqueta de emisiones del CO<sub>2</sub> de las fuentes de origen de la electricidad suministrada por la comercializadora, al estar prevista como condición técnica la certificación del origen de la energía renovable. En cambio, de forma favorable a crite-

---

47. GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., “Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública”, *Revista Española de Derecho Europeo*, octubre-diciembre 2015, p. 18.

rios ambientales en los pliegos en relación con la generación de residuos, ese mismo Tribunal, en la Resolución 244/2016 de 16/11/2016, desestima un recurso contra pliegos de un contrato de suministro de productos de fluidoterapia en que se exigían determinadas formas de presentación (envases) justificadas en la gestión medioambiental de residuos.

En materia social, se acepta usar como un criterio de valoración para la adjudicación que la empresa disponga de un plan de formación y de un plan de conciliación, ya que “la promoción de unas condiciones laborales que permitan la conciliación entre la vida laboral y familiar, además de constituir un objetivo estratégico de los poderes públicos en general, redundará en una mejor realización de las funciones por parte de los trabajadores afectados y todo ello ha de tener una relación directa con la calidad del servicio que se va a prestar” (Res. 16/2016 TACP Madrid). En parecidos términos se expresa la Res. 80/2016 TACP Aragón en relación con la valoración de un plan social, añadiendo que, “es más, se garantiza una mejor eficiencia social que preserve las exigencias constitucionales de políticas sociales activas”. La calidad de la prestación por el contratista es también el argumento que se vincula a la valoración del mantenimiento de la retribución de los empleados evitando la precarización, y cuya duración debería mantenerse todo el contrato (Acuerdo 72/2016 TACP Aragón). Las cuestiones laborales de cumplimiento de retribuciones del convenio o subrogación de empleados, si están previstas en los convenios o existe previsión legal, también pueden ser contempladas para valorar adecuadamente el contrato (Acuerdo 72/2016 TACP Aragón, que cita una sentencia de la Audiencia Nacional de 25.3.2015).

Las cláusulas ambientales y sociales abren, pues, posibilidades de que las estrategias de desarrollo urbano sostenible permeen la contratación pública. Existe un amplísimo abanico de medidas coherentes con la sostenibilidad que pueden ser impulsadas desde la contratación pública: mejores condiciones sociales y de igualdad para los trabajadores, por ejemplo, salariales, planes de igualdad y conciliación, mantenimiento del empleo; integración económica de personas excluidas o discapacitadas; reutilización de productos, como los residuos de construcción<sup>48</sup>; potenciación de la producción ecológica y la relación urbano-rural de proximidad con alimentos ecológicos en comedores escolares; aumento de la flota de vehículos de transporte público con menor impacto ecológico, etc.

---

48. Aprovechando las previsiones de la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquellas en las que se generaron.

## 5.2 Vivienda

En materia de vivienda, el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana apunta que el objeto de la Ley es “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” (art. 1), mientras que el artículo 3 señala toda una serie de objetivos de las políticas públicas de suelo para contribuir a un desarrollo sostenible<sup>49</sup>. Ese listado de objetivos que habla de “movilidad en coste y tiempo razonable”, de ocupación

---

49. *Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.*

1. *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.*
2. *En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior 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:*
  - 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.*
  - d) *La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.*
3. *Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:*
  - a) *Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.*

de viviendas vacías, de “uso turístico responsable”, de “aproximación de servicios, dotaciones y equipamientos a la comunidad residente”, debería

- 
- b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
  - c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.
  - d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.
  - e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.
  - f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.
  - g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.
  - h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.
  - i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.
  - j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.
  - k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.
  - l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.
- 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.

abrir un amplio campo de actuación para la consolidación de un desarrollo urbano sostenible<sup>50</sup>. De forma coherente con esos objetivos, distintas iniciativas locales recientes han adoptado medidas de planificación urbana para atacar algunos de los problemas indicados.

En concreto, la cuestión de la vivienda vacía se ha intentado abordar por la vía de ordenanzas fiscales con una fiscalidad más dura. Sin embargo, estos intentos han encontrado un obstáculo infranqueable en la omisión, por parte del Estado, del desarrollo reglamentario de la previsión existente en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, que establece la posibilidad de aplicar un recargo de hasta el 50 % de la cuota del impuesto a aquellas viviendas que se entienden desocupadas. Tan solo en el País Vasco, por su régimen fiscal específico, parece posible este tipo de enfoque en tanto el Gobierno central no desarrolle la definición de “vivienda vacía”<sup>51</sup>.

Otra cuestión que ha irrumpido recientemente en la planificación urbana es la del alojamiento turístico gestionado a través de plataformas digitales (AirBnB...), por su impacto tanto en los precios de los alquileres como en el cambio de usos de determinadas zonas urbanas con la desaparición de servicios de proximidad, o como por la afectación de las relaciones de vecindad. Las estrategias adoptadas para abordar esta problemática son diversas. En general la legislación autonómica ha optado por canalizarlo como un problema “turístico” y de competencia desleal dentro del sector, aprobando normas para regular las condiciones de estos alojamientos (equipamiento, tipología, forma de ocupación...). Una legislación que en general adolece de problemas técnicos relevantes y abre amplios resquicios a recursos, como ha sucedido ya de la mano de los poderes para vigilar la competencia de la CNMC<sup>52</sup>. Las sentencias existentes hasta el momento adoptan

50. Para una revisión crítica, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F., “El urbanismo sostenible en la legislación española”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 311/2017.

51. STSJ del País Vasco de 26 de noviembre de 2014. En cambio, no ha prosperado esta posibilidad por haber sido anulados los preceptos de las ordenanzas en otros ámbitos de régimen fiscal común, al entender que el desarrollo reglamentario del concepto “vivienda vacía” corresponde al Estado; *vid.*, por ejemplo, STSJ Asturias 3357/2014, de 28 de noviembre de 2014; STSJ Cataluña 10211/2011, de 22 de julio de 2011.

52. Así, por ejemplo, el Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia, y el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, aducen esencialmente consideraciones más de carácter económico que de modelo turístico y requerimientos del sector para aprobar esta regulación. En el gallego se indica:

soluciones contradictorias. En el caso de Canarias y Madrid anulan preceptos clave de la normativa autonómica (zonificación, prohibición de cesión de habitaciones sueltas y obligatoriedad de alquilar por más de cinco días, respectivamente), mientras que en Galicia se desestima en su totalidad el recurso contra el Decreto autonómico<sup>53</sup>. Resulta sorprendente que no sean argumentos fuertes en la legislación existente para controlar las viviendas de uso turístico razones imperiosas de interés general como la planificación urbana sostenible, la protección del derecho a la vivienda de personas vulnerables o el mantenimiento de una diversidad de usos dotacionales y de servicios de proximidad. Sí que está la lógica de la sostenibilidad, en cambio, detrás de las moratorias urbanísticas que han aprobado algunos ayuntamientos (Barcelona, Santiago de Compostela...) para paralizar la concesión de licencias mientras se reforma el planeamiento urbanístico para adaptarse a este nuevo fenómeno. Las implicaciones jurídicas y fórmulas posibles de regulación son una cuestión que merece un análisis detallado porque, como hemos señalado, también aquí la lucha contra la turistificación y la *gentrificación* puede colisionar con las políticas de defensa de la competencia y la cualificada e insistente vigilancia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>54</sup>.

Finalmente, el acceso a la vivienda de personas excluidas es un problema que la crisis ha acentuado y que por el encarecimiento de la vivienda de alquiler afecta cada vez a colectivos más amplios. No parece una cuestión que pueda abordarse sin medidas fiscales y la existencia de un parque público de viviendas que ayude a abaratar la vivienda en general y pueda servir para aliviar situaciones específicas de riesgo social. Un programa internacional con resultados exitosos que han empezado a implantar algunas ciudades españolas, *Housing First*, se basa precisamente en facilitar una vivienda huyendo de guetos y abordando en primer término el problema de la garantía de la protección de derechos con el alojamiento para, posterior-

---

“Las personas representantes del sector turístico manifestaron en numerosas ocasiones la necesidad de regular este tipo de alojamiento, debido a su fuerte impacto y a la competencia desleal que supone respecto del alojamiento turístico reglado” (preámbulo). Mientras que el madrileño señala: “Por todo ello, y a petición, del resto de empresarios y asociaciones del alojamiento y de los propios empresarios de viviendas de uso turístico, la Comunidad de Madrid ha impulsado la redacción de este Decreto”.

53. STSJ de Canarias de 21 de marzo de 2017; STSJ de Madrid de 31 de mayo de 2016; STSJ de Galicia de 15 de noviembre de 2017.

54. Para un estudio riguroso sobre esta cuestión, *vid.* ENCARNACIÓN VALCÁRCCEL, A. M.<sup>a</sup> DE LA, “El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 5, 2016.

mente, atacar otros problemas sociales o sanitarios que puedan arrastrarse por la exclusión padecida<sup>55</sup>. También es necesario diseñar protocolos de inclusión desde una perspectiva de dignidad de la persona<sup>56</sup>.

### 5.3 Circularidad

Avanzar en la circularidad (“*closing the loop*”) es uno de los principales retos que tiene hoy nuestra civilización para garantizar su pervivencia en las generaciones futuras. La economía circular busca maximizar los recursos disponibles, materiales y energéticos, procurando que permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo productivo<sup>57</sup>.

La economía circular intenta reducir todo lo posible la generación de residuos y aprovechar al máximo aquellos cuya generación no se haya podido evitar, tanto en los ciclos biológicos como en los tecnológicos; reelaborar e introducir el ecodiseño para ahorrar consumo de recursos; alargar los usos mediante la reparación, reutilización; minimizar los residuos, recuperar energía y recursos. Existe toda una serie de medidas que pueden ser implementadas desde una perspectiva local para mejorar la circularidad. Desde recuperar residuos de construcción para usar en obras; mejorar la fiscalidad de negocios de reparación (zapateros, electrodomésticos, costureras...); impulsar medidas de reducción de residuos y de selección correcta;

---

55. La Estrategia Nacional para Personas sin Hogar 2015-2020, aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2015, propone, en la Línea Estratégica 7, una implementación progresiva del modelo *Housing First* en España, junto con el desarrollo de otro tipo de recursos para las personas sin hogar:

<http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/11-el-modelo-housing-first-en-espana-resultados-a-los-12-meses.pdf>

[http://www.raisfundacion.org/es/que\\_hacemos/habitat](http://www.raisfundacion.org/es/que_hacemos/habitat)

<https://www.arrelsfundacio.org/es/primero-la-casa-que-es-y-que-no-es-el-housing-first/>.

56. MELERO ALONSO, E., “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 6, 2016, realiza un estudio muy interesante desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales de las personas sin techo de las ordenanzas locales.

57. Para profundizar en la estrategia europea de economía circular:

[https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_es).

La Ellen MacArthur Foundation es uno de los principales laboratorios de ideas y estudios sobre economía circular: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org>.

recuperar alimentos para personas con pocos recursos<sup>58</sup>. A pesar de la necesidad de moverse hacia otros patrones de consumo, lo cierto es que la economía circular –mucho más que una redenominación de la política de residuos– necesita de un apoyo sólido con medidas normativas, fiscales y organizativas que permitan desplegar todas sus potencialidades.

## 5.4

### Movilidad y comercio de proximidad

Realizar cambios en la movilidad urbana forma parte también del desarrollo urbano sostenible. Tanto en términos de reducción de emisiones y cambio climático como en la mejora de calidad de vida, recuperando espacios para los peatones, el juego y el paseo; este es un cambio que requiere de un enfoque de planificación global, pero que es factible de realizar especialmente en ciudades de tamaño pequeño o medio. Ejemplos como el de la ciudad de Pontevedra, con numerosos premios por su programa de movilidad urbana que ha permitido también una regeneración de un centro urbano degradado, la recuperación del comercio de proximidad y la apropiación del espacio urbano por niños y ancianos, indican cómo los objetivos de desarrollo urbano sostenible están engarzados entre sí<sup>59</sup>.

El comercio de proximidad también contribuye a mantener el tejido social, a detectar problemas de desatención o abandono, da servicio a colectivos vulnerables como ancianos y personas con movilidad reducida. Además, permite establecer unas relaciones económicas con los productores más justas y mantener vivo el entorno rural próximo, y reduce el uso del automóvil. Sin embargo, una regulación comercial diseñada tan solo desde la perspectiva de la competencia (horarios y días de apertura, prácticas comerciales permitidas con los proveedores, períodos de pago a proveedores...), con escasa consideración para la protección de otros intereses generales (descanso de los trabajadores, protección de los consumidores, calidad alimentaria...), dificulta la pervivencia del comercio de proximidad. La Comisión Europea, las autoridades de competencia y las grandes cadenas de distribución han recurrido todo tipo de normas y acuerdos con medidas

---

58. <https://gestoresderesiduos.org/noticias/el-programa-de-recuperacion-de-alimentos-frescos-de-reus-permite-aprovechar-el-80-productos-que-antes-se-tiraban>  
<http://www.ecoavant.com/es/notices/2015/01/la-ciudad-comestible-2240.php>

59. <http://www.pontevedra.eu/movete/>.

que afectan a las grandes superficies<sup>60</sup>. Los cambios en la legislación estatal operados desde 2012 han introducido provisiones para permitir la apertura en festivos de grandes superficies o la libertad de horarios, por ejemplo, con la categoría de zona da gran afluencia turística decretada centralmente, que puso fin a la resistencia de algunas comunidades autónomas, como el País Vasco<sup>61</sup>.

No obstante, se abre alguna luz hacia el condicionamiento de los usos del suelo mediante el planeamiento urbanístico para favorecer un modelo compacto de ciudad. La reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 31 de enero de 2018, *Asunto C-360/15*, resuelve una cuestión prejudicial en relación con la fijación de una prohibición en el planeamiento urbanístico de una ciudad holandesa, para que el comercio minorista de productos no voluminosos no pueda ubicarse en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad. El TJUE resuelve que una previsión como esta puede considerarse un límite territorial sometido a un examen de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, al amparo de la Directiva 2006/123 de Servicios, pero que “preservar la habitabilidad del centro de la ciudad del municipio de Appingedam y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en interés de una buena ordenación del territorio” puede constituir “una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial como el controvertido en el litigio principal”. Esta sentencia, en definitiva, abre las puertas a que se puedan condicionar de forma proporcionada los usos para buscar una ciudad más compacta y circular.

## 6

### Bibliografía

ALONSO ÁLVAREZ, A., DIZ OTERO, I., LOIS GONZÁLEZ, M., “La influencia de las políticas públicas de igualdad en la toma de decisiones: un aná-

60. *Vid.*, por ejemplo, la STJUE de 24 de marzo de 2011 sobre la legislación catalana de grandes superficies comerciales; o la STSJ de Illes Balears 686/2009, de 15 de octubre, sobre determinación de apertura en festivos. De las autoridades de la competencia *vid.*, por ejemplo, la Resolución del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia de 24 de noviembre de 2009, o el reciente recurso de la CNMC contra la moratoria balear a las grandes superficies.

61. [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/nota\\_prensa/cataluna\\_euskadi\\_modelo\\_comerc/es\\_cataluna/cataluna\\_euskadi\\_modelo\\_comercial\\_propio.html](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/nota_prensa/cataluna_euskadi_modelo_comerc/es_cataluna/cataluna_euskadi_modelo_comercial_propio.html).  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/06/24/economia/1435167094\\_228252.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/06/24/economia/1435167094_228252.html).

- lisis de los informes de impacto de género”, *Revista Española de Ciencia Política (RECP)*, 24, 2010.
- ALONSO IBÁÑEZ, R., “Marco jurídico para el urbanismo social y participativo”, en GIFREU, J., BASSOLS, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016.
- AYMERICH CANO, C., “Crisis económica y contratación pública”, en PERNAS (dir.), *Contratación pública estratégica*, Aranzadi, 2013.
- BERNAL BLAY, M. Á., “Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público”, *Monográfico núm. X de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2008.
- BUSTILLO BOLADO, R., “El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional”, en BUSTILLO BOLADO, GÓMEZ MANDRESA, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014.
- CANALS AMETLLER, D., “Mejora normativa y reducción de cargas administrativas”, *Informe de Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público-UB.
- CANALS AMETLLER, D., *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona.
- CANALS AMETLLER, D., “La evaluación retrospectiva de la norma jurídica: evaluación del cumplimiento y aplicación del derecho administrativo”, *X Seminario de Teoría y Metodología del Derecho Público (STEM)*, Madrid, 24 de noviembre de 2017.
- CASADO I CASADO, L., “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 32.
- CASADO I CASADO, L., “El informe urbanístico como instrumento de articulación de las competencias urbanísticas municipales con la autorización ambiental integrada”, en GIFREU, J., BASSOLS, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016.
- CURUGULLO, F., “Exposing smart cities and eco-cities: Frankenstein urbanism and the sustainability challenges of the experimental city”, *Environment and Planning*, 0(0) 1-20, 2017.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “El seguimiento de normas y actos jurídicos”, *RAP*, 167, 2005.

- ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, A. M.<sup>a</sup> DE LA, “El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 5, 2016.
- ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán*, Marcial Pons, 2009.
- GALERA RODRIGO, S., “Políticas locales de clima: una razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España”, en GÍFREU, J., BASSOLS, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Á., “Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento”, en GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, T. II.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., “Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública”, *Revista Española de Derecho Europeo*, octubre-diciembre 2015.
- JARIA MANZANO, J., *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Tirant lo Blanch, col. Alternativa, 2011.
- JARIA MANZANO, J., “Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2017.
- KLOPP, J. M., PETRETTA, D. I., “The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities”, *Cities*, 63, 2017.
- KRÄMER, L., *EU Environmental Law*, Sweet&Maxwell, 2011.
- LOPERENA ROTA, D., *Desarrollo sostenible y globalización*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “El urbanismo sostenible en la legislación española”, en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n.º 311/2017.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., “El impacto de las *smart cities* en la tutela ambiental y en la planificación urbana”, en PIÑAR MAÑAS, J. L., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Ed. Reus, Madrid, 2017.
- MELERO ALONSO, E., “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 6, 2016.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 38, 2017.
- PARNELL, S., “Defining a global urban development agenda”, *World development*, 78.

- PONCE SOLÉ, J., “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”, *RAP*, 162, 2003.
- PONCE SOLÉ, J., “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *RAP*, 180, 2009.
- RAMOS MEDRANO, J. A., “Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 73, 2.11.2017.
- RAMOS MEDRANO, J. A., “Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no justificar la disponibilidad de recursos hídricos”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 67, 3.4.2017.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, F., *Anuario de Derecho Municipal 2016*, Marcial Pons-UAM, Madrid, 2017.
- RUIZ DE APODACA, Á., “El preceptivo sometimiento de la planificación urbanística a evaluación ambiental estratégica. No es un simple trámite más”, en GIFREU, J., BASSOLS, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016.
- SADELEER, N., *EU Environmental Law and the internal market*, Oxford University Press, 2014.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Discriminación positiva por razón de género y adjudicación de contratos públicos”, *Justicia Administrativa*, n.º 58, 2012.
- SANTAMARÍA ARINAS, R., “¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014.
- SIMOU, S., “La configuración filoclimática del derecho de propiedad”, *InDret*, 3/2017.
- VALERO TORRIJOS, J., “Sostenibilidad y gestión de la información en las ciudades inteligentes (*smart cities*): apuntes para un debate desde la perspectiva jurídica”, en BUSTILLO BOLADO, GÓMEZ MANRESA, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014.
- VAN DEN ABEELE, E., “The EU’s REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness?”, European Trade Union Institute (ETUI), *Working Paper 2014.05*.

