

Claves 32

Serie Claves del Gobierno Local

La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales

Director: José ESTEVE PARDO

Federico BUYOLO GARCÍA
Dolors CANALS AMETLLER
Jesús CONDE ANTEQUERA
M. Mercè DARNACULLETA
Maur DÍAZ JOVER

José ESTEVE PARDO
José María GIMENO FELIU
Alba NOGUEIRA LÓPEZ
Mariola RODRÍGUEZ FONT
Sofía SIMOU

Marc TARRÉS VIVES



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

La **Fundación Democracia y Gobierno Local** es una entidad sin ánimo de lucro constituida en mayo de 2002.

Su finalidad es contribuir y dar soporte a todo tipo de actuaciones y de iniciativas para el conocimiento, el estudio, la difusión y el asesoramiento en materia de régimen local. Al mismo tiempo, ha sido concebida como lugar de encuentro y de intercambio en el que las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares puedan poner en común sus experiencias y coordinar esfuerzos para favorecer el desarrollo de sus funciones de cooperación y asistencia a las entidades locales.

Aspira a ser una institución de referencia para otras organizaciones nacionales e internacionales en el impulso de la calidad institucional de los Gobiernos locales, haciéndolos más eficientes en términos de prestación de servicios públicos, reforzando su legitimidad democrática y la confianza de los ciudadanos. En particular prestará atención a los Gobiernos locales intermedios y a su correcto encaje en el sistema local, así como a sus relaciones con el resto de niveles de Gobierno.

Entre sus **líneas estratégicas** se destacan:

- Liderar institucionalmente, en el marco actual de distribución territorial del poder del Estado, la puesta en valor de los Gobiernos locales, en general, y de los intermedios, en particular, reforzando su legitimidad democrática y la confianza de los ciudadanos.
- Reforzar el liderazgo político y directivo de los Gobiernos locales.
- Colaborar en la gestión del conocimiento en el ámbito de los Gobiernos locales: compartir conocimientos, favorecer la investigación, impulsar la comunicación.
- Realizar alianzas internacionales, para reforzar el valor institucional de los Gobiernos locales.

www.gobiernolocal.org

A large, light gray, stylized number '9' graphic that serves as a background element. It is positioned on the left side of the page, with its top curve extending towards the top right and its bottom curve extending towards the bottom right. The number is composed of a thick, rounded stroke.

**La Agenda 2030.
Implicaciones y retos para
las administraciones locales**

Claves 32

Serie Claves del Gobierno Local

La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales

Director: José ESTEVE PARDO

Federico BUYOLO GARCÍA	José ESTEVE PARDO
Dolors CANALS AMETLLER	José María GIMENO FELIU
Jesús CONDE ANTEQUERA	Alba NOGUEIRA LÓPEZ
M. Mercè DARNACULLETA	Mariola RODRÍGUEZ FONT
Maur DÍAZ JOVER	Sofía SIMOU
Marc TARRÉS VIVES	



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Gráficas Naciones S.L.

Depósito legal: M-17484-2021
ISBN: 978-84-120267-6-4

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

9 PRESENTACIÓN

JOSÉ ESTEVE PARDO

I. LA AGENDA 2030 DE LOS TRES ENTORNOS. NORMALIDAD, PANDEMIA, RECUPERACIÓN

15 **Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación**

JOSÉ ESTEVE PARDO

41 **La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo local y lo global en una sola agenda**

FEDERICO BUYOLO GARCÍA

II. LA INCLUSIVIDAD LOCAL Y SUS OBJETIVOS

67 **Los objetivos de sostenibilidad e inclusividad de la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública. De las ideas a la acción**

JOSÉ MARÍA GIMENO FELIU

101 **ODS, vivienda y ciudades sostenibles e inclusivas. Actualizar el Estado del bienestar en tiempos de COVID**

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

121 **Hacia una movilidad urbana sostenible, inteligente e inclusiva**

MARC TARRÉS VIVES

171 **La actividad de *home sharing* dentro del paradigma de la inclusividad y sostenibilidad urbanas**

MARIOLA RODRÍGUEZ FONT

**217 Los servicios locales de salud ante la
pandemia. El uso inclusivo de las tecnologías**
MAUR DÍAZ JOVER

III. LA RESILIENCIA ANTE LA PANDEMIA Y OTROS IMPACTOS EN EL ÁMBITO LOCAL

**241 La operatividad de la economía circular y su
gestión local**
DOLORS CANALS AMETLLER

**273 La transición hacia fuentes de energía no
contaminantes en tiempos de COVID-19**
M. MERCÈ DARNACULLETA GARDELLA

**297 El planeamiento urbanístico como instrumento
para lograr ciudades resilientes frente a los
riesgos naturales y al riesgo de epidemia**
JESÚS CONDE ANTEQUERA

**323 Resiliencia urbana ante el cambio climático:
instrumentos político-jurídicos locales**
SOFÍA SIMOU

PRESENTACIÓN

La aportación fundamental de la Agenda 2030 no hay que verla en lo novedoso de sus objetivos, pues, al menos en nuestro entorno cultural más próximo, no lo son en absoluto. La Agenda no tiene por ello un carácter disruptivo, sino generalizador e integrador a un tiempo. Desde su elaboración por Naciones Unidas, pretende universalizar unos objetivos que contaban ya con amplia aceptación y alinear en torno a ellos la acción de los Estados, organismos internacionales, comunidades locales, administraciones públicas y agentes sociales en general. Lo cierto es que hace dos o tres años la Agenda suscitaba un gran interés entre estos sujetos, hasta que, con idéntica proyección universal, la pandemia del COVID-19 pareció llevársela por delante. Pero se trata en realidad de un eclipse parcial que no ha desvanecido los objetivos de la Agenda 2030, ni les ha privado de actualidad, antes al contrario. Y es que la pandemia ha hecho bien visibles las situaciones de desigualdad, los déficits de los servicios públicos, la debilidad de ciertos colectivos, la necesidad de disponer de capacidades reactivas y otras realidades que estaban en el origen de la Agenda y justificaban los objetivos por ella trazados. De manera muy especial, la difusa apelación a la resiliencia que se advertía en la Agenda se convierte ahora en un eje fundamental de la recuperación tras los devastadores efectos del virus. Y es también, consecuentemente, uno de los ejes (el otro es el de la inclusividad) en torno a los que se articula este libro, escrito en los tiempos más duros de la pandemia que ralentizó su proceso técnico de edición, pero que nos ha permitido la atención a todas sus secuencias, incluyendo también la perspectiva de la recuperación.

En este escenario, los entes locales, por su proximidad, han ganado un destacado protagonismo como sensores de las necesidades sociales. No solo detectándolas, sino apuntando también las prioridades de cada momento, una función del todo crucial en situaciones de crisis. Antes ya de la pandemia se constató la necesidad de “localizar” los objetivos de la Agenda 2030, de situarlos en el entorno social, económico, cultural en el que pretenden alcanzarse, pues las situaciones son muy diversas en los muchos territorios del planeta, con zonas en las que buena parte de los objetivos están plenamente conseguidos y otras en las que casi todo está por hacer. Y aunque esa “localización” no se corresponde exactamente con el espacio y las competencias de las administraciones locales, sí que les cumple a ellas un papel muy relevante en su determinación. Son desde luego ellas las que afrontan en primera línea la práctica totalidad de los objetivos de la Agenda y muchos de ellos quedan del todo en su órbita, sobre todo en lo que es gestión y ejecución, sin perjuicio de los apoyos legislativos y financieros que habrán de dispensarse desde otras instancias.

Pero si en los momentos más críticos de la pandemia las administraciones locales se han mostrado muy eficaces en esa percepción de necesidades y en su atención primaria, su protagonismo puede decaer en la fase de recuperación, tal como esta se plantea desde las instancias europeas y estatales, singularmente en lo que son sus previsiones sobre los fondos europeos del programa *Next Generation*, absolutamente fundamentales para restablecer en lo posible todo lo que se ha visto afectado y devastado por la pandemia. De particular relevancia es sin duda el *Real Decreto-ley 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia*. Una norma fundamental en este trance que ha situado a las administraciones locales en una posición muy alejada, por no decir del todo marginal, de la gestión y distribución de estos fondos. Su espacio de actuación -en ningún momento contemplado de manera explícita por el Real Decreto-ley, pero realmente abierto y sin contradicción con él- habrá que buscarlo entonces al otro lado: en el diseño, la propuesta y la ejecución de proyectos. Pero en ese terreno los entes locales, particularmente los municipios, pueden toparse con importantes limitaciones derivadas sobre todo de la magnitud que se atribuye a estos proyectos y de la complejidad técnica y de gestión que los envuelve. Solo los municipios más potentes, como algunos ya se plantean, podrían diseñar y en su momento ejecutar proyectos de esta envergadura.

Por ello mismo, la gran mayoría de los municipios corren el riesgo de quedar al margen de estos flujos y circuitos económicos sobre los que ha de discurrir el proceso de recuperación, que en muchos sectores conectados al

mundo local habrá de ser también de transformación y modernización. Y son además los pequeños municipios, del todo mayoritarios en nuestra planta local, los que han merecido la mayor atención de los Gobiernos españoles, de diferentes colores y composición, que han venido realizando informes y proyecciones en torno a la Agenda 2030 desde que esta se aprobara por Naciones Unidas en el año 2015. La Agenda parece que repara prioritariamente en las ciudades, las concentraciones urbanas que se están expandiendo sobre todo en amplias áreas del planeta en procesos de desarrollo y que generan los naturales problemas de inclusión social, de prestación de servicios, de acceso a la cultura, de movilidad, de desigualdad en la exposición al COVID-19, etc. Unos problemas y retos que suscitan la prioritaria atención de la Agenda y muchos de los sujetos, públicos y privados, que se sienten concernidos en el logro de sus objetivos. Por lo demás, las ciudades, ambientes de progreso e innovación, ejercen un indudable atractivo, no solo sobre urbanistas, sino también sobre sociólogos, economistas, arquitectos y, también, iuspublicistas, como queda sobradamente acreditado en la ya abundante literatura científica que la Agenda 2030 ha suscitado.

Pero la “localización” de la Agenda 2030 en España, a tenor sobre todo de los diagnósticos del Gobierno y de otras altas instancias públicas, parece orientarse en otra dirección. Sin desconocer, también aquí, la generalizada tendencia hacia la concentración de la población en grandes ciudades, no se quiere adoptar una posición pasiva ante ella y se pretende en lo posible corregirla, aminorarla y, en su caso, revertirla. Es en los espacios periféricos cada vez más amplios, allí donde abundan los municipios de escaso número de habitantes y sujetos a procesos de despoblación, donde mayor es también la vulnerabilidad de una población envejecida, con restricciones en sus condiciones de vida y ostensibles déficits en la prestación de servicios. Se dan ahí también graves deficiencias en relación con objetivos más concretos de la Agenda, como son los relativos a la movilidad, asistencia sanitaria o vivienda, que no se presenta aquí como el problema del acceso a una primera vivienda (el más tratado por los analistas y en el debate político), sino que es el de la forzada vinculación a una vivienda que con frecuencia se ha degradado, en un entorno desatendido, sin posibilidad de mudarse a otra en una zona más favorable y con atención de servicios públicos.

En recientes informes gubernamentales se constata cómo la pandemia ha supuesto un punto de inflexión, una brecha en esa tendencia hacia la concentración urbana y la despoblación rural, advirtiéndose posibilidades de revertirla en parte mediante el desarrollo del teletrabajo y de nuevos modos de actividad profesional que los avances tecnológicos permiten. Se insinúa de ese

modo un frente (hay otros muchos) hacia el que pueden orientarse proyectos promovidos desde las instancias locales y que puedan obtener financiación de los fondos europeos. Pero sabemos ya que en la normativa vigente, estatal y europea, estos proyectos se conciben a una escala que sobrepasa las ordinarias capacidades de iniciativa, proyección y gestión de la gran mayoría de los entes locales, por supuesto las de los pequeños municipios, tan necesitados de esos proyectos de transformación. Es por ello el momento del asociacionismo municipal, de la colaboración con el sector privado a través de fórmulas –como la del consorcio- que la legislación para la recuperación ha reactivado, de la constitución y activación de redes municipales (algunas se han formado ya en torno a la Agenda 2030 y para la consecución de sus objetivos) y, por supuesto, de la actuación imaginativa de entes locales de segundo grado, destacadamente las diputaciones provinciales.

JOSÉ ESTEVE PARDO

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona



**LA AGENDA 2030 DE LOS
TRES ENTORNOS.
NORMALIDAD, PANDEMIA,
RECUPERACIÓN**

Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación

José Esteve Pardo

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

SUMARIO. 1. Los tres entornos de la Agenda 2030 en el año 2020. 2. La Agenda 2030. Unos objetivos fiados al compromiso voluntario de los Estados, las administraciones públicas y los agentes sociales. 3. Las claves de lectura de la Agenda 2030. 3.1. La proyección planetaria de la Agenda 2030. La necesaria localización de sus objetivos, ODS, para su efectiva realización. 3.2. La localización en la legislación. En la estructura y planta de la Administración local. 4. El eje local de la Agenda 2030. 4.1. El espacio local como uno de los marcos preferentes de realización de la práctica totalidad de los objetivos de la Agenda 2030. 4.2. Ciudades y asentamientos urbanos como objeto de especial atención. 5. Ciudades y asentamientos humanos inclusivos. 5.1. Sectores de referencia de la inclusividad. 5.2. La diferente posición de los entes locales en estos sectores. Competencia, titularidad, mercado. 5.3. Los sectores abiertos al mercado. El caso de la vivienda. 5.4. Los servicios públicos locales y su orientación a la inclusividad. 6. La conmoción de la pandemia. Su incidencia en la Agenda 2030 y su ineludible orientación a la resiliencia. 6.1. La vulnerabilidad ante la pandemia y su relación con los indicadores de inclusividad. 6.2. La falta de reacción legislativa. El absentismo del legislador parlamentario ante la crisis. 6.3. La resiliencia como vector dominante en la recuperación. 7. La Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación. 7.1. El Fondo de Recuperación Next Generation EU y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 7.2. El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización

de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 7.3. La participación de los entes locales. 8. **Bibliografía.**

1. Los tres entornos de la Agenda 2030 en el año 2020

Desde que se esbozó el primer proyecto de este libro, a principios de marzo de 2020, para programar el mismo, el trabajo de su realización se ha desarrollado en tres entornos distintos que de un modo u otro dejan su impronta en el propio contenido de esta obra y la lectura que de ella se haga.

El primer entorno y el centro de atención natural lo marcaban la propia Agenda 2030 y las acciones que se enderezaban a la consecución de sus objetos. El segundo vino impuesto por la crisis de la COVID-19 que estallaba a mediados de marzo, que por un lado hizo muy visibles toda una serie de deficiencias y, por otro, alteraba la relevancia y jerarquía de los objetivos de la Agenda. Un tercer entorno, en el que nos encontramos al finalizar la redacción de los estudios que componen esta obra, tiene como horizonte la recuperación social y económica tras esta terrible conmoción. Ajustaré mi exposición a esta secuencia.

2. La Agenda 2030. Unos objetivos fiados al compromiso voluntario de los Estados, las administraciones públicas y los agentes sociales

El 25 de septiembre del año 2015, en la Asamblea General de Naciones Unidas, 194 Estados ratificaron el acuerdo de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* que conforman la llamada Agenda 2030: un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda se articula en torno a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cada uno de ellos se despliega y concreta en diversas metas que en total suman 169, que se precisan y dimensionan a través de 232 indicadores.

Algunas puntualizaciones sobre el significado y la naturaleza jurídica de la Agenda 2030 parecen necesarias. La Agenda carece de fuerza vinculante. El incumplimiento de cualquiera de sus objetivos, por flagrante y clamoroso que sea, no puede denunciarse ante instancias judiciales, tribunales nacionales o cortes internacionales, ni mucho menos

pueden exigirse responsabilidades por ello. No se trata de un tratado internacional, con fuerza vinculante para los Estados firmantes, sino de una declaración de Naciones Unidas que ha sido suscrita por un elevado número de Estados.

La fuerza ejecutiva de la Agenda es la que puedan conferirle los Estados que asumen sus objetivos y el compromiso reflexivo, ante ellos mismos, de actuar en la consecución de sus objetivos. Y no solo se trata de la adhesión y el compromiso de los Estados, sino también de otras entidades públicas, supra o intraestatales, y privadas.

De particular relevancia resultan así las declaraciones de la Unión Europea, entre las que destacan la realizada por la Comisión Europea “Hacia una Europa sostenible para 2030”¹ y las “Conclusiones del Consejo de Europa sobre una Europea sostenible para 2030”².

Entre las acciones realizadas en España por los altos órganos del Estado, que son cabal expresión del compromiso con la Agenda 2030, ha de constatarse que el Congreso de los Diputados adoptó el 12 de diciembre de 2017 una proposición no de ley, con el respaldo de la práctica totalidad de las fuerzas políticas, para la orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (PNL 161/001253), en la que se insta al Gobierno a “elaborar, aprobar y poner en marcha una Estrategia de Desarrollo Sostenible para implementar en España la Agenda de Desarrollo 2030”. La proposición creaba al efecto un Grupo de Alto Nivel con representantes de todos los Ministerios bajo la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores.

Un documento significativo que procede de ese primer impulso es el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018. En este documento pueden advertirse tres partes fundamentales: en la primera se sitúan los objetivos de la Agenda en el peculiar contexto que define la realidad social y económica española; en la segunda se presentan las actuaciones y realizaciones, muy desiguales, de las comunidades autónomas sobre la Agenda 2030 y se

1. Se trata de un “Documento de reflexión: Para una Europa sostenible de aquí a 2030”, aprobado el 30 de enero de 2019.

2. Adoptadas por acuerdo de 10 de diciembre de 2019.

contemplan posibles vías de actuación de los entes locales; en la tercera se programa la alineación de toda una serie de proyectos del Gobierno y la Administración del Estado con los objetivos de la Agenda 2030³.

En el ámbito local son muchas y muy diversas las iniciativas que muestran un decidido compromiso con la Agenda 2030 y sus Objetivos. Por mencionar una de ellas, la promovida por la Federación Española de Municipios y Provincias, con diversas líneas de actuación; entre ellas destacan la Red de Entidades Locales para la Agenda 2030, que integra a más de 160 entidades locales, y la Comisión ODS Agenda 2030, conformada por dos centenares de cargos electos.

3. Las claves de lectura de la Agenda 2030

3.1. La proyección planetaria de la Agenda 2030. La necesaria localización de sus objetivos, ODS, para su efectiva realización

La Agenda 2030 es un documento elaborado por Naciones Unidas con un ámbito de aplicación rigurosamente universal, planetario. Sus objetivos y enunciados se proyectan, por tanto, sobre situaciones muy diversas. Muy distintos niveles de desarrollo económico, social, cultural; o muy distintos grados de deterioro ambiental, por tomar solo estas dos referencias. Como es lógico, la Agenda se vuelca en las situaciones más precarias y en los ambientes más deteriorados. Así es como destacan objetivos tales como la erradicación del hambre o la garantía de acceso al agua potable. Sin dejar de atender a esas situaciones extremas, lamentablemente todavía muy extendidas, trataremos de adaptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda a la realidad y las carencias propias de nuestro entorno en España, que, en general, es el propio de la Unión Europea. Un panorama desde luego diferente al que ofrecen el Tercer Mundo o los países en desarrollo. Buena parte de los ODS, al menos los que se orientan a satisfacer necesidades más primarias, pueden considerarse así alcanzados en lo fundamental entre nosotros, aunque necesitados en muchos casos de sustanciales mejoras y ajustes.

3. Otra iniciativa es la constitución del Consejo de Desarrollo Sostenible por Decreto de 8 de septiembre del 2020 del Ministerio de Asuntos sociales y Agenda 2030.
Vid. Gobierno de España (2020).

Los ODS tienen un enunciado general y abstracto, como no podía ser de otro modo si se tiene en cuenta su número, solo 17, su concisión y su proyección sobre el conjunto del planeta. Las metas a ellos asociadas concretan algo más su contenido y orientación, pero aun así se mueven en un plano de cierta abstracción, lo que permite su lectura desde diferentes ópticas: social, económica, cultural, ecológica. Ensayaremos aquí una lectura desde la óptica local, tratando así de conectar su legislación, sus principales categorías e instituciones con los objetivos y orientaciones de la Agenda 2030, sin necesidad de descender a referencias legislativas puntuales.

3.2. La localización en la legislación. En la estructura y planta de la Administración local

Hay una segunda “localización” de la Agenda 2030 que en esta obra interesa y se atiende de manera muy particular. Se trata del encuadre de los ODS en el concreto régimen legal y constitucional en el que operan nuestras Administraciones locales. En primer término, analizando hasta qué punto disponen de competencias y facultades para alcanzar esos objetivos. En segundo lugar, valorando la adecuación e idoneidad de las estructuras locales, en último término de la planta de la Administración local, para afrontar los ODS. Estrechamente ligada a las dos cuestiones anteriores se encuentra la de la cobertura financiera y los medios económicos de los entes locales que puedan aplicarse a ellos.

4. El eje local de la Agenda 2030

4.1. El espacio local como uno de los marcos preferentes de realización de la práctica totalidad de los objetivos de la Agenda 2030

Prácticamente todos los ODS, y las metas que concretan sus orientaciones, encuentran en el ámbito local uno de sus espacios más idóneos de realización. Así, muy claramente y a título de ejemplo, los ODS números 7: “Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna”; 6: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; 3: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”; y 12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”.

Pero sin duda el objetivo que más directamente interpela a las autoridades y los agentes locales, conectando a su vez con los restantes objetivos, es el número 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Conviene destacar que este es el tenor literal de la redacción oficial del objetivo, puesto que con no poca frecuencia se omite la referencia a los “asentamientos humanos” y se asigna el objetivo exclusivamente a las ciudades, que se quiere sean “más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”.

4.2. Ciudades y asentamientos urbanos como objeto de especial atención

Es un hecho que las ciudades suscitan una mayor atención que la dispensada a pequeños municipios o municipios rurales, si se les quiere adjetivar así. Ciertamente, las ciudades, sobre todo las grandes aglomeraciones urbanas y conurbaciones, han experimentado un espectacular crecimiento sobre todo en áreas del planeta en proceso de desarrollo. Las ciudades se presentan como espacios de oportunidades al tiempo que plantean importantes problemas, sobre todo en sus procesos de rápida expansión y la recepción de flujos migratorios. Pero también es cierto que las ciudades, por su capacidad evolutiva y las novedades que ofrecen, atraen la atención de toda una serie de ciencias y áreas de conocimiento como la sociología, el urbanismo, la arquitectura, la antropología. Una atención desde luego superior a la que se dispensa a los municipios rurales, con menor oferta de novedades y evolución.

Además, esos que contemplamos como pequeños municipios, una realidad bien notoria entre nosotros, son aludidos en la Agenda con un enunciado deliberadamente difuso, “asentamientos humanos”, lo que se explica por la proyección planetaria de la Agenda que alcanza por ello amplias zonas en las que existen desde asentamientos tribales hasta campamentos nómadas, sin ser por ello lo que conocemos como municipio una realidad universalmente reconocible, a diferencia de las ciudades localizadas en todas las áreas del planeta y perfectamente identificables en sus rasgos esenciales.

Esta precisión es importante para nosotros, pues el reto no es solo el que plantea la marcada tendencia hacia la urbanización y el protagonismo de las ciudades que acogerán a la mayor parte de la población. Este reto tiene su reverso, de no menor entidad, en el proceso de despoblación que se registra en zonas muy amplias de la geografía española y que afecta por tanto a muchos

“asentamientos humanos”, en la terminología del ODS 11. El objetivo con relación a ellos será el mismo: que sean más inclusivos y resilientes, pero, desde luego, con otros medios, puntos de atención y concreciones.

El “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, al que ya hemos hecho referencia, repara significativamente en este punto al referirse a este objetivo de desarrollo sostenible, el número 11, planteándolo como el primero de los “retos sociales: España presenta un acusado envejecimiento de su población y un alto índice de despoblación rural, que plantea importantes desequilibrios territoriales. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE) este problema se da en más de 22 de las 50 provincias, existiendo una situación crítica en 14 de ellas, en las que más del 80 % de sus municipios están en riesgo de extinción porque tienen menos de mil habitantes (en todo el país son un total de 4955 municipios) y son localidades con censos demográficos altamente envejecidos”⁴.

Unos datos objetivos que nos encaran con el reto de la inclusividad de una de las poblaciones más vulnerables: la población envejecida, que se localiza mayoritariamente en los asentamientos rurales y no tanto, al menos en términos relativos, en las ciudades. Hemos de proyectar por tanto los objetivos de inclusividad y resiliencia no solo sobre las ciudades, sino también sobre los “asentamientos humanos” rurales, periféricos podríamos bien decir.

El objetivo 11 de la Agenda 2030 ha de referirse así al nivel local en toda su extensión y a la acción que en él desarrollan las administraciones locales y los agentes sociales.

Ciertamente las ciudades captan la mayor atención por toda una serie de razones, muy notorias por lo demás. Germina y se desarrolla en ellas la capacidad de innovación. En las ciudades vivirá la mayor parte de la población; para el 2050 se calcula que será el 70 % de la población mundial y el 80 % de la española. Muestran fisonomías muy marcadas y evolutivas en el espacio económico, sociológico, urbanístico por supuesto. Estas y otras realidades explican la atención creciente que reciben las ciudades desde la sociología, la geografía humana, el urbanismo, la economía o –de manera muy acusada en los últimos años- el derecho público⁵. También explican que los objetivos

4. Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

5. Lo muestra muy claramente el XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Ibiza en febrero de 2020, que tuvo como tema:

de inclusividad y resiliencia que figuran en el ODS 11 tiendan a referirse exclusivamente a las ciudades, y que incluso en algunos de los textos que se difunden, sobre todo en formato electrónico, se elimine la mención a otros “asentamientos humanos” que figura en el texto oficial de la Agenda 2030. Pero lo cierto es que esos objetivos alcanzan de lleno a todo el espacio local, tanto al intensamente urbanizado como al que no lo está.

5. Ciudades y asentamientos humanos inclusivos

Posiblemente el camino más directo para comprender la noción de inclusividad pase por el de su contrario: el de la exclusión. Exclusión no solo social, sino también cultural, económica, sanitaria, asistencial.

5.1. Sectores de referencia de la inclusividad

La Agenda 2030 expresa su preocupación por los procesos de exclusión que hoy se registran en el conjunto del planeta y que afectan particularmente a dos sectores de población: la población inmigrante y la población de edad avanzada.

Es interesante destacar, conectando con lo que se afirmaba en el anterior apartado, que estas dos vías de exclusión se presentan con diferente intensidad en los dos asentamientos de población que aquí consideramos. Así, la exclusión que afecta a la población migrante se produce mayoritariamente en las ciudades, por ser ellas el destino habitual y natural de los flujos migratorios. En cambio, el envejecimiento de la población afecta mayormente a los asentamientos rurales de pocos habitantes, pues la proporción en ellos de personas con avanzada edad es muy superior a la que se registra en las ciudades. Las vías y los instrumentos para hacer más inclusivos a estos dos tipos de asentamientos, urbanos y rurales, varían ostensiblemente. Así, por ejemplo, las necesidades de acceso a la vivienda se plantean de una manera más acuciante en las ciudades, tanto para los flujos migratorios que tienen entrada en ellas, como para la población joven que se incorpora al mercado de trabajo y se emancipa del hogar familiar buscando una vivienda propia. Esas necesidades no se plantean por lo general en los pequeños asentamientos rurales, frecuentemente afectados por procesos de despoblación. No se dirige a ellos el flujo migratorio y las personas de edad

“La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos”; en breve se publicarán las ponencias y comunicaciones, tal como viene siendo habitual.

avanzada disponen por lo general de la vivienda que han habitado toda la vida, sin posibilidades muchas veces de trasladarse a otra con unas condiciones, interiores y de entorno, más favorables.

Está muy extendida la opinión de que hay unos factores e indicadores de referencia para valorar hasta qué punto son inclusivos las ciudades y otros asentamientos humanos. Son al mismo tiempo las vías por las que han de avanzar en su caso las acciones de las administraciones locales y los agentes sociales con esa genérica orientación inclusiva. Podemos destacar cuatro referencias fundamentales. No son las únicas desde luego, pero sí que son muy importantes y, a nuestros efectos, son las que pueden recibir aportaciones desde la reflexión crítica de su marco legal y que por ello reciben especial atención en este libro.

La primera, es la vivienda y las políticas para hacerla accesible. La segunda referencia, muy vinculada a la anterior, es la ordenación urbanística. La tercera, es la inclusividad cultural. Y la cuarta, la accesibilidad a los servicios públicos y a su prestación fiable y continuada.

5.2. La diferente posición de los entes locales en estos sectores. Competencia, titularidad, mercado

Conviene distinguir estos frentes reparando en el grado de protagonismo que pueden asumir en ellos las administraciones locales atendiendo a las competencias y facultades que les atribuye la legislación en estos ámbitos. De una primera lectura de la legislación local se desprende claramente que dos de estos sectores están bajo una muy directa, prácticamente completa, intervención administrativa: la ordenación urbanística y los servicios públicos locales. El protagonismo directivo de los municipios es aquí prácticamente total. Suya es la ordenación urbanística, salvo intervenciones puntuales de la Administración autonómica, y suya es la ordenación de los servicios públicos, sin perjuicio de que su gestión material pueda encomendarse a empresas privadas.

En cambio, en los otros dos sectores, cultura y vivienda, las facultades de que disponen las administraciones locales son de mucha menor intensidad y se concentran sobre todo en tareas de promoción en unos sectores que, según las determinaciones legales, están abiertos al mercado y la iniciativa privada.

5.3. Los sectores abiertos al mercado. El caso de la vivienda

La vivienda configura un sector que está plenamente abierto al mercado. Ciertamente la intervención y la actuación pública, mayoritariamente desde las administraciones locales, cuenta con coberturas legales cada vez más firmes⁶. Pero no puede olvidarse que esas actuaciones e intervenciones públicas tienen el límite que marca el respeto de la operatividad del mercado, el derecho de propiedad, la libertad de contratación y otros derechos y libertades que puedan tener presencia en el sector. Las referencias fundamentales que prioritariamente se encuentran en la Constitución y en la Ley de Bases de Régimen Local.

La determinación que se contiene en el artículo 47 de la Constitución es bien conocida: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. Como es sabido se trata de un precepto que se integra en el Capítulo relativo a “Los principios rectores de la política social y económica”. Contiene un mandato a los poderes públicos, particularmente al legislador, que habrá de configurar ese “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” y establecer las condiciones para su ejercicio.

Aquí nos interesan particularmente las determinaciones del legislador sobre las facultades y competencias de las administraciones locales. El pronunciamiento de referencia, por la relevancia de la ley en la que se inserta, es sin duda el del artículo 25.2.a), en el que se establece que “el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: (...) Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera”.

Son así competencias limitadas de promoción y gestión, limitadas a su vez a la vivienda de protección pública. La vivienda no se configura como un servicio público local, ni se establece reserva alguna de este sector a favor del municipio. El de la vivienda se concibe así como un sector abierto al mercado en el que los municipios son meros agentes, promoviendo y gestionando sus viviendas de protección pública.

Pero esta constatación debe revisarse de inmediato, por cuanto los municipios disponen de otras potestades y competencias desde las que pueden

6. Sobre el tema, Moltó y Ponce (2017). Más recientemente, Gifreu (2020).

actuar muy eficientemente en el sector de la vivienda, para evitar situaciones de exclusión social. Destacan entre ellas las competencias, prácticamente exclusivas, de ordenación urbanística y uso del suelo, que la propia Constitución contempla explícitamente como un instrumento privilegiado para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

Muy significativamente se ofrecen en esta obra dos estudios sobre la vivienda y otro sobre la ordenación urbanística, por su incuestionable relevancia en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 en el ámbito local. En esos trabajos se encuentra un acertado y cumplido tratamiento de estos sectores a la luz de la Agenda, pero en cualquier caso quiero apurar aquí en la delimitación entre el espacio en el que opera el mercado en el sector de la vivienda y el espacio de la intervención administrativa.

No puede establecerse con precisión donde se sitúa ese límite, entre otras razones porque ha sufrido algunos reajustes y oscilaciones en los últimos tiempos sin que tengamos la seguridad de que son definitivos, pues se esperan relevantes pronunciamientos jurisprudenciales en esta materia.

En cualquier caso, no puede desconocerse la existencia de una corriente de opinión, entre iuspublicistas y economistas, que postulan la plena operatividad del mercado en este ámbito y que las medidas públicas de intervención son a la postre disfuncionales. Tampoco puede ocultarse la firme posición adoptada por las autoridades de defensa de la competencia, por principio contraria a la intervención pública en este mercado, que solo se admitiría por razones imperiosas de interés general. Esta es, muy claramente, la posición de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y también, con diversos matices, de las autoridades autonómicas de defensa de la competencia.

Un subsector en el que está planteado muy vivamente ese debate es el de las viviendas de uso turístico. En él confluyen y colisionan de algún modo esas dos concepciones: favorable una a la liberalización de los usos de la viviendas, sin intervención ordenadora alguna por parte de la Administración; mientras que la otra repara en el impacto que pueda tener en el tejido urbano esta modalidad de uso de las viviendas, sobre todo por los efectos de disgregación y de exclusión que con frecuencia generan y la incidencia negativa, por el alza de precios, que puedan tener en el mercado sobre todo para quienes están a la búsqueda de una primera vivienda.

Aquí también es muy rotunda la posición de la CNMC, que elaboró un informe sobre este sector, mostrándose esta autoridad reguladora claramente partidaria de la limitación radical de la intervención administrativa y el

libre juego del mercado. También es muy firme en tal sentido la actitud de las Autoridades de Defensa de la Competencia de varias comunidades autónomas, que han impugnado ante los tribunales diversas normas dictadas por estas regulando diferentes aspectos de las viviendas turísticas, entre ellos los de su limitación en barrios que se han visto saturados por la demanda y ocupación turística, que han generado presiones sobre los vecinos con arraigo en ellos y que ahora se sienten en riesgo de exclusión⁷.

No procede entrar aquí en la jurisprudencia que se ha generado, tanto por los tribunales nacionales, particularmente los tribunales superiores de justicia, como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre todo porque el tema se trata en esta misma obra por una muy cualificada autora. Pero sí conviene significar que la orientación de la más reciente jurisprudencia es favorable a una regulación pública (en contra por tanto de las tesis de la CNMC) que encuentra una de sus principales justificaciones –la fundamental en realidad– en la tutela y protección del derecho a una vivienda digna, puesto que de lo contrario se dejaría vía libre a procesos especulativos que, sobre todo en ciertos barrios, podrían provocar un alza de precios que podría ser comprensible tal vez desde la perspectiva del negocio turístico, pero que difícilmente resulta admisible si se considera la vivienda como un bien de primera necesidad, y que quien no puede acceder a él se desliza hacia una situación de exclusión.

5.4. Los servicios públicos locales y su orientación a la inclusividad

En una muy distinta correlación entre lo público y lo privado, entre la intervención administrativa y el mercado, se encuentran los servicios públicos. En principio, el servicio público y su régimen característico comporta precisamente la exclusión de ese sector del mercado y de sus reglas.

Está por ello en la mano de los municipios y los entes locales ordenar los servicios públicos de manera tal que no se produzcan situaciones de exclusión en las prestaciones que a través de ellos se ofrecen. Hay que reparar entonces en las diversas posiciones que puede ostentar el municipio con relación a los servicios públicos, que son, fundamentalmente, dos: la competencia y la titularidad. La competencia es atribuida por ley con carácter general a todos los municipios

7. *Vid.* al respecto Rodríguez Font (2016). Desde la perspectiva urbanística a la que aquí también atendemos *vid.* Arana (2018).

y les otorga la facultad de ordenación del servicio; en cambio a la titularidad sobre un servicio se accede de manera singular por el municipio a través de un procedimiento de municipalización de servicios, que debe cumplimentarse cumplidamente si se quiere acceder a esta posición de titularidad sobre el servicio, que comporta la exclusión de la concurrencia y la libre iniciativa privada en ese sector bajo titularidad municipal; otra cosa es que el municipio opte luego por una gestión indirecta, normalmente mediante concesión, a través de una empresa privada.

En cualquier caso, la posición en verdad relevante no es tanto la de la titularidad, sino la de la competencia, pues ella otorga a los municipios esa facultad de dirección, ordenación y programación sobre sus servicios. Los objetivos de la Agenda 2030 pueden alcanzarse, o puede profundizarse en ellos, desde esas facultades que otorga la competencia por atribución legal. No es necesario así en modo alguno que el municipio gane la titularidad sobre el servicio, y mucho menos entrar en debates sobre el más adecuado modo de gestión, que depende de datos contingentes, y diversos en cada municipio, como puedan ser su propia capacidad de gestión, las magnitudes económicas del servicio, su complejidad tecnológica, etc. Pero sea cual sea la modalidad de gestión, las administraciones locales disponen de las potestades y los medios necesarios para atender los objetivos de la Agenda 2030 a través de los servicios de su competencia que más directamente puedan orientarse a ellos.

Si reparamos en la legislación básica de régimen local encontramos claras atribuciones competenciales en servicios que son objeto de especial atención por la Agenda 2030. Así, el artículo 25.2 de la LBRL establece:

El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:

(...)

b) Medio ambiente urbano: (...) gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

(...)

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

(...)

Las que se citan son algunas competencias significativas a los efectos de esta obra, en la que reciben un tratamiento específico y detallado en diversos capítulos.

Existen por lo demás determinaciones competenciales muy específicas en materia de inclusividad social. Así en este mismo artículo 25 de la LBRL, en su apartado “e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

Son cometidos que se configuran en el siguiente precepto de la LBRL, el 26, como servicios de prestación obligatoria:

- a) *En todos los municipios: (...) abastecimiento domiciliario de agua potable, (...)*
- c) *En los municipios con población superior a 20 000 habitantes, además: (...) evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, (...)*
- d) *En los municipios con población superior a 50 000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros (...)*

Uno de los ejes más importantes en la actuación local contra situaciones de exclusión es el del planeamiento urbanístico y la vivienda que también se trata con detalle en esta obra, y que tiene su vía legal de atribución a la competencia municipal en el apartado 2.a) de este artículo 25 de la LBRL: “planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. (...) Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera”. Se aprecia muy claramente, en línea con lo que aquí se mantiene, la distinta intensidad que tiene la competencia municipal en materia urbanística, que queda bajo su potestad de ordenación, y en materia de vivienda, que solo alcanza a la promoción y gestión, interviniendo en un mercado como cualquier otro agente. La ordenación urbanística, en cambio, no se produce en el seno de un mercado y por el juego de sus mecanismos, sino que se configura íntegramente desde los poderes públicos, los municipios destacadamente⁸.

6. La conmoción de la pandemia. Su incidencia en la Agenda 2030 y su ineludible orientación a la resiliencia

La pandemia en Europa se está configurando así como una nueva e importante clave de lectura de los ODS para potenciarlos y orientarlos a la erradicación

8. *Vid.* al respecto Ponce y Sibina (2008).

de la crisis sanitaria y, sin solución de continuidad, a la superación de la grave crisis económica y social por ella generada. Si antes del estallido de la pandemia podía pensarse que los ODS apuntaban prioritariamente a países del tercer mundo o subdesarrollados, su potente impacto en Europa, convertida en el epicentro de la pandemia, ha hecho que muchos objetivos que en nuestro país se consideraban superados se presenten ahora como reales y apremiantes.

6.1. La vulnerabilidad ante la pandemia y su relación con los indicadores de inclusividad

La pandemia del COVID-19 ha tenido dos efectos fundamentales sobre la Agenda 2030. El primero ha sido el de detectar los grupos de población que se han mostrado más vulnerables e identificar en lo posible las causas de ello. El segundo, el de señalar un nuevo objetivo que antes en modo alguno se contemplaba: el de la recuperación económica y social tras la sacudida más terrible de la pandemia.

Lo que la crisis del COVID-19 ha mostrado es la relación entre la vulnerabilidad y los déficits de inclusión social que se han manifestado sobre todo en las condiciones de vivienda, entorno urbanístico y acceso a la atención sanitaria. Vivienda y ordenación urbana son, como hemos visto en el apartado anterior, referencias obligadas de la inclusividad y a las que ya nos hemos referido. En cualquier caso, lo que la pandemia ha hecho de nuevo muy visible es la mayor vulnerabilidad de los sectores de población con más bajos indicadores de inclusividad como los que aquí hemos considerado⁹.

Por otro lado, la pandemia ha puesto en un primer plano las competencias y los servicios municipales en materia sanitaria¹⁰, entre los que se afirman expresamente por la legislación de bases, particularmente en su artículo 25.2: “j) Protección de la salubridad pública”. Pero reduciendo en este sector el protagonismo municipal, la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, suprimió la competencia “f) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud”, lo que no quiere decir en modo alguno que los municipios carezcan de competencias en esta materia, sino que su atribución por la legislación sectorial no es obligatoria, pero en modo alguno está impedida. Una atribución legal que es particularmente deseable en la situación creada por la pandemia, por la actuación contra ella a través de medidas de prevención y

9. Un informe sobre el impacto social de la pandemia, con mayor impacto sobre los sectores vulnerables y en riesgo de exclusión, puede encontrarse en UN-Habitat (2020).

10. Sobre el impacto de la pandemia en el orden competencial, Álvarez García (2020).

a lo largo del proceso de vacunación. Máxime si la estrategia adoptada a nivel nacional ha sido la proximidad de la decisión, que ha dejado en manos de las comunidades autónomas, sobre todo tras la declaración del segundo estado de alarma, la adopción de las medidas de gestión, muchas de ellas restrictivas de libertades y de actividades económicas, por su conocimiento más próximo de la realidad. Un conocimiento y una proximidad que con mayor motivo pueden predicarse de los entes locales. No se trata tanto de atribuirles poderes para la adopción de medidas gravosas o restrictivas, lo que podría originar una situación todavía más caótica, desigual y asimétrica a la ya generada, sino de su inserción en los procesos de decisión, sobre todo aportando la información que pueden extraer desde la posición de proximidad que ocupan.

6.2. La falta de reacción legislativa. El absentismo del legislador parlamentario ante la crisis

Aquí topamos con uno de los puntos más cuestionables de la crisis generada por el COVID-19 y es la clamorosa ausencia de la respuesta legislativa que merece. El legislador parlamentario no ha tenido el protagonismo que cabría razonablemente esperar. Inicialmente el protagonismo fue del ejecutivo, lo que resulta del todo natural, razonable y explicable al producirse el estallido de la crisis en marzo de 2020. Se aplicó entonces la “Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio” de 1981, que otorga, como es natural y razonable en circunstancias críticas excepcionales, un destacado poder al Gobierno.

Pero tras la primera aplicación de la Ley de 1981, con sucesivas prórrogas, se volvió sin más a la legislación ordinaria cuando lo que se requería era una legislación que afrontara la realidad, ya bien visible, de la pandemia y de sus más severos efectos. Una legislación que incidiera, entre otros posibles frentes, sobre dos muy destacados que requieren de un tratamiento por normas legislativas de alto rango. Uno, el relativo a las limitaciones de derechos y libertades fundamentales que requiriesen las medidas para la contención de la pandemia. Otro, el de la innovación y adaptación de la organización administrativa para dotarla de mayor eficacia y capacidad de respuesta.

El primer frente se rompió por una jurisprudencia prácticamente unánime, sobre todo de los tribunales superiores de justicia, que venían a declarar la insuficiente cobertura de la legislación sanitaria ordinaria para la limitación de derechos y libertades que se derivaba de muchas medidas, adoptadas sobre todo por los ejecutivos autonómicos. Fue entonces cuando, a falta de una

legislación que contemplara la realidad de la crisis, se volvió a invocar la “Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio” de 1981, con un plazo de vigencia que desbordaba por completo las referencias cronológicas que pueden razonablemente desprenderse de esa Ley, y de la propia Constitución, concebida para intervenciones rigurosamente puntuales por la excepcionalidad que comportan en el régimen de derechos y libertades. Por lo demás, la Ley de estados de alarma, excepción y sitio de 1981, es una ley que para nada contempla, ni remotamente, una realidad como la generada por la pandemia del COVID-19. No olvidemos que se trata de una ley, la de 1981, elaborada y tramitada bajo el impacto de la tentativa de golpe de Estado de 23 de febrero de ese año, popularmente conocida como “el tejerazo”. Esta ha sido la respuesta legislativa más frontal a la grave crisis sanitaria, de libertades, social y económica que ha planteado y sigue planteando el COVID-19. Como bien puede advertirse, por lamentable y asombroso que parezca, ninguna respuesta del legislador, limitándose el Gobierno a invocar, aplicar, y de nuevo aplicar durante un plazo de vigencia desmesurado, una ley de hace cuarenta años. Tendría, desde luego, su sentido, y justificación, la vigencia de una ley de emergencia durante el periodo, muy dilatado ciertamente, de crisis sanitaria; pero no la ley de 1981, ciega a esta realidad, sino una que contemplara la realidad de la crisis en todos sus frentes. Tiempo más que sobrado ha habido para elaborarla.

Pero el segundo frente, el de la organización administrativa, no ha sido objeto de adaptación legislativa alguna para afrontar los retos sanitarios, económicos y sociales que la pandemia plantea. Algo que afecta muy particularmente a los entes locales: su idoneidad para actuar en el plano más próximo y las actuaciones que en él están desarrollando no cuentan con una cobertura legislativa convenientemente renovada y adaptada. Por el contrario, los Gobiernos autonómicos se vieron muy reforzados con la segunda declaración del estado de alarma, que les facultó para adoptar medidas restrictivas de derechos y libertades. Algo que la Ley de 1981 contempla, pero circunscrito al territorio de una comunidad autónoma donde se localiza la situación crítica, sin contemplar en modo alguno la generalización en el plano autonómico de los poderes de excepción para afrontar una situación crítica, como es el caso, extendida al conjunto del Estado (del planeta en realidad), que, como tal, merecería una respuesta desde el Gobierno del Estado.

La falta de una legislación de respuesta a la pandemia, especialmente en el frente organizativo en el que ahora reparamos, ha dejado a los entes locales en el marco normativo de la situación ordinaria, muy distinta a la generada por la terrible crisis sanitaria y sus efectos sociales y económicos. Por lo demás,

el absentismo parlamentario ha propiciado el uso del decreto ley que tiende a centrarse en la Administración del Estado, como podremos comprobar en el análisis de las primeras e importantes regulaciones normativas adoptadas para impulsar la recuperación. Con todo, lo que el proceso de recuperación puede mostrar de forma crítica y distorsionante es la falta de un ordenamiento específico, con vocación de integridad, para esta situación excepcional que ha generado la pandemia con sus efectos económicos y sociales. Innovaciones relevantes como las que emprende el Decreto-ley 36/2020, al que nos referimos luego con algún detalle, pueden verse obstaculizadas en su implementación por una legislación que, en lo sustancial, sigue siendo la que estaba vigente con anterioridad a la pandemia, como si nada hubiera pasado.

En cualquier caso, los municipios cuentan con una cláusula general de apoderamiento que les permite desarrollar actividades y prestar servicios para hacer frente a las necesidades que se les presenten, como son las que se derivan de la lucha contra la pandemia. A tal efecto el artículo 25.1 de la LBRL establece: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (...)”.

6.3. La resiliencia como vector dominante en la recuperación

La crisis del COVID-19 ha puesto en un primer plano el otro vector del ODS número 11 de la Agenda 2030. El primero, ya tratado, es el de la inclusividad de las ciudades y los asentamientos humanos, el segundo el de su resiliencia.

La raíz etimológica de la palabra resiliencia hay que buscarla en el verbo latino “resilio”: volver atrás, volver de un salto. En su sentido actual se trata de un concepto que aparece primeramente en la física de materiales para expresar su capacidad para asumir un impacto o una descarga de energía. De ahí ha pasado a la psicología como la capacidad de adaptación y superación ante situaciones adversas. Un divulgador destacado es el neurólogo y psiquiatra de origen judío Boris Cyrulnik, que, significativamente, sufrió la prematura pérdida de sus padres, deportados durante la segunda guerra mundial, y siendo niño tuvo que vivir escondido de la persecución nazi. De las ciencias de la mente, el concepto de resiliencia pasa a la ecología, sobre todo tras el artículo seminal del profesor canadiense C. S. Holling¹¹. La resiliencia se define ahí como la capacidad de un

11. Holling (1973); Brown y Westaway (2011).

ecosistema para recuperar el equilibrio tras sufrir una grave perturbación, para regenerarse. Es en la ecología, que conecta a su vez con la teoría de sistemas, donde la noción de resiliencia adquiere una configuración que la hace operativa en el espacio social y el sistema jurídico. De alguna forma la ecología ha desplazado a la biología como matriz de conceptos que se operan en el espacio jurídico. Si antes eran conceptos tomados de la biología, como el concepto de órgano o de organismo, ahora son los conceptos acuñados en la ecología, con una clara proyección hacia el sistema, los que se imponen, como es el de resiliencia, o el de agencia¹², que tiene particular proyección en otros ámbitos regulatorios, o el mismo de vulnerabilidad que aquí también hemos considerado.

Las aportaciones de la ecología, que se proyectan en la sociedad como ecosistema, son de particular interés para entender la operatividad de la resiliencia. Se distingue al efecto entre diversas escalas de protección y recuperación de la persona que ha sufrido una conmoción traumática. Generalmente se distingue la escala individual, la familiar y la comunitaria, destacando la relevancia que para la resiliencia personal tiene la protección que pueden dispensar la familia y la comunidad¹³. La idea puede trasladarse perfectamente a la resiliencia que quiere imprimirse a los entes locales para recuperarse de desastres y conmociones de muy diversa índole¹⁴, como los que ahora se derivan de la pandemia y sus efectos. Se destaca así que para conseguir esa resiliencia resultan cruciales el apoyo y la cobertura de otras entidades de mayor escala, como puedan ser entidades locales supramunicipales. Ello nos lleva también a cuestionar la planta de la Administración municipal, sobre todo por la extensión del minifundismo municipal. No es ya el elevado número de municipios con una población inferior a 5000 habitantes, tal como hemos visto se denuncia en la Memoria del Gobierno sobre la Agenda 2030. Es que entre esos municipios abundan aquellos cuya población se cuenta por centenares -y aun decenas- de habitantes. Son unas dimensiones humanas y

12. Brown y Westaway (2011).

13. Llama por ello la atención que la Agenda 2030 no contenga la más mínima referencia a la familia (referencia que necesariamente habría de ser genérica atendiendo a la diversidad de contextos culturales o sociales en los que se inserta) cuando esta es, reconocidamente, una estructura fundamental para la resiliencia y puede además favorecer la consecución de muchos de los objetivos de la Agenda, sobre todo los que afectan más directamente a la dignidad y al bienestar de las personas. Una omisión muy cuestionable por cuanto hay declaraciones anteriores de Naciones Unidas en las que se destaca la relevancia social de la familia, postulando medidas de protección, y documentos posteriores, en conexión con la Agenda 2030, que destacan el importante papel que corresponde a las familias en la consecución de sus objetivos. Puede verse al respecto: Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas (2016) o UNICEF (2016).

14. Gifreu (2018).

operativas que limitan ostensiblemente la capacidad de prestación de servicios básicos y que no favorecen la resiliencia municipal, antes al contrario. Mucho podrán proclamarse los objetivos de la Agenda 2030, pero si nos situamos en el plano local, su efectiva realización depende en buena medida de que se disponga de unas unidades y administraciones locales con las capacidades que el entorno económico y tecnológico requiere.

7. La Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación

En Europa, el horizonte actual de la Agenda 2030, en buena medida el definitivo por lo que resta de década, es el del imponente proceso de recuperación tras la devastadora crisis del COVID-19, todavía muy dañina en el plano sanitario, pero con efectos muy prolongados en lo económico y social, que son frentes de atención prioritarios por la Agenda.

Disponemos ya de algunas referencias y determinaciones relevantes, a escala europea y nacional, sobre la orientación, los objetivos prioritarios y las fórmulas sobre los que ha de articularse esa actividad de recuperación del tejido económico y social.

7.1. El Fondo de Recuperación Next Generation EU y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Un primer paso de extraordinario calado fue sin duda el acuerdo alcanzado el 21 de julio de 2020 en el Consejo de Europa para la creación del *Instrumento Europeo de Recuperación* (“*Next Generation EU*”)¹⁵.

Por su parte, el Gobierno español elaboró en octubre de 2020 un documento relativamente breve¹⁶, a modo de declaración de principios y poco preciso en sus objetivos, que se presenta como “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. El Plan reconoce expresamente como una de sus fuentes de inspiración a la Agenda 2030. Literalmente afirma: “El Plan no parte de cero. Muy al contrario, se inspira y elabora sobre la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, (...)”¹⁷.

15. El fondo es por valor de 750 000 millones de euros e implicará para España unos 140 000 millones de euros en forma de transferencias y préstamos para el periodo 2021-26.

16. Consta de 35 páginas y fue presentado el 7 de octubre de 2020.

17. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, p. 11.

El Plan se estructura en torno a cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial.

Sobre esa estructura transversal, el Plan establece lo que son sus principales objetivos, que presenta como “Diez políticas palanca de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo”. La primera es la que se denomina “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación”, que es, desde luego, la que más nos interesa por la perspectiva local que aquí adoptamos.

Lo que posiblemente sea lo más destacable del Plan con relación a esta primera política de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo es la atención prioritaria que presta al proceso de despoblación con la resuelta intención de corregirlo. No se contempla pasivamente, como un fenómeno ineluctable, la concentración de la población en las ciudades, que como nos consta se está produciendo de manera muy acelerada en muchas regiones del planeta. No. Ese proceso y la correlativa despoblación de las zonas rurales, por así llamarlas, se valoran muy negativamente en el Plan, exactamente en la misma línea en que lo hacía la Memoria sobre la Agenda 2030 de la que se da cuenta en la primera parte de este capítulo. Hay en consecuencia un claro propósito de limitar y contrarrestar esas dinámicas centrípetas.

Se afirma así en el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” lo siguiente: “Una parte del territorio nacional presenta un saldo demográfico negativo muy significativo en la última década, que acaba en carencias que afectan a su desarrollo económico y social, tales como la falta de servicios básicos en educación, sanidad, cultura, y servicios sociales; una red de comunicaciones físicas y digitales desigual; insuficientes servicios de transporte, problemas de exclusión financiera, y riesgo de desabastecimiento de bienes básicos, que agravan el proceso de despoblación e intensifican el envejecimiento de su población”¹⁸.

Insistiendo sobre ello, el Plan apunta resueltamente a una nueva herramienta que ha mostrado su operatividad durante la pandemia y engarza muy directamente con uno de los grandes ejes transversales: la de la digitalización, la transición digital. Se afirma en esa línea lo siguiente: “España tiene una población muy concentrada en las ciudades y en algunos

18. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, p. 27.

municipios medianos y grandes, y también amplias diferencias geográficas en oportunidades laborales. Con el fin de impulsar la cohesión territorial, es preciso aprovechar que el impulso a la digitalización y el teletrabajo se traduzca en un mayor grado de integración de los mercados, que permitan limitar las dinámicas centrípetas de las últimas décadas”¹⁹.

7.2. El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La recuperación, orientada hacia los objetivos del Plan que se acaba de relacionar y la aplicación de los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación (“Next Generation EU”), es el objeto del “Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”²⁰. Se trata de una norma muy importante por cuanto establece fórmulas y medidas operativas que innovan y modifican el ordenamiento jurídico y los instrumentos que desde él pueden utilizarse.

Si mantenemos la perspectiva de análisis de este trabajo, que es la acción de las entidades locales en la Agenda 2030, lo primero que constatamos es que queda fuera de la órbita de este Decreto-ley. Desaparece en él toda referencia a la Agenda 2030 (que todavía se mantenía testimonialmente, como acabamos de comprobar, en el Plan de Recuperación) y no hay previsión alguna que otorgue competencias o protagonismo a las entidades locales. Solo se contenía una afirmación genérica en el preámbulo del proyecto de decreto-ley que se hizo circular: “en este proceso de gobernanza participarán también las entidades locales”, que en el texto definitivo y vigente del Decreto-ley se concreta, como veremos, en el art. 19.2, con una participación de representantes de las administraciones locales designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, participación que es en la Conferencia Sectorial del Plan si este órgano (en el que están representadas todas las comunidades autónomas) decide convocar a esos representantes de la Administración local.

A esta marginación de las administraciones locales se le pueden encontrar dos explicaciones, que no justificaciones. La primera se advierte en la propia

19. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, p. 26.

20. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre y con entrada en vigor el 1 de enero del 2021.

naturaleza de la norma: un decreto-ley, que se centra en la Administración del Estado. Aunque en su rótulo afirma que uno de sus objetivos es la “modernización de la Administración Pública”, lo cierto es que únicamente contiene medidas que afectan a la Administración del Estado. Tal como se cuestionaba anteriormente, la falta de respuesta del legislador parlamentario a la crisis del COVID-19 ha impedido un tratamiento legislativo que ajuste la posición y las competencias de otras administraciones públicas, las locales señaladamente.

La segunda explicación se encuentra en que la dirección de los proyectos de recuperación, así como la asignación de los fondos europeos Next Generation, vienen a encomendarse a la Administración del Estado, bajo la muy directa dirección del Gobierno, y a las administraciones autonómicas. Es algo que queda muy claro ya en el mismo preámbulo del Decreto-ley, cuando afirma en su apartado VI que “se crea la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con las comunidades y ciudades auton mas, que presidirá la persona titular del Ministerio de Hacienda, con el objetivo de canalizar la gobernanza multinivel territorial propia del sistema español del Estado de las autonomías y de establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan”.

7.3. La participación de los entes locales

Administración del Estado, en primer término, y administraciones de las comunidades auton mas, serán, pues, los poderes públicos en una materia tan crucial como la selección y la dirección de proyectos de recuperación y asignación de fondos procedentes del programa Next Generation EU. Así lo ponen de manifiesto la configuración y las funciones de un órgano que se crea por el Decreto-ley 36/2020: la “Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, que es el órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades auton mas para canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan. Las entidades locales quedan, así, al margen de la selección y dirección de proyectos, de la toma de decisiones sobre el reparto de fondos, en definitiva. Su posible participación, no decisoria en cualquier caso, es por voluntad e invitación de este  rgano: “La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia podrá convocar a sus reuniones a los representantes de la Administración

local que sean designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación”²¹.

Aunque los entes locales queden en lo fundamental excluidos de estas importantes funciones, pueden recomponer su posición si la articulan en torno a las raíces que los conectan con la sociedad civil. El municipio en efecto se conformó inicialmente como una célula de articulación social y adquiere luego –ya muy tarde, en el siglo XX- la condición de Administración pública con importantes competencias sobre todo en un modelo de Estado, el Estado social, que amplió considerablemente el aparato administrativo. Pero el municipio sigue manteniendo ese carácter originario como parte de la sociedad civil y desde él, al igual que otros agentes sociales, puede adquirir un destacado protagonismo en el proceso de recuperación, orientándola también hacia los objetivos de la Agenda 2030. Podemos comprobarlo bien con relación al más importante y novedoso instrumento para la recuperación que se diseña en el Real Decreto-ley 36/2020: los PERTE.

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) son “proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española” (art. 8.1). La declaración de un proyecto como PERTE “se realizará por acuerdo de Consejo de Ministros a propuesta del titular o de los titulares del departamento o departamentos competentes por razón de la materia” (art. 8.2).

La regulación del Decreto-ley no es muy detallada y prolija con relación a estos proyectos. Lo más desarrollado es la regulación del Registro estatal de entidades interesadas en ellos. Es muy significativo a nuestros efectos que en él podrán inscribirse todas las entidades vinculadas al desarrollo de un PERTE “independientemente de su naturaleza pública o privada”.

Podrían por tanto inscribirse en este Registro las entidades locales y participar en el diseño y ejecución de estos proyectos. Pero no debe olvidarse que se trata de proyectos con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, algo que está fuera de las capacidades de los pequeños municipios. Solo los municipios de mayor volumen podrían plantearse este tipo de proyectos y de hecho alguno de ellos ya ha manifestado su intención en tal sentido. Pero desde luego las entidades

21. Art. 19.2 Decreto-ley 36/2020.

locales que por sí solas carecieran de estas capacidades podrían articular fórmulas de colaboración y asociación entre ellas. También podrían promoverlos entidades locales supramunicipales como las diputaciones provinciales. Se insinúa claramente en el Decreto-ley la idoneidad de estas fórmulas que podrían integrar a administraciones de diferentes niveles y también agentes privados. En ese sentido es muy elocuente el Decreto-ley al dedicar su Capítulo VII a los “Instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española”. Hay dos que destacan a nuestros efectos por poder integrarse en ellos las administraciones locales.

Uno es el que ofrece el artículo 67 del Decreto-ley 36/2020: agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas para actividades vinculadas con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Que prevé puedan ser beneficiarias las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Otro, previsto en el artículo 68, es la creación de consorcios de acuerdo con un régimen que flexibiliza las exigencias que con carácter general establece la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como se ha destacado, no hay en el Decreto-ley la menor referencia a la Agenda 2030 y sus objetivos. Pero ello en modo alguno impide que ciertos PERTE puedan orientarse hacia ellos, siempre que estén alineados y presenten una clara convergencia con las finalidades que el Decreto-ley marca para estos: “proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”²² (art. 8.1).

8. Bibliografía

Álvarez García, V. (dir.). (2020). *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*. Madrid: Iustel.

Arana García, E. (2018). La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10.

Arroyo, E., Martínez, Y., Rodríguez Font, M. y Tarrés, M. (2021). *Servicios en plataforma. Estrategias regulatorias*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

22. Art. 8.1 Decreto-ley 36/2020.

- Brown, K. y Westaway, E. (2011). Agency, Capacity and Resilience to Environmental Change: Lessons from Human Development, Well-Being, and Disasters. *Annual Review of Environment and Resources*, 36.
- Darnaculleta Gardella, M., Esteve Pardo, J. e Ibler, M. (dirs.). (2019). *Retos del Estado garante en el sector de la energía*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas (División Política Social y Desarrollo). (13/05/2016). *Políticas familiares y Agenda 2030 de desarrollo sostenible*.
- Esteve Pardo, J. (2021). *Principios de Derecho regulatorio*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Gifreu Font, J. (2018). Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.
- (2020). La vivienda, termómetro de cohesión social. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 48.
- Gobierno de España. (2020). *Informe de progreso 2020 sobre la implementación de la Agenda 2030 en España. Reconstruir lo común* (14.VII.2020).
- Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4.
- Moltó, J. M. y Ponce, J. (coords.). (2017). *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*. Pamplona: Aranzadi.
- Ponce, J. y Sibina, D. (coords.). (2008). *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Rodríguez Font, M. (2016). La regulación del alojamiento colaborativo en Cataluña: análisis de las propuestas de la Autoridad Catalana de la Competencia. *Revista Catalana de Dret Públic*, 53.
- UN-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi.
- UNICEF. (2016). *Key Findings on Families, Family Policy and the Sustainable Development Goals*.

La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo local y lo global en una sola agenda

Federico Buyolo García

*Ex director general del Alto Comisionado
para la Agenda 2030*

SUMARIO. 1. Transitando en el nuevo orden mundial. 2. Visión-Acción: de lo local a lo global, de lo global a lo local. 3. Transformando las ciudades. Hacia un nuevo paradigma. 4. Ciudades productivas. 5. Ciudades inclusivas. 6. Ciudades medioambientales. 7. Liderazgo Ético Global. 8. Siete lecciones aprendidas de la pandemia. 9. Hoja de ruta para el liderazgo de las ciudades sostenibles. 10. Conclusiones. 11. Bibliografía.

1. Transitando en el nuevo orden mundial

La aprobación de la Agenda 2030, el 25 de septiembre de 2015, supuso un hito histórico por la definición de un nuevo multilateralismo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible suponen, además de una hoja de ruta, un nuevo espacio para la generación de alianzas multiactor y multinivel con las que abordar un nuevo orden mundial.

La globalización ha supuesto un cambio en la configuración geopolítica del mundo. Los Estados Nación, representados en la Asamblea General de Naciones Unidas y bajo el mandato del secretario general Ban Ki-moon, establecieron, tras un proceso de participación de más de 3 años, las nuevas reglas de un mundo mucho más complejo, más dinámico, más abierto y más plural.

Tras la aprobación de la Agenda 2030 se abrió un proceso para la puesta en marcha de un proyecto global y local que además ha de ser integral e integrado. Un proyecto de liderazgo mundial que requiere la confluencia de todos los actores en la puesta en marcha de acciones en todos los ámbitos y territorios.

En un mundo interconectado es imprescindible que todos y cada uno de los actores tomen conciencia de su papel en el desarrollo de una política de sostenibilidad. Nadie puede ya estar ajeno al impacto que genera su acción, tanto en el entorno más cercano como en cualquier parte del planeta, por muy lejana que nos pueda parecer.

Han transcurrido cinco años desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un tiempo en el que todos los agentes han tratado de conceptualizar una agenda compleja en un mundo en permanente cambio. La crisis económica del 2008, que marcó la definición de estos objetivos, se ha visto sobrepasada por la crisis ambiental de 2019 o la crisis sanitaria de 2020, que ha dejado a millones de personas en el camino y otras tantas de ellas en una situación de vulneración económica, social o sanitaria.

Vivimos un momento de crisis sistémica. Ya en 2015, con la aprobación de la Agenda 2030, poníamos el foco, como la humanidad, en la necesidad de interconectar las políticas y definir un nuevo ecosistema de transformaciones que permitiera inaugurar la era de la sostenibilidad. Hoy tras la pandemia se hace más urgente pensar en lo más importante que tiene nuestro actual sistema global: las personas.

Cuando el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, eligió como lema de la Agenda 2030 “no dejar a nadie atrás”, estaba esbozando algo más que un slogan, era ante todo una declaración de principios, una visión que marca todos y cada uno de los objetivos y metas. Esta visión va más allá de un llamamiento para la generación de políticas de protección de las personas, es, por encima de todo, una visión humanista del desarrollo.

Las personas, que hasta ese momento habían sido objetos de la acción, pasan a convertirse en sujetos principales y líderes en el desarrollo de una nueva ciudadanía global. De esta manera, pasamos de un concepto de sociedad como ente abstracto, a una comunidad global de personas iguales. Es, en definitiva, la materialización y actualización del concepto irrenunciable de los derechos humanos como garantía de convivencia y fortalecimiento individual y colectivo.

La Agenda 2030 configurada como una acción integral e integrada, centra su fortaleza en la interconexión de los diferentes objetivos en una acción coordinada y sistémica. Los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible se integran y se interrelacionan estableciendo, de esta manera, la base de las nuevas políticas públicas y de las acciones a emprender por cada uno de los actores.

Una visión de conjunto englobada en cinco esferas: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas. Un marco de desarrollo que hace necesario entender que ninguna acción puede generar externalidades negativas en cualquiera de las otras esferas. Bajo este prisma de acción, comprobamos que solo una acción integral e integrada permite un desarrollo sostenible inclusivo que no deje a nadie atrás.

Por lo tanto, los diferentes objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030 no pueden ser considerados como elementos sueltos, ni como objetivos parciales que puedan desarrollarse sin entender que tenemos que imbricar nuestra acción en una visión holística, en un espacio que es tan local como global.

2. Visión-Acción: de lo local a lo global, de lo global a lo local

Durante décadas hemos utilizado el concepto de acción expresado por David Brower en 1914: “Piensa globalmente, actúa localmente”; sin embargo, hoy vivimos en un mundo globalizado, donde los problemas locales requieren soluciones globales tanto como los problemas globales necesitan de acciones locales. La interconexión entre lo próximo y lo lejano se convierte en un continuo, una acción que no entiende de un espacio inconexo. Es por ello que la Agenda 2030 nos permite tener un lenguaje universal donde todos los actores, tanto locales en sus propios territorios como globales independientemente de su actividad, se convierten en colaboradores necesarios e imprescindibles.

Los pueblos y ciudades representan en este mundo actual el vector fundamental para el desarrollo de las políticas de sostenibilidad. El propio secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, así lo expresó tras la aprobación de la Agenda 2030 cuando afirmó que la batalla de la sostenibilidad se ganará o perderá en las ciudades. Hay que recordar que ciento cinco de las ciento sesenta y nueve metas solo podrán lograrse gracias a la implicación de las ciudades, pero más importante, 169 de las 169 solo será posible su

cumplimiento si se empodera a la ciudadanía como vector imprescindible de la transformación del mundo para que nadie quede atrás.

Las ciudades han sido históricamente consideradas como un factor de prosperidad. Desde hace 10 000 años, cuando se producen los primeros asentamientos humanos, y hasta nuestros días, el papel ejercido por las ciudades ha sido fundamental para la creación de economías, prosperidad, sociedad y cultura. Las revoluciones agrícolas, industriales y científicas han permitido a lo largo del tiempo que las ciudades fueran asumiendo cada vez más un papel preponderante en la configuración de economías prósperas.

El crecimiento de las ciudades ha actuado como polo de atracción de inversiones y personas. El surgimiento de la despoblación no es un fenómeno actual, sino que ha sido alimentado con el cambio de una economía agrícola a una economía industrial.

La idea de prosperidad que irradiaban las ciudades hacía que las personas migraran, y sigan haciéndolo, del campo a ciudad en busca de nuevas oportunidades de desarrollo personal. En 2008, el mismo año que estallaba la crisis financiera mundial que ha acabado con el modelo de capitalismo agresivo, se produce por primera vez el cambio de tendencia donde pasan a más del 50 % las personas que viven en las ciudades.

Esta migración interna nos llevará a que en el año 2050, según los datos de Naciones Unidas, el 65 % de las personas vivirán en grandes ciudades, consumiendo el 75 % de los recursos naturales y ocupando tan solo el 3 % del planeta; una situación que se verá agravada por la expansión de las megaciudades. En 1950 existían en el mundo tan solo dos megaciudades, es decir, ciudades de más de diez millones de habitantes, New York y Tokio. En cuarenta años esta cifra se multiplicó por cinco elevando la misma a diez. Ya en la primera década de este siglo la cifra se elevaba a veintitrés, y en el momento de la aprobación de la Agenda 2030 ya eran veintinueve las megaciudades existentes. Siguiendo este crecimiento se estipula que en el año 2025 la cifra será de treinta y seis, de las cuales tan solo siete estarán situadas en países desarrollados. Como podemos comprobar, las ciudades son factor de prosperidad, pero también pueden serlo de conflicto y de cohabitación.

Sin embargo, lejos de lo que pueda parecer, estos problemas de convivencia ya no solo ocurren en las megaciudades. Estos conflictos podemos encontrarlos en todas y cada una de las ciudades del planeta. La esperanza

de nuevas oportunidades se ve contrapuesta por el riesgo de la expansión de modelos insostenibles que se significan en: la falta de recursos naturales; una movilidad cada vez más compleja dentro de las ciudades; la creciente desigualdad social, económica y territorial; unos recursos económicos limitados para hacer frente a todas las competencias propias y las necesidades de una ciudadanía que ve en el municipio su principal espacio de desarrollo, o, simplemente, la falta de un proyecto de futuro sostenible en un espacio finito y limitado.

Ante esta situación es necesario ver la Agenda 2030 como una hoja de ruta que permita el desarrollo de planes de acción colectivos y el empoderamiento de la ciudadanía. Las ciudades están llamadas a ejercer un nuevo liderazgo que les permita no solo afrontar los retos presentes, sino reducir las desigualdades pasadas y construir un futuro incluyente de prosperidad.

3. Transformando las ciudades. Hacia un nuevo paradigma

La evolución de las ciudades, en el último siglo, ha estado ligada a la economía y el urbanismo, dos conceptos que se interrelacionan entre ellos bajo un mismo prisma de progreso. En este sentido se ha constatado cómo el crecimiento urbanístico de las ciudades ha sido configurado como un modelo de crecimiento sin límites. Ciudades que incrementaban sus infraestructuras viarias con aumento de carriles puestos a disposición del vehículo particular. El auge de un boom de la construcción de viviendas en ciudades que se expande, permanentemente, pasando de la ciudad compacta a la ciudad diseminada. La creación de urbanizaciones ligadas a modelos abiertos, los cuales simulan espacios de convivencia sin realidad social. Ciudades pensadas para la atracción de turistas, inversiones o megaproyectos que ejerzan de locomotoras; ciudades para ser vistas, pero no vividas. La utilización del patrimonio como elemento turístico alejado de su valor etnográfico y cultural; el *city marketing* como elemento de diferenciación de los territorios y lucha en un mercado de turismo consumista y agresivo. En definitiva, una política donde se utiliza el espacio físico como tablero de juego de una economía que no generaba beneficios sociales de conjunto, sino espacios de trabajo ajeno.

Sin embargo, este modelo de ciudades expansivas tocó a su fin tras el estallido de la crisis económica de 2008, que posiblemente haya escrito su epílogo tras el estallido de los movimientos ciudadanos por la sostenibilidad de 2019. Parece poco probable que volvamos a modelos donde la sostenibilidad

sea un factor de primer orden a la hora de configurar nuevos desarrollos urbanísticos y territoriales.

Las ciudades son más que espacios físicos, son ante todo espacios sociales y culturales. El poder de las ciudades ha estado siempre presente, y en este momento, donde gracias a la Agenda 2030 se impulsa el empoderamiento de la ciudadanía, ese poder se fortalece como el eje central del desarrollo sostenible. Por ello, es imprescindible que las ciudades reconfiguren su papel en el nuevo orden mundial desde su acción local en un mundo completamente global.

El protagonismo de las ciudades en la localización y el cumplimiento de la Agenda 2030 ha de ir más allá de la consecución de los objetivos y las metas establecidos en el objetivo número 11: “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”; ha de situar la Agenda 2030 como base para el establecimiento de un crecimiento sostenible equitativo e inclusivo desde lo local.

Por ello es necesario definir un nuevo paradigma que genere un impulso reconfigurador. Las ciudades han de ser la piedra angular de la transformación del mundo que vivimos, ciudades sostenibles que tiendan hacia el objetivo de conseguir ciudades “económicamente productivas, socialmente inclusivas y medioambientalmente sostenibles”*. Como vemos, esta definición integra una transformación sistémica donde se interrelacionan todas las dimensiones del desarrollo, configurando una visión común para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030 tanto desde un punto de vista global como local.

Esta actuación requiere de una acción holística la cual vaya más allá de la alineación de las políticas que actualmente desarrollan las ciudades, y emplaza a las administraciones locales a tener una visión de conjunto ligada al paradigma global de desarrollo integral e interconectado.

4. Ciudades productivas

Hablar de ciudades productivas requiere un pensamiento más allá de la contribución del tejido empresarial al crecimiento del Producto Interior Bruto. Es ante todo una acción que permita la implementación de una economía que

* Sachs (2015).

favorezca la igualdad de oportunidades, que respete los principios básicos de un progreso inclusivo y que, al mismo tiempo, genere recursos económicos para el progreso del entramado social y económico de todo el territorio. Esta visión, alejada de un “buenismo” bien intencionado, persigue el fortalecimiento de una economía local bajo los criterios del bien común.

Hablar de proyecto económico nos lleva a la base de una prosperidad sustanciada en el desarrollo del proyecto personal de cada ciudadano en una visión de bien común que fortalezca el entramado socioeconómico. Actualmente, estamos sufriendo las consecuencias de un sistema económico que ha quebrado los principios básicos de la igualdad de oportunidades y del derecho a un trabajo digno. Es por ello que se hace más importante reconducir aquellas iniciativas que merman el derecho de la mayoría a poder desarrollar su proyecto de vida para alimentar el beneficio de unos pocos.

Estamos comprobando cómo el contrato social, nacido tras la II Guerra Mundial que llevó a la instauración de una Economía Social de Mercado garantizando los derechos y las libertades de los trabajadores, se ha quebrado. Hoy hay millones de personas en situación de desempleo, nuevos trabajadores considerados pobres, ya que con el salario que perciben por su trabajo no cubren sus necesidades básicas, o mujeres que cobran diferente remuneración económica realizando el mismo trabajo que sus compañeros varones. La era de la prosperidad no puede estar sustentada en un modelo económico falto de ética, de justicia social y de un progreso inclusivo.

Cuando hablamos de prosperidad estamos fundamentalmente hablando de inaugurar una nueva etapa donde el crecimiento económico no genere desigualdades. La globalización ha provocado la ampliación de la brecha de acceso a los bienes públicos globales provocando que la desigualdad no sea solo ya una realidad entre países, sino que esta se haya convertido en una realidad entre las personas.

La desigualdad ya no es solo económica, sino que ha pasado a ser territorial, social, de género e incluso generacional. Las diferencias salariales entre hombres y mujeres o entre directivos y trabajadores hacen que el actual modelo económico sea injusto. Las diferencias territoriales generan descohesión y desequilibrios que son complejos de resolver con medidas compensatorias de reequilibrio. Además, la ruptura del pacto generacional genera frustración entre los jóvenes, que ven cómo su esfuerzo e ilusión por un futuro más prometedor se ha visto truncado.

Por ello, construir ciudades económicamente productivas ha de ir más allá de actuar con un urbanismo pensado para el fortalecimiento de una economía de bajo beneficio socioeconómico. En este sentido, y en base a la esfera de “Prosperidad” de la Agenda 2030, las actuaciones a desarrollar deben centrarse en: promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos (ODS 8); construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación (ODS 9); reducir la desigualdad en y entre los países (ODS 10); lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (ODS 11), y garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna (ODS 7).

Como podemos comprobar, estos cinco objetivos, y las cuarenta y cinco metas que sustentan los mismos, aportan una visión distinta de un modelo económico extractivo basado en el beneficio económico a corto plazo. En este sentido, las actuaciones persiguen desarrollar un modelo económico que, desde una visión asentada sobre el territorio, impulse un modelo de economía local de alto beneficio social, económico y generacional.

Medidas económicas que cuentan con un doble componente medioambiental, como las relacionadas con el uso de energías renovables, la protección del patrimonio natural, el fomento de la movilidad sostenible o la apuesta por un turismo que vaya más allá de una oferta agresiva sobre el territorio y la economía local. Por otro lado, se plantean medidas que interrelacionan economía e igualdad de oportunidades, tales como el crecimiento de los ingresos de las personas con menos recursos, la promoción de la inclusión social, económica y política o el acceso a una vivienda digna. Un modelo económico que se sustenta en la innovación, la promoción de la industria inclusiva y sostenible y el fomento de la pequeña y mediana empresa, así como la modernización de las infraestructuras. Como factor de todo este desarrollo económico es necesario apostar por el valor más importante de esta transformación, las personas.

Si hacemos un balance del cumplimiento de estos objetivos según el informe de la Red Española de Desarrollo Sostenible 2020, donde se analizan ciento cinco ciudades de más de 80 000 habitantes, descubrimos que el número de municipios que alcanzan el grado de consecución alto (máxima categoría) es muy bajo. Cabe destacar que, de los cinco objetivos analizados en este apartado de ciudades económicamente productivas, el ODS 7 de *Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna* es el que

cosecha mayor número de municipios, quince, con un cumplimiento alto. Por el contrario, tan solo un municipio, en ambos casos, alcanza los objetivos establecidos en el ODS 9: *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación* (tan solo Zaragoza) y el ODS 11: *Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles* (únicamente la ciudad de Lorca).

5. Ciudades inclusivas

El segundo de los elementos clave para la definición del modelo de ciudades sostenibles hace referencia a la construcción de sociedades inclusivas. Destacar que la visión que aporta la Agenda 2030 en esta esfera está relacionada directamente con el empoderamiento de las personas, actuaciones que van más allá de la mera puesta en marcha de políticas de igualación de oportunidades; es, ante todo, el empoderamiento de la ciudadanía con el objetivo de que todas las personas desarrollen su proyecto de vida en una sociedad construida por el quehacer de todos. Nuevamente vemos cómo el precepto de “no dejar a nadie atrás” está presente.

En este sentido, estamos hablando de la esfera “Persona”, que aglutina cinco objetivos relacionados con: poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (ODS 1); poner fin al hambre (ODS 2); garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ODS 3); garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (ODS 4); lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5).

Con un simple análisis podemos comprobar que, en la mayoría de estos objetivos, las ciudades no disponen de competencias directas, ya que estas corresponden a las comunidades autónomas. Sin embargo, estamos hablando de objetivos y metas de alto impacto en la vida de las personas y en el desarrollo de su proyecto de vida. Este aspecto nos hace reflexionar sobre la necesidad de repensar la asignación de competencias entre las diferentes administraciones, o al menos el establecimiento de mecanismos de cooperación institucional y territorial que atienda las necesidades de todas y cada una de las personas en los diferentes territorios.

Esta esfera de personas recoge cuarenta y siete metas para su desarrollo. Si centramos la acción en el papel que deben realizar las ciudades para lograr

sociedades inclusivas encontramos acciones como: la reducción de la pobreza en todos sus aspectos, garantizar el acceso a los bienes públicos globales; la lucha contra el hambre, la reducción de las enfermedades, el abuso de alcohol y drogas; la lucha contra los accidentes de tráfico, el fortalecimiento de la educación como ascensor social y la lucha contra todo tipo de discriminación de género, además del aseguramiento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Estos cinco objetivos, interconectados e indisolubles, son el corazón de la Agenda 2030, su alma. Marcan una visión humanista para el fortalecimiento de una sociedad plural y el empoderamiento de las personas para que puedan desarrollar su proyecto de vida en igualdad de oportunidades.

Hablar de personas es hablar de ciudades. Vivimos en un mundo global e interconectado; sin embargo, seguimos estableciendo mayoritariamente nuestras relaciones y nuestro proyecto personal en entornos de cercanía. Las ciudades son, como ya hemos dicho anteriormente, más que espacios físicos; son, sobre todo, espacios sociales y culturales donde las personas desarrollan sus capacidades y potencialidades. Una ciudad no puede ser entendida sin el corazón que representa el latir de una sociedad sin desigualdades. Un espacio que fomenta un concepto de ciudadanía real que se fortalece e incrementa con las relaciones personales entre iguales.

Como decíamos, la actual configuración administrativa otorga competencias limitadas en los aspectos básicos recogidos en esta esfera de personas. Sin embargo, nuevamente recogiendo el análisis realizado por parte de la Red Española para el Desarrollo Sostenible en su informe *¿Cómo está avanzando la Agenda 2030 a nivel local? Una mirada práctica*, comprobamos cómo el objetivo 3: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, y el objetivo 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, aglutinan el mayor número de municipios que han llegado al máximo nivel de cumplimiento (28 y 22 respectivamente). Ello nos demuestra que los municipios, como entidades más cercanas a la ciudadanía, están volcados en dar soluciones a los problemas más acuciantes de sus ciudadanos, independientemente de las competencias otorgadas por la legislación vigente.

Por otro lado, cabe resaltar del citado informe que la lucha contra la pobreza es el objetivo en el que menos municipios se sitúan en la máxima

categoría, tan solo uno (Sant Boi); que el objetivo relacionado con la lucha contra el hambre deja a veintiún municipios en la categoría más baja; y que, en cuanto a las políticas ligadas a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, tan solo nueve de los ciento cinco municipios se puede considerar que han cumplido con los objetivos marcados en la Agenda 2030.

Este último dato sorprende, ya que España ha sido referente en las políticas de impulso de la igualdad entre hombres y mujeres y contra la violencia de género; sin embargo, comprobamos que queda aún mucho camino por recorrer para que estos impulsos legislativos e institucionales terminen por asentarse en los territorios a través de la acción municipal.

6. Ciudades medioambientales

El tercero de los vectores esgrimidos en la definición del profesor Sach hace referencia a la definición clásica de la sostenibilidad. Lograr ciudades medioambientalmente sostenibles requiere de una visión que vaya más allá de pensar en el territorio como espacio de oportunidades o crecimiento. La sostenibilidad ambiental es factor clave de progreso. Frente a la demonización de las políticas medioambientales como limitadoras del crecimiento irracional e insostenible de las ciudades, hemos de inaugurar una nueva época donde el ser humano deje de estar en guerra con la naturaleza.

Esta esfera denominada “Planeta” aglutina los objetivos denominados verdes. Hay que recordar que, en la configuración de la Agenda 2030, la máxima responsable del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Helen Clark, planteó la necesidad de que la nueva agenda uniera en un solo proyecto la herencia del trabajo realizado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los acuerdos concitados en Rio+20, otorgando así una conexión entre las políticas de desarrollo y las políticas medioambientales, de ahí el nombre que se asignó finalmente a esta Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Nuevamente nos encontramos con cinco objetivos con un total de cuarenta y seis metas que configuran una acción medioambiental integrada para: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos (ODS 6); garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (ODS 12); adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS 13); conservar y utilizar sosteniblemente los

océanos, los mares y los recursos marinos (ODS 14); gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad (ODS 15).

La materialización de estos cinco objetivos se realiza mediante la puesta en marcha de cuarenta y seis metas que relacionadas con el ámbito municipal pretenden: lograr el uso eficiente de los recursos naturales, reducir el desperdicio alimenticio; la prevención, reducción, reciclado y reutilización de desechos; la incorporación del cambio climático en políticas y estrategias o la mejora de la educación y sensibilización ambiental; la prevención y reducción de la contaminación marina y la conservación de zonas costeras; asegurar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y la gestión de los bosques.

En un primer análisis encontramos que varias de estas metas y objetivos no se aplican en todos los territorios debido a sus configuraciones territoriales; sin embargo, estos objetivos medioambientales adquieren una dimensión local muy destacada en lo concerniente a la gestión de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático. Igualmente podemos comprobar que en los objetivos de esta esfera planeta tienen una incidencia muy importante las políticas de educación y sensibilización medioambiental local.

Tomando nuevamente como base de estudio el análisis realizado por parte de la Red Española para el Desarrollo Sostenible *¿Cómo está avanzando la Agenda 2030 a nivel local? Una mirada práctica*, comprobamos que la incidencia de estos objetivos en las políticas municipales es alta. Destaca de esta esfera, en comparación con las anteriores, que es la más compacta en cuanto a municipios que han alcanzado el máximo desarrollo. En este sentido, el índice menor de la horquilla está en el ODS 15, con ocho municipios, y el más alto, con catorce municipios, en el ODS 6. Hay que resaltar que en el cumplimiento del ODS 14 (vida submarina) hay sesenta municipios que no disponen de datos, al tratarse de territorios de interior.

Vemos, por lo tanto, cómo los municipios llevan adoptando medidas relacionadas con las políticas medioambientales desde hace años; hay que recordar que la Agenda 21 supuso un gran impulso a la integración de políticas medioambientales en los municipios. Sin embargo, existe un dato en el citado estudio ciertamente preocupante en relación con el ODS 13 (*Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*): cuarenta y un municipios no han podido ser evaluados en su desempeño y cumplimiento

debido a la no existencia de datos. Esto puede deberse a que el dato recogido en el informe hace referencia a la medición de los niveles de CO₂ tanto en la industria como en el transporte; sin entrar en la pertinencia o no de que el ODS 13 se evalúe mediante la medición del CO₂, es necesario destacar que es muy significativo que cuarenta y un municipios no dispongan de estos sistemas de medición básico para la toma de decisiones en el ámbito de la lucha contra el cambio climático.

Estas tres esferas (Prosperidad, Planeta y Personas) configuran los tres vectores del desarrollo sostenible; sin embargo, esta visión de aplicación de la Agenda 2030 a nivel local es reducida si no unimos a estas actuaciones las metas y los objetivos recogidos en las otras dos esferas: Paz y Alianzas.

7. Liderazgo Ético Global

El objetivo de desarrollo sostenible 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, y el 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, configuran cada uno de ellos las dos esferas restantes. Estos dos objetivos juntos constituyen una visión ética del desarrollo sostenible.

Hasta el momento habíamos visto los primeros quince objetivos de desarrollo sostenible, y sus ciento treinta y ocho metas establecen el conocimiento para la acción. Aportan las ideas fundamentales de acción para lograr un desarrollo sostenible fundamentado en la ciencia y en la experiencia de cuatro décadas de multilateralismo. Sin embargo, todos estos objetivos no pueden ser llevados a la práctica sin una fundamentación que vaya más allá de la mera aplicación de buenas políticas de sostenibilidad.

Los objetivos 16 y 17 configuran la ética de la Agenda 2030, y se desarrolla mediante el impulso de treinta y una metas, en tan solo dos objetivos, que fortalecen la implementación de la Agenda mediante la generación de alianzas y el fortalecimiento de la justicia social.

La importancia que los municipios otorgan a estos dos objetivos se pone de manifiesto al ser, el cuarto y quinto respectivamente, los objetivos en que mayor número de municipios ya han alcanzado el nivel más alto de consecución, conforme al estudio antes mencionado de la Red Española de Desarrollo Sostenible.

Al referirnos a la ética de la Agenda en el ámbito local estamos marcando las líneas sobre las que se debe construir la nueva gobernanza para la inauguración de una nueva Administración, no solo para gestionar los recursos a disposición de las administraciones públicas locales, sino, fundamentalmente, para construir un liderazgo social y político que se desarrolla desde la máxima autoridad municipal.

Liderar desde el ámbito local significa generar dinámicas que vayan más allá de la puesta en marcha de determinados proyectos sociales, económicos y medioambientales. En este sentido, la política cobra su máxima expresión, su vocación de servicio público, aquella que busca el bien común y la construcción de espacios de convivencia que generen liderazgos colectivos en la construcción de un futuro sostenible e inclusivo.

El liderazgo político va además ligado a la ejemplaridad y por lo tanto no puede ser ejercido sin ética. La construcción de sociedad requiere poner en marcha todas las estrategias necesarias para que las personas estén en el centro de las decisiones, no como objetos sino fundamentalmente como sujetos del quehacer cívico.

Desde la visión de implementación de la Agenda 2030 como hoja de ruta para la transformación del mundo en que vivimos, el liderazgo ético se convierte en un liderazgo global multiactor. Vivimos actualmente un mundo en transición: las viejas potencias mundiales han perdido su preponderancia por el impulso de los nuevos países emergentes que lideran el desarrollo tecnológico; las grandes instituciones multilaterales se encuentran en muchas ocasiones faltas de instrumentos para incidir sobre el papel que ejercen las grandes corporaciones industriales y económicas; y los países pierden su protagonismo en una soberanía nacional que cada vez más requiere de instituciones multilaterales para actuar en un mundo globalizado.

Frente a este caos de la gobernanza mundial en proceso de construcción, los municipios están llamados a ejercer un liderazgo local y global que abandere una ética gubernamental del diálogo y el acuerdo. El liderazgo político a nivel local se convierte en un liderazgo constructor de alianzas para un desarrollo sostenible integral. Un liderazgo que fortalece las relaciones entre los diferentes actores y genera alianzas blandas en una visión de cooperaciones radicales.

Esta visión está reflejada en los dos objetivos que estamos analizando de justicia y alianzas. Acciones que persiguen generar sociedades inclusivas,

donde la Administración pública vaya más allá del cumplimiento ético de la legislación vigente y encamine su actuación a fortalecer la participación de la ciudadanía en el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, todas estas actuaciones de apertura de las administraciones han de contar con una línea de acción directa en el fomento de alianzas multiactor. Un liderazgo político que lejos de ser vertical, conforme a la ordenación administrativa, ni horizontal, desde una acción de expansiva de consulta, se convierte en un impulsor de alianzas en red donde las interconexiones son multidireccionales.

La generación de alianzas ha de permitir no solo una gestión más eficaz de los recursos, sino fundamentalmente la construcción de una inteligencia colectiva transformadora. De esta forma las administraciones públicas locales pasan de ser proveedores de servicios o gestores de la realidad de los territorios a ser entidades impulsoras de ecosistemas de transformación social, económica y medioambiental.

La consecución de la Agenda 2030 solo será viable si todos los actores asumen un papel propositivo y constructivo. El ámbito municipal se rige de esta manera en un ecosistema perfecto para lograr esa alianza global que genere no solo sinergias, sino, además, una colaboración radical capaz de pasar de medidas incrementales a verdaderas transformaciones exponenciales.

Estas colaboraciones radicales nacen de la vocación de los diferentes actores que sitúan los Objetivos de Desarrollo Sostenible como visión de su acción. Una colaboración que busca la confluencia de aquellos actores comprometidos que mediante colaboraciones blandas fortalecen los mecanismos para la consecución de los diferentes objetivos, y que logran con su acción directa externalidades positivas que revierten en la labor que realiza la propia alianza, e impulsan nuevas acciones sustentadas desde el trabajo colaborativo y común de todos los actores.

Los municipios establecen a través de los diferentes entramados sociales y culturales verdaderas redes de transformación. El liderazgo político se fortalece en el momento en que este se convierte en locomotora de avance y empuje en la definición de acciones enmarcadas dentro de una agenda superior que protege y da cobertura a las actuaciones de cada uno de los agentes locales. El sentimiento de pertenencia a un movimiento que va más allá de la mera acción local otorga, a estas colaboraciones radicales, el impulso

cultural que afianza las transformaciones que hemos emprendido mediante la aplicación de la Agenda 2030 en el ámbito local.

Sin embargo, estas alianzas no pueden quedarse solamente en el espacio físico delimitado por un municipio. Aprovechando esta vinculación entre lo local y lo global se abren espacios para la generación de alianzas territoriales que den coherencia y cohesión a una actuación de colaboración entre personas. Las redes territoriales comparten objetivos y retos comunes que han de afrontar en la configuración de una agenda global de ciudadanía.

En esta línea de trabajo hay que poner de relieve el papel de las instituciones supramunicipales como elementos de vertebración del territorio y de equilibrio de las desigualdades sociales y económicas. Las diputaciones como entidades de cooperación territorial disponen de un potencial de activación territorial de la Agenda 2030 mediante el impulso de redes de difusión, sensibilización y compromiso.

Otra de las iniciativas que ha jugado un papel crucial en la territorialización de la Agenda 2030 ha sido la creación en 2016, por parte de la Generalitat Valenciana, de la Alianza de Ciudades por el Desarrollo Sostenible. Una iniciativa que perseguía que los municipios de mayor población de la Generalitat Valenciana asumieran el reto de liderar cada uno de los diecisiete objetivos. Esta apropiación venía a empoderar a cada uno de los municipios en una red regional donde los municipios de mayor población actuaran como locomotoras en la territorialización de la Agenda 2030 en la Comunitat Valenciana.

Fruto de esa constitución, actualmente son más de 50 los municipios que constituyen esta Alianza intermunicipal y territorial. En su constitución dieciséis municipios asumieron uno de los objetivos: ODS 1 Alicante, ODS 2 Valencia, ODS 3 Elche, ODS 4 Mislata, ODS 5 Castellón, ODS 6 Benidorm, ODS 7 Elda, ODS 8 Denia, ODS 9 Alcoy, ODS 10 Paterna, ODS 11 Sant Vicent, ODS 12 Sagunt, ODS 13 Orihuela, ODS 14 Gandía, ODS 15 Torreveija, ODS 16 Torrent, y el ODS 17 fue asumido por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

Hay que destacar que para asumir el reto de liderar cada uno de estos objetivos los ayuntamientos tenían que elevar el acuerdo para su aprobación al pleno municipal, siendo en todos los casos apoyados por unanimidad. En cuanto a la composición política de esta primera alianza municipal, es

importante resaltar su pluralidad, ya que encontramos municipios gobernados por los tres principales partidos del arco político valenciano, una muestra más de la importancia de esta Agenda y de su valor para la generación de alianzas multisectoriales.

Fruto de esta primera alianza que permitió la territorialización de la Agenda 2030 en la Comunitat Valenciana, se sumaron más municipios hasta superar los 50 municipios en la actualidad. Esta cifra puede parecer *a priori* baja, pero teniendo en cuenta que la Comunitat Valenciana cuenta con 540 municipios, supone más del 60 % de la población.

Por otro lado, cabe destacar que estas actuaciones han propiciado que los municipios no solo lideren uno de los objetivos, sino que, además, la Agenda 2030 haya entrado a formar parte de todo el desarrollo de acción de la actividad municipal. De esta manera se ha conseguido que la necesaria vinculación entre lo global y lo local se lleve a cabo, gracias a la asunción por parte de los municipios de su papel como actores principales en una nueva gobernanza global.

8. Siete lecciones aprendidas de la pandemia

La crisis sanitaria, económica y social provocada por la COVID-19 ha puesto de relieve múltiples cuestiones que han pasado a estar en primera línea de la acción política y colectiva. Quizá es demasiado pronto para analizar el impacto que ha causado en las ciudades, y en las personas, esta crisis que no vimos venir. Sin embargo, a nadie se le escapa que el impacto en las ciudades ha sido devastador, tanto desde el punto de vista sanitario como desde el económico y sobre todo el social.

Si las ciudades son fundamentalmente un espacio social, la pérdida de nuestra cultura de la cercanía y contacto personal para reconocernos en el otro ha debilitado nuestro modelo de cultura de ciudadanía. Las ciudades están llamadas a reinventarse y, sobre todo, a tomar un nuevo camino centrado en espacios seguros, sociales y sostenibles. Las ciudades toman de esta manera un liderazgo local con proyección global.

Para transitar hacia esta nueva realidad es necesario que las ciudades tomen en consideración los aprendizajes que nos deja la pandemia. Sin analizar las grandes brechas que deja la pandemia, que debe ser el principal y

fundamental eje de trabajo para que nadie quede atrás tras la superación de la crisis, la gestión de esta pandemia nos deja siete lecciones:

1. Somos vulnerables. Frente a los relatos distópicos que nos hablan de superpersonas, o los formidables avances de la ciencia que nos encaminan a seres biónicos o a biotecnología insertada en nuestro cuerpo, la realidad es que la crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve que somos organismos débiles y vulnerables. La salud y la protección de las personas son la pieza clave en el nuevo tiempo que tenemos por delante. Las ciudades albergan a las personas, nos dan ese espacio físico de convivencia que ahora además ha de convertirse en un espacio de seguridad sanitario-ambiental. Las ciudades en este sentido, sin competencias directas sobre la gestión sanitaria, han de situar el cuidado de las personas y la protección de estas ante cualquier tipo de eventualidad sanitaria o social en el frontispicio de su acción. Las personas han de sentirse protegidas y fortalecidas en un sistema que tiene que no olvidar que somos vulnerables.
2. Necesitamos instituciones fuertes. Afortunadamente hemos comprobado en este tiempo que además las tenemos. Durante la gestión de la crisis sanitaria hemos visto cómo un sistema institucional robusto es sinónimo de seguridad y garantía de equidad. Desde la propia gestión de los aspectos vitales de la vida humana (sanidad, alimentación, educación) hasta los servicios económicos que han trabajado para dotar a los ciudadanos de las garantías de vida básicas. No hace falta resaltar el enorme trabajo que han realizado todos los servicios sanitarios en todas las partes del territorio. Una sanidad pública que, sobrepasando cualquier dificultad y carencia, ha estado al frente de la gestión de la pandemia desde una acción de coordinación absoluta con un único objetivo: velar por la salud de todas las personas. Un sistema educativo que ha pasado de una educación presencial y analógica a una educación online y a distancia de la noche a la mañana, gracias al esfuerzo y el trabajo de docentes, familias y alumnos que han trabajado para que la educación no pare. Un sistema agroalimentario que ha abastecido los mercados y centros de alimentación para evitar que no dispusiéramos de los recursos básicos alimenticios.
3. Tenemos un sistema económico débil. La parada de la actividad ha supuesto la parálisis de un sistema económico globalizado de consumo. Una economía que, ya tras la crisis de 2008, no puso en marcha las reformas necesarias para afrontar los retos del cambio global que estábamos ya viviendo. Hay que recordar que en septiembre

de 2019 el propio *Financial Times* titula su portada: “*Capitalism, time for reset*”. La caída de los ingresos y el aumento del gasto de las administraciones públicas pueden suponer el colapso de muchas instituciones públicas, y especialmente los ayuntamientos. En este sentido es esperanzadora la apuesta de la Unión Europea por los fondos *Next Generation*, y la decisión política que ha determinado que la crisis sanitaria no puede sostenerse nuevamente sobre las espaldas de los trabajadores y las trabajadoras.

4. La acción humana devasta el planeta. Desde muchas organizaciones y desde instituciones de todo tipo, se estaba poniendo el foco en los riesgos ecológicos y medioambientales que corríamos de seguir con la actual escalada de crecimiento desacerbado. La parada de la actividad económica y social ha puesto de relieve, nuevamente, cómo nuestra acción diaria está debilitando nuestro espacio vital, nuestro planeta. Cabe resaltar, en este sentido, las imágenes de animales transitando por las ciudades desiertas de actividad humana, la recuperación de los colores de los canales de Venecia o la bajada sin paliativos de los niveles de contaminación de las grandes ciudades, especialmente Madrid. En este sentido, esto ha de hacernos reflexionar hasta qué punto nuestras acciones de vida pueden limitar el derecho de las futuras generaciones a disfrutar de un ambiente saludable para su desarrollo y disfrute.
5. Vivimos en un mundo global. Tras la aprobación de la Agenda 2030 en septiembre de 2015, el secretario general Ban Ki-moon puso de relieve que con esta Agenda todos los países pasamos a ser países en desarrollo. Si aún quedaban dudas sobre nuestra conexión con el mundo cercano, pero también el más lejano, la pandemia ha puesto de relieve que la aldea global es ahora más global que nunca. Esta realidad nos obliga a repensar nuestra acción y a entender cómo las interconexiones entre actores, territorios o personas ya no solo se circunscriben a un espacio finito delimitado por nuestro territorio, sino que somos parte de un engranaje global mucho más complejo.
6. Tenemos capacidad de reacción. El cambio de prioridades que supuso la pandemia nos hizo reconfigurar nuestras acciones en todos los sentidos. Desde las actuaciones individuales de cada una de las personas, hasta el papel que desarrollan las instituciones y las empresas. Ante esta dificultad hemos aumentado nuestra capacidad de acción como ciudadanía global. La prueba de ello se refleja en las iniciativas de la investigación, que ha puesto en marcha líneas de actuación ligadas no solo a la generación de vacunas, sino además

a la solución de los problemas sanitarios en cada uno de los momentos vividos durante el momento más trágico de la pandemia; las acciones de las empresas de diversos sectores, que transformaron sus líneas de producción para fabricar mascarillas, respiradores, material de protección personal y colectivo; o las de las instituciones públicas, que han puesto en marcha instalaciones sanitarias provisionales para atender las necesidades más perentorias e imprescindibles. Todo un ejemplo de compromiso, creatividad y acción.

7. La solidaridad es nuestra seña de identidad. Esto es observable mediante nuestra acción individual como personas asumiendo un confinamiento que limitaba nuestros derechos y libertades individuales, por un fin mayor como era la protección de todas y cada una de las personas que forman la ciudadanía como constructo social. Una solidaridad que además se ha convertido en vocación de acción en pro del igual, en pro de “no dejar a nadie atrás” y de proteger lo más importante que tenemos en la vida: las personas.

Esta solidaridad la hemos podido comprobar con ejemplos reales en todos y cada uno de los aspectos generales de la vida. Una solidaridad que va más allá de la comprensión de la realidad del otro para convertirse en la confluencia de una idea de comunidad, de construcción de un bien común para todos y todas. Solidaridad además que se convertía en acción ética. En un momento en que estuvo en juego la libertad de las personas, estas en su conjunto pusieron de relieve que la ética va más allá de un valor fundamental de toda persona.

De estas lecciones aprendidas durante la crisis se desprende la necesidad de emprender las reformas necesarias para reconstruir y reinventar el mundo en que vivimos.

Necesitamos reconstruir la confianza en el futuro. Un futuro que está en nuestras manos y que hemos de liderar a través de la acción. Reconstruir nuestro sistema de gobierno y nuestra democracia, esa que, al fin y al cabo, nos otorga el poder de ser parte de la solución de los retos que tenemos por delante

Pero, además, tenemos que reinventar las instituciones en una sociedad más abierta, plural, globalizada e interconectada. Tenemos que reinventar nuestro modelo de convivencia en espacios finitos que ahora son pieza clave de una aldea global. Las ciudades del futuro presente albergarán hasta

6 generaciones diferentes conviviendo en el mismo espacio y tiempo. Una convivencia que necesitará renovar nuestro compromiso ético de hospitalidad cosmopolita. Tenemos que reinventar las soluciones, no podemos seguir aplicando fórmulas que minimicen los efectos de un mal crecimiento, sino que debemos afrontar el reto fundamental de afrontar la base de un nuevo desarrollo sostenible inclusivo. Tenemos que reinventar un nuevo liderazgo que ahora será colectivo y ha de permitir implementar una gobernanza abierta en un sistema complejo y global.

9. Hoja de ruta para el liderazgo de las ciudades sostenibles

Las ciudades están llamadas a jugar un papel primordial en la definición del nuevo marco multilateral para el fortalecimiento de un desarrollo sostenible e inclusivo que no deje a nadie atrás.

La Agenda 2030 nos aporta el conocimiento necesario para esta transformación. Una hoja de ruta que se convierte, en este momento, en la base para la definición de nuevas políticas públicas y actuaciones empresariales, y en herramienta para que la ciudadanía sea participe de la necesaria transformación. En base a la Agenda 2030 y sustentado en la realidad que nos deja la pandemia, es el momento de que las ciudades abanderan la constitución de un nuevo Contrato Social Global desde lo local.

Para comenzar esta construcción de un nuevo contrato identificamos siete principios básicos que permitirán empoderar a la ciudadanía y fortalecer el papel de los municipios en la transformación del mundo en que vivimos:

1. **Democracia.** Solo hay una manera de fortalecer la democracia y es ampliándola. Las ciudades han de construir una democracia expansiva que aumente la participación de la ciudadanía más allá de los preceptos legales establecidos en la Constitución y la legislación vigente. Una democracia que combine la democracia representativa, como exponente de la voluntad de la ciudadanía, con una democracia deliberativa que fortalezca la construcción de sociedades democráticas.
2. **Conocimiento.** Para emprender las transformaciones necesarias hemos de construir más conocimiento. A nivel municipal la Agenda 2030 y la Agenda Urbana constituyen la base de ese conocimiento para la acción. Pero, además, este conocimiento ha de ser incentivado mediante el fomento de la investigación, la creatividad y la

innovación. Las ciudades son más que laboratorios abiertos de innovación y creatividad. Son espacios donde las soluciones se materializan en acciones que mejoran y acrecientan la calidad urbana y por lo tanto la calidad de vida de la ciudadanía. Las ciudades sostenibles se convierten en polos de atracción del talento. Sin creatividad, talento e innovación no podremos generar vectores de transformación.

3. **Acción.** La visión de largo recorrido que aporta la Agenda 2030 ha de convertirse en acción. En 2020 hemos inaugurado la década de la acción para lograr los objetivos de desarrollo sostenible. La acción municipal es directa: acción-reacción-repercusión. El papel en la materialización de las acciones hacia la sostenibilidad encuentra en los gobiernos locales un espacio de transformación directa que genera una cultura de sostenibilidad imparabile.
4. **Instituciones.** La transformación institucional que requiere la implementación de la Agenda 2030 puede materializarse de manera inmediata desde el ámbito local. Las instituciones locales han de pasar de ser proveedores de servicios a impulsores de los ecosistemas de transformación, tanto interna como externa. La digitalización de la administración, la integración de las diferentes políticas municipales en una visión de conjunto que rompa la departamentalización, el impulso de espacios para el talento, el desarrollo de una democracia deliberativa o el fortalecimiento de la innovación social, son algunos de los ejemplos de hacia dónde deben transitar las nuevas instituciones locales.
5. **Empoderamiento.** La Agenda 2030 es una agenda de ciudadanía y, por lo tanto, el cumplimiento de cada una de las metas solo será posible si la ciudadanía es considerada parte fundamental de la transformación. Este empoderamiento ha de ir en cuatro líneas: personal, cultural, económica y profesional. Las ciudades, como hemos venido diciendo a lo largo del presente artículo, son espacios de convivencia de las personas, ese lugar donde las personas desarrollan su proyecto de vida. En este sentido, son las administraciones locales las que han de poner en marcha todas las iniciativas necesarias para lograr que este empoderamiento de la ciudadanía permita construir una ciudadanía activa y comprometida con el desarrollo sostenible.
6. **Humanismo.** La transformación que estamos impulsando no puede ser tan solo la puesta en marcha de actuaciones en pro de un desarrollo sostenible. Esta transformación ha de sustentarse en los valores, en una visión humanista del desarrollo que se fundamente

en los principios que se emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los valores compartidos de una sociedad abierta, plural, igualitaria y solidaria en busca de la justicia social.

7. **Liderazgo.** La construcción de alianzas multiactor, multinivel y multisectorial nos abre un nuevo espacio para la determinación de un liderazgo inclusivo que, desde las colaboraciones radicales entre todos los actores, genere ecosistemas de transformación. En este sentido, las ciudades como espacios de convivencia deben ser las protagonistas en la redefinición de un nuevo modelo de gobernanza abierta que inaugure una nueva época de liderazgos colectivos. Un liderazgo que no solo parte de la Administración política, sino que, además, ha de estar presente en todos y cada uno de los actores. El éxito de la Agenda 2030 vendrá de la mano de la localización de la Agenda y el liderazgo de cada uno de los actores que con su actuación contribuyen a un desarrollo sostenible inclusivo.

10. Conclusiones

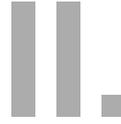
En 2013 iniciamos el camino para la construcción de una nueva agenda para un nuevo mundo desde la participación. Un nuevo mundo que redefiniera las alianzas, el desarrollo y sobre todo el papel de las personas en un planeta en riesgo de colapso social, económico y medioambiental. Cuando todavía estábamos conceptualizando cómo aplicar una agenda compleja para un mundo complejo, la crisis sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19 nos pone más alerta si cabe sobre la transformación ineludible.

Las personas están llamadas a liderar esta transformación con el objetivo de que nadie quede atrás. Las ciudades, como espacios de convivencia, son la clave para liderar una nueva gobernanza global que se asiente desde lo local. Vivimos y compartimos el espacio en un territorio finito pero interconectado en la aldea global.

Los cambios y las transformaciones sociales, económicas y medioambientales que debemos emprender han de realizarse desde una visión integral, pero sobre todo integrada. Ya no es posible poner parches a un mal modelo de crecimiento que ha generado más desigualdad y más vulnerabilidad. Es momento de construir un nuevo contrato social global liderado por las ciudades y las personas.

11. Bibliografía

- Buyolo García, F. (2019a). Construyendo el nuevo Contrato Social Global desde la acción local. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 202.
- (2019b). Desarrollo territorial: Localización de los ODS. En AA. VV. *El enfoque del desarrollo económico inclusivo y sostenible en las políticas públicas locales*. Unión Iberoamericana Municipalista.
- Center for the Governance of Change. (2019). *Las empresas con propósito y el auge del cuarto sector en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana.
- Cutter, A., Osborn, D., Romano, J. y Ullah, F. (2015). *Sustainable development goals and integration: Achieving a better balance between the economic, social and environmental dimensions*. Study Commissioned by the German Council Development.
- Gobierno de España. (2018). *Plan de implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia de desarrollo sostenible*.
- Innerarity, D. (2018). *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- (2019). *Comprender la Democracia*. Madrid: Gedisa.
 - (2020). *Pandemocracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Monge, C. y Oliván, R. (2019). *Hackear la política*. Madrid: Gedisa.
- Noah Harari, Y. (2014). *Sapiens. De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Debate.
- Pwc y Ashoka. (2020). *¿Cómo podemos dar solución a los grandes problemas sociales globales?*
- Sachs, J. (2015). *La era del desarrollo sostenible. Nuestro futuro está en juego: incorporemos el desarrollo sostenible a la agenda política mundial*. 1.ª ed. Barcelona: Deusto.
- United Nations. (2015). *Sustainable Development Goals*.
- (2019). *The future is now. Science for achieving sustainable development* (Global Sustainable Development Report).



LA INCLUSIVIDAD LOCAL Y SUS OBJETIVOS

Los objetivos de sostenibilidad e inclusividad de la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública. De las ideas a la acción^α

José María Gimeno Feliu

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Zaragoza

orcid.org/0000-0001-6760-9222

(gimenof@unizar.es)

SUMARIO. 1. Introducción: contexto. 2. Los ODS y la compra pública sostenible: un primer pilar. 3. La contratación pública como espejo de una eficaz política de integridad: el segundo pilar. 4. La calidad de los servicios públicos y las fórmulas colaborativas: el tercer pilar. 5. Epílogo reflexivo. 6. Bibliografía.

“Los problemas globales requieren una acción global, no a la ‘cultura de los muros’”. Papa Francisco. *Encíclica “Fratelli tutti”* (octubre 2020).

1. Introducción: contexto

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, agendados en el horizonte 2030 (aprobados el 25 de septiembre de 2015 y con vigencia desde enero de 2016), con la finalidad de promover la convergencia entre los países de la UE, en el seno de las sociedades y con el resto del mundo, han tenido

^α. Este trabajo es resultado de las actividades del proyecto de investigación concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad titulado: “La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza”. Referencia: PID2019-109128RB-C21.

una indudable repercusión en las agendas públicas de todos los poderes públicos. Los 17 objetivos, bajo el lema “Transformar Nuestro Mundo”, presentan un carácter integrado e indivisible, abarcando las esferas económica, social y ambiental (son una estrategia de futuro sumamente ambiciosa y transformativa). Agenda de Naciones Unidas que se propone, entre otros objetivos, el de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible como algo esencial para lograr la prosperidad. Asimismo, la Agenda aborda los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza, entre otras¹.

Los ODS tienen, más allá de su marcado carácter didáctico, una clara incidencia en cómo los poderes adjudicadores deben diseñar la arquitectura de su contratación pública. Así, la Unión Europea ha decidido incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las políticas e iniciativas de la UE a todos los niveles, con el desarrollo sostenible como principio rector esencial de todas las políticas de la Comisión Europea. Idéntica estrategia de asumir como retos de

1. Como es conocido estos retos se agrupan en cinco ejes: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas. Los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible** son:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

primer orden los ODS se puede constatar entre los distintos poderes públicos españoles, que hacen de su mención una especie de mantra ideológico, cuando lo que interesa es sus consecuencias prácticas y su capacidad de transformación².

Los distintos retos de la Agenda de Naciones Unidas encajan en la visión estratégica de la contratación pública, que se visualiza, todavía más, como una importante herramienta jurídica³. La dimensión económica de la contratación pública (que supone el 22 por ciento de los presupuestos públicos según los últimos datos) no ofrece dudas de la oportunidad de implementación de los ODS desde una nueva visión “inteligente” del contrato público, que se debe recontextualizar desde la perspectiva de inversión y no de gasto. Desde esa política de inversión -y no mero gasto- debe analizarse y comprenderse la estrategia para desarrollar los ODS a través del contrato público. Por ello, en este nuevo contexto, la contratación pública puede ser una palanca del cambio económico⁴.

La visión estratégica de la contratación pública no es una simple “corriente ideológica”. Es mucho más, al ser el “corazón” de una nueva arquitectura institucional en la materia. Lo que queda reflejado expresamente, en Europa, en la Estrategia Europa 2020, que indica que la contratación pública es una herramienta principal para el cumplimiento de esos objetivos⁵. Cuestión sobre la que insiste la

2. Incluso con dimensión propia en la organización de la estructura de gobierno: Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible (creado por Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero), que se concibe como un espacio ciudadano de carácter consultivo y de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 desde un enfoque participativo, incluyente y transparente. Porque la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se presenta, ante todo, como un nuevo contrato social global y local que obliga a todos los actores sociales y a todas las administraciones públicas a trabajar de forma coordinada.

3. Las instituciones europeas insisten en la visión estratégica de la contratación pública: “Comunicación de la Comisión ‘Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador’”. Así lo advertía ya en mi trabajo: *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación europea*, Civitas, Cizur Menor, 2006, p. 16. Y así insistía en mi monografía: *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 213.

4. Al menos puede servir para “empujar” dicho cambio. *Vid.* Terrón (2019).

5. Las instituciones europeas, en el contexto económico de inestable e insegura superación de la crisis financiera manifestada en el año 2008, adoptaron una serie de propuestas y pautas, a la vez que señalaban la obligación de efectuar un balance para poder reorientar la estrategia. En ese contexto interesa destacar el “Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025”, elaborado por la Comisión Europea el 1 de marzo de 2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 25 de septiembre de 2015, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Comisión Europea en “Conseguir que la contratación pública funcione a Europa y para Europa” (3 de octubre de 2017, COM [2017] 572 final), al insistir en la idea de una estrategia de contratación pública, para lo que establece el marco político general y define prioridades claras para mejorar la contratación en la práctica y dar apoyo a las inversiones en el seno de la Unión Europea. Mediante esta Comunicación, de un lado, la Comisión propone una amplia asociación colaborativa que conduzca a un sistema de contratación pública efectivo, transparente, digital e inteligente, que responda plenamente a los retos del entorno cambiante actual. Entre otros aspectos que, según se señala, podría incluir la asociación, hay que destacar la mejora por parte de las autoridades nacionales de la organización de la contratación, formulando estrategias de contratación nacionales claras y el establecimiento de centros de apoyo de la competencia y órganos de adquisición centralizados. Por otra parte, identifica las seis áreas prioritarias en las cuales una acción clara y concreta puede transformar la contratación pública en un poderoso instrumento de la cartera de políticas económicas de cada Estado Miembro, dando lugar a beneficios sustanciales en los resultados de los contratos: garantizar una mayor aceptación de la contratación pública estratégica; la profesionalización de los compradores públicos; mejorar el acceso a los mercados de contratación; el aumento de la transparencia, integridad y mejores datos; el impulso de la transformación digital de la contratación pública; y la cooperación para contratar de forma conjunta. Finalmente, esta Comunicación concluye que “la contratación pública seguirá siendo un instrumento crucial de aplicación de las políticas” y que “puede ayudar a abordar retos globales tales como el cambio climático”, motivo por el cual la Comisión desea ejercer un papel propiciador en este proceso de transformación hacia sistemas de contratación modernos, innovadores y sostenibles⁶.

Lo que se acaba de exponer explica que la contratación pública puede –y debe, insistimos– ser una técnica que impulse la consecución de objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos⁷. Por ello puede ser una palanca de primer orden para activar el cambio económico⁸. Un modelo económico que se debe alinear con los ODS (el objetivo 12.7 se enfoca específicamente en promover “prácticas de

6. La Comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Verde Europeo enuncia una serie de iniciativas políticas destinadas a ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de neutralidad climática para 2050. El Consejo Europeo se ha fijado como una de las cuatro prioridades principales de su Agenda Estratégica para el período 2019-2024 “Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social”.

7. Por todos, Moreno (2018a).

8. Al menos puede servir para “empujar” dicho cambio. *Vid.* Terrón (2019).

contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”⁹).

La nueva realidad jurídico-económica de la contratación pública exige una visión estratégica en un contexto económico globalizado¹⁰. Una correcta utilización del contrato público, como instrumento al servicio de políticas públicas, debe permitir reforzar los principios inherentes al modelo social europeo y garantizar su sostenibilidad en una situación geopolítica cada vez más tensionada desde los mercados orientales, que obligan a repensar y reforzar la estrategia del mercado interior europeo¹¹.

Frente a posibles planteamientos que pivotan sobre el criterio precio frente al de valor, interesa recordar que el principio de eficiencia, inherente a la contratación pública, no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio¹². Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, lo que redimensiona la visión estratégica de la contratación pública desde una perspectiva amplia del derecho a una buena administración¹³.

En consecuencia, como se ha apuntado en anteriores trabajos, los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país, lo que convierte a la contratación pública en un ámbito de actividad a través del

9. J. Pernas García también había advertido de la relevancia del Plan de Naciones Unidas de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible (Cumbre de Johannesburgo 2002), cuyo objetivo era modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción, siendo uno de los hitos en el reconocimiento internacional de la contratación pública como un instrumento ambiental de mercado. *Vid.* Pernas (2011); en especial, pp. 36-42.

10. Gimeno (2014), p. 213.

11. Resultan de especial interés las reflexiones de Cancino (2014). Así lo advierte, por lo demás, la Comisión Europea en su Comunicación sobre *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE -Bruselas, 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final-*. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea: *Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017. COM(2017) 572 final*.

12. Sobre el significado de la eficiencia —y su no vinculación a una idea economicista de menor precio— me remito a Gimeno (2016b). También Medina (2013), Vaquer (2011) y Fernández Acevedo (2018b).

13. Sobre este derecho de buena administración resulta imprescindible el trabajo de Ponce (2001) (en especial, ahora, me remito a la p. 479).

cual poder orientar determinados comportamientos de los agentes económicos intervinientes: quienes quieran acceder a los contratos públicos deberán cumplir necesariamente con las exigencias que determinen las entidades adjudicadoras¹⁴.

Esta visión instrumental de la contratación pública nos conduce, como bien indica T. Medina, a hablar de la utilización de la contratación pública con el fin de orientar y afianzar comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general sin que, necesariamente, estén conectados con la directa satisfacción funcional del contrato¹⁵. Lo que aconseja que en la fase de selección se exija y valore el cumplimiento de la legislación comunitaria de medio ambiente y de política social¹⁶, pues lo contrario supone abandonar una herramienta de consolidación de políticas públicas de gran alcance, y abonar el campo a una posible deslocalización del tejido empresarial hacia legislaciones que no recogen dichas políticas, ya que, obviamente, se traducen en costes económicos que resultarían difícilmente “asumibles”, en clave de rentabilidad (pues esta debe analizarse desde la óptica efectiva del cumplimiento de objetivos públicos esenciales de nuestro país)¹⁷.

Asimismo, transparencia, rendición de cuentas y justicia social son propias de la nueva arquitectura del contrato público en el contexto de desarrollo de los ODS, a modo de brújula ética¹⁸. Brújula que señala como norte una visión estratégica y horizontal de la contratación pública, alejada de la rígida arquitectura del contrato administrativo y de planteamientos excesivamente burocráticos o formales y postulados economicistas¹⁹. Lo que exige, por otra parte, repensar (y previamente planificar) cómo utilizar de la mejor manera los procedimientos y las técnicas de la contratación pública para preservar la mejor calidad en la prestación de los “servicios públicos” desde esta lógica de los ODS, que son también brújula

14. Gimeno (2006: 15-21, 2010). También Ordóñez (2002: 162-182), Moreno (2009) y Ortega (2009). Así lo ha entendido también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su Informe 17/2008, de 21 de julio. Y es que, como bien advirtiera J. Mestre Delgado, se constata en la regulación de la contratación pública la existencia de un interés público por emplear mecanismos de refuerzo -o fomento- para forzar a los empresarios al cumplimiento de previsiones –no necesariamente previstas con el carácter de imposiciones coactivas- contempladas en normativas sectoriales. *Vid.* Mestre (2003: 707).

15. Medina (2011a). También Rodríguez-Arana (2013).

16. Una posición contraria a la valoración en la contratación de criterios relativos a otras políticas de la Unión Europea -como cláusulas sociales o medioambientales- es sostenida por Arrowsmith (2002: 11-13).

17. Al respecto son de interés las reflexiones de Morcillo (2016). Suggerentes las reflexiones de Palacín (2015).

18. Justicia social (que forma parte del artículo 1 de nuestra Carta Magna) que se incardina dentro de los fines del art. 9.2 CE. Basta recordar cómo ya en 1944 la importante Declaración de Filadelfia (actual Carta de la Organización Internacional del Trabajo) declaró que un país no puede ser sostenible sin justicia social.

19. Así lo indicaba ya en Gimeno (2014: 18).

ética del sector privado. Frente a empresas que ponen el acento en una estricta visión mercantil que vincula el éxito al mayor beneficio, existe cada vez un mayor número de organizaciones empresariales que hacen de la responsabilidad social corporativa su principal identidad, fijando su éxito más allá de la lógica del mayor rendimiento económico (y sin atajos fiscales o de corrupción), vinculando su propia justificación al compromiso social, tal y como sucede con muchas empresas del tercer sector. Una sociedad que tenga clara la dirección ética debe reconocer y poner en valor esta forma de gestión empresarial, fomentando las relaciones con estas frente a empresas “especuladoras”.

2. Los ODS y la compra pública sostenible: un primer pilar

Los ODS encajan de forma nítida en la cultura de la sostenibilidad social y ambiental²⁰. En esta línea debe recordarse que la compra pública sostenible y la consecuente introducción de condiciones relacionadas con la protección del medio ambiente (ecoetiquetas, productos reciclables, sistemas de depuración de vertidos, etc.) son admitidas ya desde hace tiempo como válidas por las instituciones europeas (Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública)²¹. Y ello porque guardan relación con la política ambiental prevista en el artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (y artículos 4 y 11)²². Y en el artículo 45 de nuestra Constitución²³. Por ello la legislación española

20. González García (2015). Como destaca Vara (2008: 128), es posible una contratación pública sostenible que combine adecuadamente criterios económicos con criterios sociales y ambientales. Sugerentes las reflexiones de Palacín (2015).

21. *Vid.*, por todos, Aragão (2018: 163-166).

22. El artículo 11 señala que “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”. Puesto que hace referencia al principio de integración ambiental en cada una de las políticas entre las que se encuentra la del mercado interior, afectando, en consecuencia, directamente a la contratación pública, tal y como advierte Sarasíbar (2015). *Vid.* también Alonso (2015).

23. Por todos, pueden consultarse Pernas (2012, 2011) y de Guerrero (2018b). Destacamos también en la doctrina el análisis de Fernández Acevedo (2017, 2018a), así como el estudio de Sanz (2018) y el de Fernández de Gatta (2018). También de interés Razquin y Alenza (2017). Con respecto a las consideraciones ecológicas relacionadas con las contrataciones públicas, resultan también de interés la Comunicación de la Comisión COM(2008) 400/2: “Public procurement for a better environment” (Contratación pública para la mejora del medio ambiente) (http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com_2008_400.pdf), y el documento de servicios de la Comisión: “Buying Green — Handbook on Green Public Procurement” (Adquisiciones ecológicas - Manual sobre contratación pública ecológica) (http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_es.pdf).

de contratación pública incorpora en su articulado numerosas posibilidades prácticas para articular una estrategia de “compra verde”²⁴.

Otro tanto sucede con las condiciones que integran aspectos sociales, admitidas cuando estos comporten para el poder adjudicador una ventaja económica ligada al producto o servicio objeto del contrato (así desde la Comunicación interpretativa de la Comisión de 10 de noviembre de 2001)²⁵, lo que refleja la idea de que la contratación pública es una herramienta para la efectividad de políticas públicas²⁶. La extensión de estas cláusulas, y sus distintas posibilidades, en una realidad incorporada de forma decidida a la LCSP²⁷. En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada²⁸.

Es posible (y conveniente) regular un sistema de contratación pública que, respetando los principios europeos y derivados de la globalización, evite, alineándose con la finalidad de los ODS de “transformar”, la precarización de las condiciones laborales²⁹, desincentive la deslocalización empresarial, y que no penalice a las empresas europeas ni a las pymes³⁰. Y que fomente los objetivos de la economía circular³¹.

24. Alonso (2018).

25. En la doctrina, sin ánimo exhaustivo pueden citarse los siguientes trabajos: Gimeno (2017a); Bernal (2008); Moreno y Pleite (2007: 516 y ss.); Vèrnia (2002); Mestre (2003); Gosálbez (2003); Villalba (2009); Rodríguez Escanciano (2009); Vélez (2002); González Alonso (2010); Medina (2011b). De especial interés, García y Pardo (dirs.). (2018).

26. *Vid.* Medina (2011a).

27. Medina (2018a).

28. Sirva de ejemplo lo sucedido con la aplicación del Fondo Estatal de Inversión Local (plan E) en España. El Tribunal de Cuentas (Informe 982 sobre Fondo Estatal de Inversión Local, de 2013) ha puesto de relieve varias de las “debilidades” de este Fondo, que se concretan en falta de previsión de efectos y de efectivo cumplimiento de lo ofertado por los contratistas. Me remito al trabajo y a las conclusiones de Bernal (2013).

29. Debe recordarse que las normas fundamentales de trabajo de la OIT prohíben el trabajo forzado (convenciones 29 y 105) y el trabajo infantil (convenciones 138 y 182), y establecen el derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva (convenciones 87 y 98) y a la no discriminación en términos de empleo y ocupación (convenciones 100 y 111). Las bases legales de las normas fundamentales de trabajo son las ocho convenciones centrales de la OIT arriba mencionadas, que han sido ratificadas por los 27 Estados miembros de la UE.

30. Así lo advierte, por lo demás, la Comisión Europea en su Comunicación sobre *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE -Bruselas, 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final-*. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea: *Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017. COM(2017) 572 final*.

31. Resultan de interés las reflexiones de Cozzio (2014a, 2014b). La economía circular persigue el mantenimiento del valor de los productos y materiales, de forma que los residuos sean minimizados, recuperando el producto al final de su uso, de forma que se

El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público que “piense en verde” y en “sostenibilidad social”, no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor³². Esta exigencia de sostenibilidad ambiental debe articularse en la **priorización de los proyectos de infraestructuras a financiar**, que deberán cumplir los objetivos de la Agenda Verde Europea y acomodarse a las directrices dictadas por las instituciones comunitarias (no puede olvidarse la exigencia de neutralidad climática). Desde esta perspectiva, parece oportuno que la norma legal a la que nos venimos refiriendo determine de forma clara los objetivos que se pretenden fomentar, con la finalidad de dar seguridad jurídica a las propuestas de inversiones que se propongan: entre otros, proyectos que permitan descarbonizar la economía, para cumplir con los objetivos del Tratado de París, para luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, para combatir la contaminación y para promover la economía circular.

Por otra parte, hay que insistir en que una correcta aplicación estratégica del contrato público puede servir para activar un escudo económico para proteger a los sectores productivos más “contagiados” (en especial pymes y autónomos)³³. La utilización de criterios sociales o ambientales, en cuanto que implican una mayor calidad de la prestación, debe servir para “forzar una comparación de ofertas” global, y no para optar entre modelos sociales o no sociales de la oferta (así lo admite la STJUE de 10 de mayo de 2012, *Comisión*

recupere su valor. Un gran número de estudios muestran los beneficios de la implementación de políticas de economía circular no solo en la economía, sino también a nivel laboral y social. Dicha iniciativa se encuentra recogida minuciosamente como uno de los objetivos prioritarios de la UE a corto o medio plazo. En este sentido, interesa el Paquete de Economía Circular impulsado por la UE en *European Environmental Agency*: <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2015-0614-final>, o la información contenida en la página web de la Comisión Europea, que refleja la estrategia europea en esta materia, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_en. *Vid.*, sobre lo mismo, el denominado *Completing the Picture: How the circular economy tackles climate change*, desarrollado por la Fundación Ellen McArthur, una de las instituciones más relevantes en el campo de la economía circular a nivel mundial: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org>. Asimismo, se trata de una estrategia que se ha hecho eco en España (*vid.* el denominado *España Circular 2030. Borrador de Estrategia española de Economía Circular* [Consulta el 28 de enero de 2020]: <https://www.miteco.gob.es/>) e incluso a nivel regional (por ejemplo, en Aragón, véase la estrategia “Aragón Circular”, disponible en: <http://www.estrategiaaragonesacambioclimatico.es/economia-circular>).

32. Pernas (2020), con acierto, nos recuerda que la implementación de políticas activas de economía circular puede suponer un beneficio económico neto de 1,8 billones de euros de aquí a 2030, la creación de más de un millón de nuevos puestos de trabajo antes del 2030, y, además, una notable reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

33. *Vid.* Gimeno (2020).

Europea/Reino de los Países Bajos, que permite establecer como criterio de adjudicación un elemento no intrínseco del producto a suministrar, como es su procedencia del comercio justo, para apreciar su calidad)³⁴. Esto explica por qué en ciertas ocasiones la estrategia social o ambiental del contrato aconseja prestar especial atención a la fase de ejecución, mediante condiciones especiales de ejecución que será obligatoria para todo licitador que aspire a la adjudicación³⁵. Regular las retribuciones mínimas del personal y su forma de acreditación periódica, prever la obligación de subcontratación de ciertos elementos del contrato con determinados colectivos sociales (como empresas de iniciativa social), imponer penalidades contractuales que “estimulen” el correcto cumplimiento de la sensibilidad social del contrato, son, entre otras, previsiones muy eficaces en la consolidación de una contratación socialmente responsable y eficaz (sin obviar el importante efecto didáctico para extender estas propuestas al sector privado).

Alineado con lo que se acaba de indicar hay que reseñar, en España, el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 12 de abril de 2019, a propuesta de las ministras de Hacienda, de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE de 25 de mayo de 2019). Como se señala en este Acuerdo, “la ‘contratación pública estratégica’ constituye una aproximación novedosa a la compra pública, que trasciende la función tradicional de la contratación de dar satisfacción a las necesidades de bienes y servicios del sector público, poniendo el poder de la compra pública al servicio de otras políticas consideradas estratégicas, como la política social”. Visión estratégica complementada por las exigencias de la Agenda 2030 sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas³⁶.

Dada la novedad que para los órganos de contratación presentan las previsiones de la Ley 9/2017 en materia de “contratación pública estratégica socialmente responsable”, el Plan se aprueba con la finalidad de guiar a los órganos de contratación del sector público estatal en su correcta y adecuada

34. *Vid.* Razquin (2017). También Miranzo (2017b).

35. Sobre esta cuestión, de Guerrero (2018b). También, Delgado (2018).

36. Pernas (2011: 36-42) también había advertido de la relevancia del Plan de Naciones Unidas de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible (Cumbre de Johannesburgo 2002), cuyo objetivo era modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción, siendo uno de los hitos en el reconocimiento internacional de la contratación pública como un instrumento ambiental de mercado.

aplicación, dándoles de esta manera el apoyo necesario para que hagan uso de las posibilidades que contempla el nuevo texto legal, así como impulsar su utilización de manera coordinada, para de esta manera continuar avanzando de manera efectiva en el reto de lograr una contratación pública socialmente más responsable. Y para facilitar la transición hacia esta compra pública responsable, junto a concretas medidas a incluir en las licitaciones públicas, el Plan opta, con acierto, por incluir la definición de “Contratación pública estratégica socialmente responsable”: “es aquella que hace referencia al proceso a través del cual los órganos de contratación del sector público estatal contratan obras, suministros o servicios o celebran contratos de concesión de obras o de concesión de servicios tomando en consideración para el diseño de la licitación, la sustanciación del procedimiento correspondiente y durante la ejecución del contrato resultante de este procedimiento, criterios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/2017”³⁷.

En definitiva, las condiciones sociales y ecológicas son uno de los principales ejemplos de esta visión estratégica en la contratación pública claramente amparada por varios de los ODS. Y, en consecuencia, podemos ya afirmar que están admitidos y fomentados por las instituciones supranacionales, dado que la contratación pública no es un fin en sí misma, sino que es una “potestad” al servicio de otros fines de interés general (como son la estabilidad laboral, calidad ambiental, integración social) y que en modo alguno restringen o limitan la competencia, permitiendo dar efectividad a valores superiores actualmente recogidos en el TFUE. Así, la sentencia de 30 de enero de 2020, Tim, C-395/18, apartado 38, afirma: “Los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, (...) un requisito de este tipo constituye, en la configuración general de la citada Directiva, un valor cardinal por cuyo respeto deben velar los Estados miembros”³⁸.

Así, debe admitirse y fomentarse un concepto amplio de “contratación pública socialmente responsable” que, en palabras del amplio Informe 16/2015 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, “engloba diversos objetivos específicos de política social, como fomentar el empleo de personas en situación o en riesgo de exclusión social; la inserción

37. Interesa la función didáctica de esta definición en cuanto explica la nueva cultura de la contratación pública, que obliga a abandonar prácticas anteriores basadas en inercias burocráticas e indebida visión economicista de la contratación pública.

38. Existen ya experiencias y guías sobre cómo introducir estos criterios. En la literatura más reciente destaca Pardo y Sánchez (2020).

social y laboral de personas con discapacidad física y/o intelectual; el diseño y accesibilidad para todos; la estabilidad y calidad en el empleo; la mejora de la seguridad y salud laboral; la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; la responsabilidad social de las empresas; las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral; y criterios de comercio justo y compra pública ética. Además, los aspectos sociales pueden combinarse con los aspectos ecológicos en un enfoque integrado hacia la sostenibilidad de las contrataciones públicas”³⁹.

Las condiciones especiales de ejecución pueden ser el “vehículo” más idóneo para implementar políticas sociales o ambientales de calidad, tal y como ya ha advertido el Tribunal de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 72/2016, donde, con relación a la exigencia de mantener la retribución de los trabajadores durante la ejecución del contrato, este Tribunal administrativo considera legal tal opción, ya que entiende que “no limita la competencia ni interfiere en la opción de gestión del contrato, y que pretende dotar de calidad a la prestación del contrato, evitando la precarización de condiciones laborales como justificación de rebaja de precios en las ofertas, lo que casa mal con la obligación de calidad/precio que refiere el artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE, de contratación pública. Justifica su argumento en la citada Sentencia TJUE de 17 de noviembre, Regio Post (asunto C-115/14), en tanto permite garantizar la correcta prestación del contrato. Y recuerda que el licitador que oferta conforme a las condiciones de un convenio colectivo, está obligado a mantener esas condiciones por cuanto la oferta es parte del pliego y los pliegos son *lex contractus* que vinculan durante su ejecución conforme al principio *pacta sunt servanda*, sin que la ultraactividad de los convenios pueda interferir en la ejecución de un contrato ya adjudicado, pues se quebraría el principio de equivalencia de las prestaciones, así como el principio de igualdad de trato entre licitadores, al alterarse las condiciones de la adjudicación”.

Otro tanto sucede con las condiciones de ejecución ambientales, que pueden desempeñar un importante papel en el cumplimiento de la estrategia “verde”, en cuanto garantizan un cumplimiento ecológico de la prestación

39. Lógicamente, desde esta perspectiva estratégica de carácter transversal, deben adoptarse medidas a favor de las pymes, incorporando las soluciones incluidas en el “Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos” (SEC[2008]2193, de 25 de junio de 2008). En España, según estos últimos estudios de la OCDE, solo el 28 % de la contratación pública se adjudica a estas (Estudios Económicos de la OCDE, España, noviembre 2018). Sobre la cuestión de las pymes y la contratación pública pueden consultarse: Gimeno (2012), Barrio (2013) y Martínez (2016).

contratada⁴⁰. Se constata, pues, una clara filosofía estratégica en la ejecución del contrato, lo que aconseja una adecuada supervisión (no meramente formal) sobre el correcto cumplimiento⁴¹.

El paradigma de esta necesaria contextualización y “readaptación” de las reglas de la contratación pública a la prestación de calidad y su necesaria “sensibilidad social”, son los servicios sociales, educativos o sanitarios, en cuanto se prestan servicios “dirigidos a ciudadanos” y vinculados a prestaciones básicas que forman parte del “núcleo” del Estado social. Y aquí la eficiencia no puede ser interpretada desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio. Esto explica que es posible establecer unas normas “distintas” de contratación pública en el ámbito de los contratos sanitarios o sociales a las personas, que pongan el acento en aspectos técnicos y de calidad (obviamente, la opción que se adopte, en su diseño concreto, no puede desconocer las peculiaridades de una prestación de indudable trascendencia social, donde los propios matices de la prestación en los últimos años aconsejan una especial atención a cómo se viene desempeñando, y se debe desempeñar, esta actividad). Se presta atención a criterios vinculados a la mejor calidad de la prestación desde la perspectiva del ciudadano, donde el precio, per se, debe tener poca incidencia. Y ello porque no puede desconocerse que es una actividad de interés general que se rige, principalmente, por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia económica y adecuación⁴².

3. La contratación pública como espejo de una eficaz política de integridad: el segundo pilar

Procede, aun de forma sucinta, una reflexión sobre la gestión de la contratación pública como estrategia frente a la corrupción. El mercado de los contratos públicos, por su impacto económico, es, como es notorio, donde exis-

40. Sobre la doctrina de los órganos de recursos contractuales en esta materia puede consultarse Santiago (2018).

41. *Vid.* Palacín (2016).

42. Esta opción ha sido “validada” por las sentencias TJUE de 11 de diciembre de 2014, *Croce Rossa italiana y otros* (asunto C-113/13), y de 28 de enero de 2016, *CASTA* y otros, Asunto C-50/14, que reconocen incluso la posibilidad de adjudicación directa. Opción adoptada, por ejemplo, por Aragón (Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario) y por Valencia (Ley 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario).

ten “mayores tentaciones” y se ofrecen más oportunidades a la corrupción en los distintos ámbitos de las actividades del sector público⁴³. De hecho, la organización Transparencia Internacional afirma que la corrupción en la contratación pública es reconocida actualmente como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de los recursos en la región. Se estima que, en promedio, el 10 % del gasto en contrataciones públicas se desperdicia en corrupción y soborno⁴⁴.

En materia de contratos públicos existen (y han existido) prácticas contrarias al principio de integridad, y su carácter “estructural” (de distinta “intensidad” y efectos, es cierto)⁴⁵. Prácticas que se encuentran muy vinculadas a la ausencia de transparencia⁴⁶. Los efectos de la corrupción en la gestión administrativa son evidentes. Amén de una clara ineficiencia en la gestión de fondos públicos⁴⁷, es una pérdida de competencia que afecta a la solvencia cualitativa del sector empresarial. Sin una competencia real, la ejecución de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios resulta más costosa para el erario público y deja al descubierto una importante desviación de recursos públicos. Además, junto a esos efectos nocivos sobre la economía o la eficiencia de recursos públicos (siempre escasos)⁴⁸, hay un efecto

43. Estudio OCDE (2010). En la doctrina pueden consultarse: Gimeno (2017b, 2018a), Medina (2014), Cerrillo (2014), Rivero (2008) y Ariel (2005).

44. *Vid.* Miranzo (2017a).

45. *Vid.* Gimeno (2016a, 2018a), Medina (2016), y las reflexiones de González Sanfiel (2016). También Martínez (2018) y Fernández Salmerón (2018).

46. Al respecto me remito a Gimeno (2019a).

47. Según Strombom (1998: 22), los costes añadidos al contrato pueden llegar a ser de un 20 %, pudiendo alcanzar incluso un 50 % del monto total del contrato.

48. El coste social (pérdida de bienestar futuro y presente colectividad) se ha cifrado en 40 000 millones de euros anuales. *Vid.* León, Araña y De León (2013). También, el reciente Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de febrero de 2019: “Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España”, en el que se analiza la contratación pública en España desde -fundamentalmente- el punto de vista de la competencia. Las principales conclusiones son: En primer lugar, la intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público es reducida, como revela el elevado porcentaje de licitaciones con un único participante (en casi un 34 % de los contratos estatales hay un único participante, y en un 66 % de los contratos estatales hay 3 o menos participantes). En segundo lugar, en los contratos de importe reducido se recurre con mucha frecuencia al procedimiento negociado sin publicidad, y estos contratos tienen un peso significativo en el total de contratos (el 50 % de los contratos estatales tienen un presupuesto inferior a 92 389 €). En tercer lugar, se detecta un importante efecto umbral en los 60 000 y en los 200 000 euros, derivado del uso del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía. El análisis econométrico efectuado en este estudio revela que la elección del procedimiento de contratación no es neutral para la eficiencia en la adjudicación, en términos de coste, en la contratación pública. En concreto, hay una relación negativa entre la selección del procedimiento abierto (el más competitivo de todos) y el precio de adjudicación que paga la Administración por la licitación: de media, la Administración paga un 9,9 % menos en los contratos en los que utiliza

especialmente perverso, pues la corrupción afecta a la credibilidad política del sistema y, por ello, a la propia democracia, en tanto, especialmente en tiempos de crisis como los actuales, provoca una evidente (y muy justificada) desafección ciudadana⁴⁹. Ello sin contar con los problemas reputacionales para la “marca institucional del país en cuestión”, que retraen inversiones y apoyos financieros.

Frente a esta problemática, el combate de la corrupción en la contratación pública se vuelve una condición básica de esta nueva visión estratégica del contrato público desde las exigencias de los ODS, para propiciar la adecuada satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como para promover la ética pública y la responsabilidad empresarial, lo que exige una actitud proactiva y no meramente reactiva⁵⁰. La “nueva” gobernanza pública exige hacer de la integridad la principal seña de identidad⁵¹. El objetivo de integridad-reconocido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción-forma parte del derecho a una buena administración que se garantiza en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (incorporada ya al ordenamiento español en virtud de la Ley Orgánica 1/2008,

el procedimiento abierto en vez de un procedimiento no abierto (negociados, restringidos, y diálogos competitivos). En relación con el número de participantes, la participación adicional de una empresa en un lote supone una reducción media del precio a pagar por la Administración de un 2,1 %. A efectos meramente ilustrativos, se pueden extrapolar estos resultados al conjunto de los contratos, para calcular el ahorro hipotético que habría supuesto la utilización sistemática y exclusiva del procedimiento abierto en todas las contrataciones. Así, si hubiera sido posible la utilización de procedimientos abiertos en todas las licitaciones, el coste de la contratación pública habría sido, como mínimo y bajo criterios muy conservadores, unos 1700 millones de euros inferior en el periodo 2012-2016.

49. Vid. Malaret (2016).

50. http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas.

51. Vid. Cerrillo (2014); hay una 2.ª edición de 2018. La OCDE, en 2012 (*Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*), ha propuesto un conjunto de normas y reglas de integridad, así como instrumentos para su análisis y evaluación. Asimismo, ha impulsado diversos procesos de evaluación de varios países para ayudarles a adoptar buenas prácticas e implementar los principios de integridad. A título ejemplificativo, puede citarse la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011 [P7_TA (2011) 0454], sobre la modernización de la contratación pública, que señala en su apartado 44 que “la lucha contra la corrupción y el favoritismo es uno de los objetivos de las directivas”. Al mismo tenor responden el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre el Libro Verde de la Comisión, para el que “uno de los objetivos de las directivas consiste en combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción”, apartados 1.14 y 6.1 (DOUE C 318, de 29 de octubre de 2011), y el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las Propuestas de Directivas, SEC (2011) 1585 final, de 20 de diciembre de 2011, p. 30. El CESE mantiene este juicio negativo en su Dictamen de 29 de julio de 2015, “Combatir la corrupción en la Unión Europea: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil” (CCMI/132), y constata la importante “tasa” de corrupción en la contratación pública. De interés la Recomendación del Consejo de Europa CM/REC (2007) 7 del Comité de Ministros a los Estados Miembros, sobre buena administración.

de 31 de julio). Y habrá que entender que “integridad se refiere a que el uso de los fondos, los recursos, los activos y las autorizaciones es conforme a los objetivos oficiales inicialmente establecidos, y a que de dicho uso se informa adecuadamente, que es conforme al interés público y que está debidamente armonizado con los principios generales del buen gobierno” (Recomendación del Consejo OCDE sobre contratación pública [C(2015)2])⁵².

La integridad no es, por tanto, un simple principio ético, sino que tiene efectos jurídicos⁵³. Y se deben adoptar medidas adecuadas a tal fin con la intención de eliminar (o, al menos reconducir) prácticas que permitían la opacidad⁵⁴. Lo que exige claridad de la respuesta jurídica, efectiva transparencia, mecanismos de control rápidos y eficaces y, por supuesto, profesionalización⁵⁵.

4. La calidad de los servicios públicos y las fórmulas colaborativas: el tercer pilar

La necesidad de reactivar un nuevo modelo económico atendiendo a la lógica de los objetivos ODS debe ser una oportunidad para avanzar hacia un nuevo modelo productivo más sostenible y más “inteligente”. Corresponde a los poderes públicos liderar la nueva “cultura verde” que permita, desde la planificación, un nuevo escenario económico y social respetuoso con el medio ambiente. Los ODS son la oportunidad para relanzar este nuevo modelo de servicios públicos inteligentes y “circulares”, que integren lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico para conseguir un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar en una sociedad realmente inclusiva.

Para cumplir estos objetivos, más allá de apriorismos ideológicos, es necesario revisar e impulsar modelos de colaboración público-privada orientados a satisfacer el interés general. El ejemplo de muchas empresas en la crisis no puede ser cuestionado, y su compromiso social debe ser la seña

52. Por todos, Miranzo (2020).

53. *Vid.* Gimeno (2015a).

54. Interesan las reflexiones de Miranzo (2019).

55. Sanmartín (2012: 408-409). Este trabajo desarrolla las distintas posibilidades de la “profesionalización” de la contratación pública, que debe ser el eje sobre el que construir un nuevo modelo estratégico y eficiente, respetuoso con el principio ético exigible a toda actuación administrativa.

de identidad de un modelo productivo cimentado en la mejor prestación de servicios o suministros a los ciudadanos⁵⁶. Por ello, una correcta lectura de los ODS aconseja atender a la visión del Estado garante de servicios públicos de calidad, que ponga atención en la prestación regular, continua y neutra y no tanto en quien los presta (que es, en esencia, el significado de la doctrina clásica del servicio público).

El objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que no son de simple ideología. Para ello hay que impulsar modelos de cooperación institucional, donde Europa debe reivindicar su papel de liderazgo (creo que más Europa, y sus valores fundamentales, son el camino, lo que exige ajustar debilidades de difícil justificación, como las diferentes políticas fiscales, que distorsionan indebidamente). Y también la cooperación con la sociedad civil y con las empresas, que son actores fundamentales para poder satisfacer en los mejores niveles de calidad las demandas de la sociedad. Los apriorismos sobre estos niveles de colaboración deben ser superados, corrigiendo, en su caso, las debilidades detectadas. Pero el escenario actual exige una nueva cultura de la colaboración público-privada (donde la contratación pública revela su importante capacidad de herramienta para implementar políticas públicas) basada en la lógica del *win/win* (frente a la cultura de la desconfianza) y de la rendición de cuentas como herramientas al servicio de la buena administración⁵⁷.

El interés público (su concreta satisfacción) se encuentra en el qué y no en quién. Lo importante es saber sumar esfuerzos, conocimientos y capacidades para conseguir el mejor resultado. Este es el verdadero fin de la Política. La opción por la colaboración público-privada (tanto mediante contrato público como mediante fórmulas institucionales) como elemento que permita vertebración social e impulso a un mejor crecimiento económico (muy especialmente en sectores sensibles) resulta evidente. El carácter complementario de la colaboración público-privada y de las fórmulas contractuales públicas ha permitido, con mucha frecuencia, preservar los estándares de calidad y equidad social en numerosos servicios de interés

56. Como señala Fracchia (2017: 94-95), ante los casos de “egoísmo del mercado” lo que las administraciones deben hacer es introducir obligaciones de servicio público. Este autor nos recuerda cómo en el dilema ente gestión pública y externalización el Consejo de Estado italiano (Dictamen 1075/2016, de 6 de abril), en la elección de la modalidad de gestión del servicio, se decanta a favor del mercado.

57. Atendiendo, por supuesto, a la necesaria sostenibilidad financiera de los servicios y actividades públicas. *Vid.*, en este sentido, Fernández Rodríguez (2016).

público relevante. Por ello, es conveniente analizar las oportunidades que esta colaboración público-privada ofrece para prestar servicios públicos de calidad. Lo que exige repensar la arquitectura de la ejecución de estas fórmulas que deben preservar el nuevo paradigma de la gobernanza pública con el fin de favorecer el nivel óptimo de gestión desde la perspectiva pública de garante⁵⁸. Ese es, en definitiva, el rol de actuación de los poderes públicos, ya que, como bien se ha indicado, corresponde a esta preservar la efectividad de los estándares constitucionales de los derechos económicos y sociales⁵⁹.

Por otra parte, como ya se había advertido, si lo que se pretende es una nueva “moral pública” para evitar la “precarización de condiciones laborales” en las concesiones, o evitar falta de información de costes, la mejor opción es la “reformulación” jurídica de la relación contractual o concesional en la fase de ejecución (por ejemplo, forma de pago de las facturas, supuestos de reequilibrio, exigencias de estabilidad de plantilla o de un mínimo de retribución, prerrogativas de inspección, o inclusión de penalidades, entre otras).

Así, el resultado final de la regulación de la actividad económica es una compleja interrelación entre regulación y competencia, basada en actuaciones reguladoras—unas de supervisión de la actividad y otras de control o intervención—de carácter vertical y horizontal. Y cualquier decisión política debe cohonestar con los distintos principios regulatorios y, por supuesto, con la lógica de la mejor satisfacción del interés público. Predomina, por tanto, la visión del Estado garante de servicios públicos de calidad, que ponga atención en la prestación regular, continua y neutra y no tanto en quien los presta (que es, en esencia, el significado de la doctrina clásica del servicio público)⁶⁰. Y en este contexto, atendiendo a los propios fines de los ODS, interesa **reenfocar la política de inversiones, avanzando hacia una cultura de movilidad inteligente (frente al modelo tradicional de infraestructuras)**, fiable, responsable, cooperativa

58. Esteve (2015b, 2015a). Frente a la óptica prestacional directa prevalece la función ordenadora y reguladora de las instituciones públicas, como bien advirtió el profesor Muñoz (2004: 1172 y ss.).

59. Sala (2014).

60. Como es sabido, la Escuela de Burdeos, a través de L. Duguit y G. Jeze, se encargó de desarrollar el concepto de servicio público aparecido en la jurisprudencia, y cuyo pensamiento, basado en la idea de solidaridad social, señala que el fin de la Administración pública es, en principio, preservar la prestación de servicios públicos con carácter regular y continuo. Un interesante trabajo sobre los orígenes del concepto de servicio público es el realizado por Jourdan (1987). Esteve (2017: 336) considera que en los servicios de carácter administrativo parece conveniente una gestión directa, en tanto que en gestión de servicios económicos con complejidad técnica parece más conveniente la gestión indirecta en colaboración con el sector privado.

y sostenible, que ponga el acento no solo en el crecimiento, sino también en la equidad social, atendiendo al impacto del índice de variabilidad en la calidad de los servicios esenciales (directamente vinculados a la movilidad), condicionado por el lugar donde reside un concreto ciudadano, lo que se vislumbra como un problema de especial intensidad. Una política de movilidad inclusiva que, junto a otras políticas públicas activas, fije población y estructuras productivas en distintos territorios, lo que, además, puede coadyuvar a rebajar la tensión existente sobre el mercado de la vivienda. En este fin de mejora de la movilidad deben jugar un importante rol las nuevas tecnologías, no solo en la gestión de las infraestructuras existentes, sino, muy especialmente, en la coordinación de servicios, traspaso de información a los usuarios, etc.

Y en el **concepto de infraestructuras parece conveniente incluir las “infraestructuras sociosanitarias” con el fin de migrar hacia un modelo de compra de salud diferente**, que pivote sobre el paciente y que permita incorporar con normalidad la innovación tecnológica en la prestación asistencial⁶¹. Con este objetivo hay que defender la oportunidad de cambios tanto en la adquisición de servicios y tecnología sanitaria (superando los límites del contrato de suministro) como en la adquisición de medicamentos. La creación de valor en salud (VBHC) debe ser parte de la estrategia de la contratación pública, armonizando tanto el valor clínico de las innovaciones terapéuticas promovidas por la industria como un valor económico para el propio sistema sanitario. De este modo, cada producto o servicio de salud que se adquiera ha de proporcionar también un beneficio económico que puede consistir en mayor eficiencia, reducción del gasto para los sistemas sanitarios o la ampliación del acceso a las terapias para más pacientes que se puedan beneficiar de ellas. La compra pública de servicios de tecnología innovadora y suministros de productos relacionados con la salud es una gran oportunidad para mejorar la asistencia sanitaria, ser más eficientes y promover una “nueva cultura, con riesgos compartidos desde lo público con el sector privado”⁶². La utilización de un sistema de retribución vinculado

61. La nueva era de la asistencia sanitaria y su contextualización con los ODS es una realidad que obliga a replantear nuestro modelo de “compra de salud”. En la indiscutible misión de mejorar la salud individual y colectiva, es incuestionable el potencial de la tecnología actual y los nuevos servicios farmacéuticos, tanto a corto como a largo plazo, obligando a adoptar una más moderna mentalidad, centrada en el paciente con el aprovechamiento de la experiencia y la aplicación necesarias para marcar la diferencia para los pacientes, los proveedores y los sistemas sanitarios en su conjunto.

62. La creación de valor en salud (VBHC) debe ser parte de la estrategia de la contratación pública, armonizando tanto el valor clínico de las innovaciones terapéuticas promovidas por la industria como también un valor económico para el propio sistema sanitario. De este modo, cada producto o servicio de salud que se adquiera ha de proporcionar también un

en el ámbito sanitario al modelo del *Value-Based HealthCare*, que pasa no solo por medir los resultados, sino también por medir correctamente las cosas correctas, supondría abandonar en algunos casos el pago por volumen o procedimiento (*fee-for-service*) a favor de un modelo del “pago en salud por resultado conseguido”, lo que puede ayudar a conseguir una mejor calidad en prestaciones tan sensibles como son las sanitarias⁶³.

5. Epílogo reflexivo

Con este trabajo se pretende dar cuenta de la conveniencia de avanzar hacia una visión estratégica de la contratación pública alineada decididamente con los fines transformadores de los ODS, con la finalidad de impulsar una transición “no ruidosa” hacia esta nueva gobernanza de la contratación pública que supere la “presión política” de hacer más por menos y a corto plazo⁶⁴. Y de avanzar, por tanto, a una forma distinta de hacer contratación pública, que se cimiente en una adecuada planificación, la calidad de la prestación (y de su resultado), una eficaz cooperación interadministrativa, una innovadora visión del procedimiento en cuanto a su función y objetivos (donde la calidad es un paradigma irrenunciable) pensado en el mejor cumplimiento del fin público que es la causa del contrato⁶⁵. Y, sobre todo, a una nueva cultura de la colaboración público-privada basada en la lógica del *win/win* y de la rendición de cuentas como herramientas al servicio de la buena administración.

La nueva regulación de los contratos públicos debe avanzar en la necesaria regeneración democrática y el rediseño de la contratación pública como estrategia de liderazgo público, que pivota sobre los principios de eficiencia, transparencia y buena administración. Por eso, más que nunca, necesitamos una contratación pública abierta, caracterizada por la mayor transparencia, la extensión práctica de los medios electrónicos como herramienta ineludible en la gestión de las decisiones públicas, la adecuada cooperación administrativa para desarrollar “economías de escala organizativas” y, por supuesto, una

beneficio económico que puede consistir en mayor eficiencia, reducción del gasto para los sistemas sanitarios o la ampliación del acceso a las terapias para más pacientes que se pueden beneficiar de ellas. Al respecto me remito a Gimeno y García (2020).

63. Porter y Lee (2013). Propuesta iniciada por Porter y Teisberg (2006).

64. Se posibilita un nuevo escenario más alineado con la finalidad de nueva gobernanza que pueda servir para “atacar” el déficit público desde una nueva gestión (sin necesidad, por ello, de nuevos ajustes, recortes, o incremento de la carga fiscal). Sobre la gobernanza en la contratación pública me remito al excelente trabajo de Moreno (2017).

65. Al respecto, me remito a Gimeno *et al.* (2019).

estrategia de profesionalización horizontal en la contratación pública, delimitando de forma adecuada los distintos roles y funciones en la gestión contractual. Las exigencias de eficiencia y de integridad en las decisiones públicas, como nuevos paradigmas del liderazgo institucional público, exigen la mejor transparencia en la contratación pública y, en consecuencia, la reducción a su mínima expresión de los espacios de opacidad o inmunidad, incompatibles con las exigencias de ética y ejemplaridad de nuestros tiempos.

Frente a inercias o dogmatismos, la situación “global” obliga a repensar soluciones jurídicas en la contratación pública que promuevan la eficacia de las políticas públicas y que concilien los intereses públicos en juego, diseñando procedimientos eficaces y eficientes (que importen las nuevas tecnologías, como los modelos *blockchain*)⁶⁶, que pongan el acento en la calidad de la prestación y que eviten una indebida deslocalización empresarial⁶⁷. En definitiva, necesitamos una nueva cultura de contratación pública: responsable, abierta, innovadora, cooperativa, profesionalizada, tecnológica y transformadora⁶⁸. Una contratación pública estratégica y proactiva y no meramente reactiva, que ponga en valor la calidad de la prestación⁶⁹.

Una última reflexión: Desde una correcta aplicación del derecho a una buena administración no pueden desconocerse las exigencias de “justicia social” sobre las que se cimientan los ODS, que deben ser el impulso para rearmar un modelo de crecimiento sostenible, que integre lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico para conseguir un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar

66. Sobre esta cuestión es un referente en España el profesor Bernal Blay. Puede consultarse su opinión en Bernal (2018). Sobre esta cuestión interesa igualmente la opinión de Valero (2020).

67. Así lo advierte, por lo demás, la Comisión Europea en su Comunicación sobre Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE -Bruselas, 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final-. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea: Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017. COM(2017) 572 final.

68. En definitiva, la administración electrónica debe servir, asumiendo el importante rol de las nuevas tecnologías disruptivas, para mejorar la transparencia y la eficiencia (social) en la contratación pública, cuya transversalidad o carácter de política pública horizontal es cada vez más evidente. Sobre los diferentes roles del principio de transparencia, puede verse Valcárcel (2019).

69. Una contratación pública que articule de forma armónica los denominados círculos de excelencia: excelencia de servicios (pensar primero en las personas), excelencia de procesos (hacer lo que toca sin burocracia indebida) y excelencia técnica (tener talento y conocimiento). La postcrisis sanitaria mundial es la oportunidad para impulsar este modelo más inteligente de contratación pública.

en una sociedad realmente inclusiva. Lo que exige, además de la necesaria convicción y planificación, una verdadera estrategia de objetivos realizables a medio y largo plazo (frente a la improvisación) y una visión no meramente “numérica e insensible” sobre los resultados. Como bien advirtió la Abogado General J. Kokott en un procedimiento judicial en la Unión Europea: “Aunque el sabor del azúcar, en sentido estricto, no es diferente en función de si ha sido adquirido de forma justa o injusta, un producto que ha llegado al mercado en condiciones injustas deja un regusto más amargo en el paladar de los clientes conscientes de la responsabilidad social”. Educar el paladar de instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos en el significado y alcance de los ODS, para que pongan en valor la sostenibilidad social, es el gran reto para poder consolidar un estado de derecho que puede enarbolar como principal bandera la de la justicia social, objetivo fundamental del derecho a la buena administración en el siglo XXI. Y es que los ODS, en una dimensión funcional, pueden ser el instrumento para reconstruir las murallas del derecho público, concebido como garante del interés general al servicio de los ciudadanos (y de la necesaria transformación social)⁷⁰. Lo que puede ayudar a corregir el actual *gap* entre ciudadanía e instituciones públicas y para asentar el modelo institucional cimentado sobre el buen gobierno. La idea de *buen gobierno* va más allá de la ausencia de corrupción. Se refiere a unas instituciones transparentes, objetivas y con reglas predecibles para todos, que favorezcan la necesaria seguridad jurídica para que pueda emerger “una economía sana y competitiva”. Desde este contexto los ODS, que deben facilitar la articulación armónica de los denominados círculos de excelencia -excelencia de servicios (pensar primero en las personas), excelencia de procesos (hacer lo que toca sin burocracia indebida) y excelencia técnica (tener talento y conocimiento)-, son una “ventana de oportunidad” para un nuevo liderazgo institucional público a través de una adecuada articulación de la política de contratación pública que, además, puede ayudar en la estrategia de mejorar la productividad de nuestro modelo económico y, principalmente, servir de “espada” para proteger con eficacia los derechos sociales.

Todo lo expuesto descansa en gran medida en las competencias y finalidades municipales, de forma que la contratación pública local pasa, necesariamente, por la nueva filosofía de los ODS. Pero su efectividad aconseja, más allá de la explicación de las posibilidades prácticas, una revisión de la organización local, que debe superar la actual verticalidad para avanzar a un modelo de horizontalidad y de claro apoyo por parte de las

70. Idea defendida por Chinchilla (2016).

entidades supramunicipales (que asumirían la función de constituir equipos profesionalizados, especializados y con experiencia previa en contratación pública al servicio de las entidades locales)⁷¹. Los retos de los ODS en contratación pública son, en esencia, retos de una nueva gestión pública local⁷².

6. Bibliografía

- Alba Pacheco, M. (2018). Las ofertas anormalmente bajas: especial referencia a los criterios medioambientales. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.
- Alonso García, M.^a C. (2015). Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde. En AA. VV. *Las nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 279-289). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2018). Contratación pública ecológica. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de contratos del sector público*, III (pp. 2753-2806). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aragão, A. (2018). Los criterios ambientales de valoración y adjudicación en la contratación pública: Situación actual y desarrollos futuros. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 163-178). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Ariel Rezzoagli, B. (2005). *Corrupción y contratos públicos. Una visión desde la fiscalización del Tribunal de Cuentas*. Ratio Legis.
- Arrowsmith, S. (2002). The E.C. procurement directives, national procurement policies and better governance: the case for a new approach. *European Law Review*, 1, 3-24.
- Barrio García, G. (2013). Contratación pública y pymes. Un comentario a la luz de la propuesta de Directiva en materia de contratación pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 133-160). Cizur Menor: Aranzadi.

71. Esta situación aconseja un debate, que va más allá del objetivo de este trabajo, sobre el nivel adecuado donde deben residenciarse las competencias y prestaciones de servicios, aceptando la premisa de que no es posible el uniformismo del régimen jurídico y debe atenderse por ello a la diversidad tanto del pequeño municipio como del gran ayuntamiento. En la revisión del modelo (al margen de los legítimos apriorismos políticos) debe tenerse en cuenta la mejor satisfacción de las prestaciones a los ciudadanos, resultando conveniente insistir en la idea de cooperación y asistencia, donde pueden jugar un papel relevante estructuras administrativas de carácter supramunicipal. Como indica Velasco (2011: 138), una administración local es tendencialmente ineficaz cuando la ley le atribuye competencias que, por sus dimensiones o escala, no se pueden ejercer adecuadamente por su titular. Ante tal situación la cuestión no radica tanto en quién las debe detentar, sino en cómo es posible una mejor gestión competencial de la contratación pública y su función estratégica.

72. Por todos, me remito a las sugerentes reflexiones de Longo (2019).

- Bernal Blay, M. Á. (2008). Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 10, 211-252.
- (2013). El desarrollo de políticas activas de empleo a través de los contratos públicos. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 175-184). Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2018). Blockchain, Administración y contratación pública. Disponible en: www.obcp.es.
- Blanco López, F. (2011). La subcontratación administrativa y el ejercicio de la acción directa del artículo 1597 del Código Civil. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 38.
- (2018). La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N.º Extra 18.
- Caamaño, F., Gimeno, J. M.^a, Sala, P. y Quinteros, G. (2017). *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*. Barcelona: Profit.
- Canals Ametller, D. (2018). Divisibilidad del objeto contractual y otras medidas legales de fomento de la participación de las pymes en la contratación pública. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.
- Cancino, R. (2014). La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 130, 42-53.
- Cerrillo i Martínez, A. (2014). *El principio de integridad en la Contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Chinchilla Marín, M.^a C. (2016). El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del derecho administrativo. *RAP*, 200, 361-383.
- Cozzio, M. (2014a). Le nuove direttive appalti e l'accesso delle piccole e medie imprese al mercato degli appalti pubblici (prima parte). *Osservatorio di Diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici*. Disponible en: www.osservatorioappalti.unitn.it.
- (2014b). La scelta del legislatore europeo per favorire la partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese. *Rivista Diritto e Pratica Amministrativa*, Especial mayo, 8-21.
- Delgado Fernández, M.^a R. (2016). El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa. *Gabilex*, 7.
- (2018). Las cláusulas ambientales como condiciones especiales de ejecución. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 175-188). Barcelona: Atelier.

Esteve Pardo, J. (2015a). *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: Innap Investiga.

- (2015b). La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197, 11-39.
- (2017). Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*, 202, 305-336.

Fernández Acevedo, R. (2017). Los retos ambientales de las nuevas directivas. La contratación pública como herramienta. En M. M.^a Razquin Lizarraga y J. F. Alenza García (coords.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 77-126). Cizur Menor: Aranzadi.

- (2018a). Incorporación cláusulas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 29-51). Barcelona: Atelier.
- (2018b). Los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En E. Gamero e I. Gallejo (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público* (pp. 1387-1393). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2018). La progresiva integración del medio ambiente en la actividad contractual y convencional de las administraciones públicas. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 23-48). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Fernández Rodríguez, T. R. (2016). Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación. *RAP*, 200, 439-450.

Fernández Salmerón, M. (2018). Buen gobierno, innovación y contratación pública. Examen crítico de algunas técnicas para el fomento de la integridad en los contratos públicos, a la luz del derecho europeo y de su recepción por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En AA. VV. *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública* (pp. 347-383). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fracchia, F. (2017). Público y privado en la gestión de los servicios públicos locales: entre externalización y remunicipalización. En AA. VV. *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión* (pp. 80-116). Madrid: Iustel - Fundación Democracia y Gobierno Local.

Fuertes, M. (2018). Las desventuras del dinero público. *Elegía al principio de “riesgo y ventura”*. Barcelona: Marcial Pons.

Galán Vioque, R. (2018). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

- Gallego Córcoles, I. (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*. Nueva Época, 4.
- Gamero, E. y Gallego, I. (dirs.). (2018). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ganuzo Fernández, J. J. y Gómez Avilés-Casco, F (2015). El reparto óptimo de riesgos en las relaciones público-privadas. *Economía Industrial*, 398.
- García Jiménez, A. (2018). *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*. Tecnos.
- García Romero, B. y Pardo López, M. (dirs.). (2018). *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*. Cizur Menor: Aranzadi.
- García-Álvarez, G. (2020). Regulación y compra pública de medicamentos. *REDA*, 205.
- Gimeno Feliu, J. M.^a (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*. Civitas.
- (2010). Nuevos escenarios de política de contratación pública en tiempos de crisis económica. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 9, 50-55.
 - (2012). La necesidad de un código de contratos públicos en España. La contratación pública y las pymes como estrategia de reactivación económica. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011* (pp. 59 a 84). Cizur Menor: Civitas.
 - (2013). Compra pública estratégica. En J. Pernas García (coord.). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2015a). La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. En AA. VV. *Las nuevas directivas de Contratación Pública* (pp. 37-105). Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2015b). Servicios de salud y reservas de participación. ¿Una nueva oportunidad para la mejora del SNS? Análisis de los artículos 74 a 77 de la nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública. *Revista Derecho y Salud*, 26 (2).

- (2016a). La corrupción en la contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad. En M. Villoria, J. M.^a Gimeno y J. Tejedor (dirs.). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (pp. 246-300). Barcelona: Atelier.
- (2016b). Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 137-158.
- (2017a). Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites. En T. Font y A. Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2017* (pp. 241-287). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.
- (2017b). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en relación con la financiación de partidos políticos. En *Observatorio de los Contratos Públicos 2016* (pp. 33-50). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2018a). Corrupción y contratación pública: las soluciones de la LCSP. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de contratos del sector público* (pp. 239-318). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2018b). *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.
- (2018c). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.
- (2018d). La contratación pública como estrategia: el fomento de la innovación. *Revista Ius Publicum*, 1.
- (2019a). Corrupción y seguridad jurídica. La necesidad de un marco normativo de las decisiones públicas anclado en los principios de Integridad y de Transparencia. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 9.
- (2019b). La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 159.
- (2019c). La compra pública de medicamentos: hacia el necesario equilibrio entre calidad de la prestación asistencial y sostenibilidad financiera del sistema. *REDA*, 202.
- (2020). La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 42-53.

- Gimeno Feliu, J. M.^a *et al.* (2019). *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*. Barcelona: Cámara de Comercio de Barcelona - Esade.
- Gimeno Feliu, J. M.^a y García Álvarez, G. (2020). *Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Gómez Guzmán, J. C. (2018). *La determinación del precio en los contratos públicos con base en el coste*. Madrid: La Ley.
- González Alonso, A. (2010). La contratación pública ecológica. *Justicia Administrativa*, 47, 31-53.
- González García, J. (2015). Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública. *Revista Española de Derecho Europeo*, 56, 13-42.
- (2018). Ley de Contratos del Sector Público y Entidades Locales: la exigencia de planificación de la contratación. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.
- González Sanfiel, A. (2016). La integridad en la contratación pública: ¿un principio con sustantividad propia? En F. Hernández González (dir.). *El impacto de la crisis económica en la contratación pública. España, Italia y Francia* (pp. 31-48). Cizur Menor: Aranzadi.
- Gosálbez Pequeño, H. (2003). ¿Cláusulas sociales en la selección de los contratistas de las administraciones públicas españolas? *Justicia Administrativa*, 20, 27-67.
- de Guerrero Manso, C. (2018a). La asociación para la innovación. Nuevo procedimiento de adjudicación que permite a los órganos de contratación ser protagonistas del proceso de adquisición de bienes, servicios u obras innovadoras. *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2018b). La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIX, 141-177.
- Jourdan, P. (1987). La formation du concept de service public. *Revue Droit Public*, 1, 89 y ss.
- Lazo, X. (2016). La figura del “concierto social” tras las directivas europeas de contratación pública. Disponible en: www.obcp.es.
- León, C. J., Araña, J. E. y León, J. de (2013). Valuing the Social Cost of Corruption using Subjective Well Being Data (SWB) and the technique of Vignettes. *Applied Economics*, 45 (27), 3863-3870.

- Longo Martínez, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Extra 3, 52-73.
- Malaret, E. (2016). El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, 21-60.
- Martínez Fernández, J. M. (2016). Fomento del acceso de pymes a la contratación pública. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 143, 92-103.
- (2018). Corrupción en la contratación pública. En A. Betancor (dir.). *Corrupción, corrosión del Estado de derecho* (pp. 433-475). Cizur Menor: Civitas.
- Medina Arnáiz, T. (2011a). Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2010* (pp. 43-101). Cizur Menor: Civitas.
- (2011b). Social Considerations in Spanish Public Procurement Law. *Public Procurement Law Review*, 20 (2), 56-79.
 - (2013). Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 121, 87-97.
 - (2014). Instrumentos jurídicos frente a la corrupción en la contratación pública: perspectiva europea y su incidencia en la legislación española. En AA. VV. *La contratación pública a debate: presente y futuro* (pp. 299-344). Cizur Menor: Civitas.
 - (2016). La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa. *Revista Vasca de Administración Pública*, 104 (2), 77-113.
 - (2018a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En AA. VV. *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 55-80). Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2018b). ¿Quién contamina no contrata? Las prohibiciones de contratar vinculadas a la protección del medio ambiente. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.
- Mestre Delgado, J. F. (2003). Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental. *REALA*, 291, 705-730.

Mestre Delgado, J. F. y Manent Alonso, L. (dirs.). (2018). *La Ley de Contratos del Sector Público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Aspectos novedosos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Miranzo Díaz, J. (2017a). A Taxonomy of Corruption in EU Public Procurement. *EPPPL - European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 12 (4), 383-395.

- (2017b). Los criterios de adjudicación ambientales en las directivas de 2014. En M. M.^a Razquin Lizarraga (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 383-404). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2019). El necesario cambio de paradigma en la aproximación a la corrupción en la contratación pública europea: propuestas para su sistematización. *Revista General de Derecho Administrativo*, 51.
- (2020). *Hacia la configuración de una estrategia eficiente de integridad en la contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi.

Morcillo Moreno, J. (2016). Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente al *dumping* social intracomunitario. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, 180-209.

Moreno Molina, J. A. (2009). Crisis económica y contratos públicos: el Real Decreto-ley 9/2008 por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y del empleo. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 83, 37-46.

- (2017). Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública. *Revista de Administración Pública*, 204, 343-373.
- (2018a). *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2018b). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47.
- (2018c). Objetivos y novedades destacables de la Ley 9/2017 de contratos del sector público. *Revista Gallega Administración Pública*, 55.

Moreno Molina, J. A. y Pleite Guadamillas, F. (2007). *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Estudio sistemático*. Madrid: La Ley.

Muñoz Machado, S. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, I. Thomson Civitas.

OCDE. (2010). *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid: INAP.

Ordóñez Solís, D. (2002). *La contratación pública en la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi.

Ortega Álvarez, L. (2009). El equilibrio entre los principios de interés público y el de libre competencia en la contratación pública local. *Revista Electrónica CEMCI*, 3.

Palacín Sáenz, B. (2015). A la responsabilidad social por la contratación pública. Disponible en: www.obcp.es.

– (2016). La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control? *Gabilex*, 7.

Pardo López, M. y Sánchez García, A. (2020). *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

Pernas García, J. (2011). *Contratación Pública Verde*. Madrid: La Ley.

– (2012). El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales. En F. López Ramón (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2012* (pp. 299-323). Cizur Menor: Civitas.

– (2018). El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.

– (2020). La “contratación circular”: el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos. Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia>.

– (dir.). (2013). *Contratación Pública Estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.

Pintos, J. (dir.). (2017). *Calidad, transparencia y ética pública*. Madrid: INAP.

Ponce, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Valladolid: Lex Nova.

Porter, M. E. y Lee, T. H. (2013). The Strategy That Will Fix Health Care. HBR. Disponible en: <https://hbr.org/2013/10/the-strategy-that-will-fix-health-care>.

- Porter, M. E. y Teisberg, E. (2006). *Redefining Health Care: Creating Value-based Competition on Results*. Harvard Business Scholl Press.
- Razquin Lizarraga, M. M.^a (2017). Mecanismos para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos públicos. En M. M.^a Razquin Lizarraga (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 147-179). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Razquin Lizarraga, M. M.^a y Alenza García, J. F. (coords.). (2017). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Rivero Ortega, R. (2008). Corrupción y contratos públicos: las respuestas europeas y latinoamericana. En N. Rodríguez García y E. A. Fabián Caparrós (coords.). *Corrupción y delincuencia económica* (pp. 169-192). Universidad Santo Tomás (USTA).
- Rodríguez Escanciano, S. (2009). *Cláusulas sociales y licitación pública: análisis jurídico*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Rodríguez-Arana, J. (2013). La contratación del sector público como política pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 31-44). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2016). Los principios del Derecho Global de la contratación pública. *REDA*, 179.
- Rodríguez-Arana, J. y Herce Maza, I. (2019). La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Extra 1 (ejemplar dedicado a: Un año de compra pública con la LCSP).
- Sala Sánchez, P. (2014). La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica. *Revista española de control externo*, 16 (46), 11-122.
- Sanmartín Mora, A. (2012). La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011*. Civitas.
- Santiago Fernández, M.^a J. (2018). Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en la contratación. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 65-90). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Sanz Rubiales, I. (2018). La protección del ambiente en la nueva Ley de contratos: del Estado meramente “comprador” al Estado “ordenador”. *RAP*, 205, 49-80.

- Sarasíbar Iriarte, M. (2015). La contratación pública se tiñe de verde. En AA. VV. *Observatorio de los contratos públicos. Número monográfico especial. Las Nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 317-328).
- Strombom, D. (1998). Corruption in Procurement. *Economic Perspectives*, 3.
- Terrón Santos, D. (2019). La nueva actividad pública de fomento: el “green nudge” en la actual contratación pública. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 22, 24-39.
- Valcárcel Fernández, P. (2018). Definición del objeto contractual en la compra pública de innovación. En AA. VV. *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2019). Tres dimensiones de la transparencia en la contratación pública. Rendición de cuentas, respeto de los derechos de operadores económicos y mejora global de la gestión de este sector a través del *big data*. En J. M.^a Gimeno FelIU (dir.). *Observatorio de los contratos públicos 2018* (pp. 93-129). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
 - (coord.). (2016). *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Valcárcel Fernández, P. y Gómez Fariñas, B. (2018). Criterios de solvencia y exigibilidad de certificados de gestión ambiental. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.
- Valero Torrijos, J. (2020). Inteligencia Artificial y contratación del sector público. Disponible es: www.obcp.es.
- Vaquero Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 186, 91-135.
- Vara Arribas, G. (2008). Novedades en el debate europeo sobre la contratación pública. *Revista Española de Derecho Comunitario*, 26.
- Vázquez Matilla, J. (2018). El concepto de mejor relación calidad precio. La imposibilidad de que el precio sea el factor determinante. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 157.
- Velasco Caballero, F. (2011). La planta local de España: Criterios para la toma de decisiones. En J. M.^a Gimeno y L. Vandelli (coords.). *La organización local. Nuevos modelos*. Cizur Menor: Civitas-Aranzadi.
- Vélez Toro, A. J. (2002). Las cláusulas sociales en la contratación administrativa local. *Contratación Administrativa Práctica*, 10.

Vèrnia Trillo, S. (2002). La inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20, 429-454.

Villalba Pérez, F. (2009). La dimensión social de la contratación pública. El sector de la discapacidad en la Ley de Contratos del Sector Público. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 74, 49-100.

ODS, vivienda y ciudades sostenibles e inclusivas. Actualizar el Estado del bienestar en tiempos de COVID

Alba Nogueira López

*Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidade de Santiago de Compostela*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El Estado del bienestar del siglo XXI será sostenible o no será. 3. Derecho a la vida y derecho a la vivienda adecuada. Interdependencia e indivisibilidad en los documentos de Naciones Unidas. 4. La vivienda segura y las restricciones de derechos por la COVID. 4.1. Los sintecho, las viviendas “patera” y el hogar de las mujeres víctimas de violencia de género. Vivienda segura y derecho a la vida privada. 4.2. Derecho a la intimidad, limitación de visitas y COVID. 4.3. La figura del “conviviente” como parámetro de aplicación de restricciones sanitarias. 5. ODS, otro modelo de ciudades y COVID. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. Introducción

La pandemia generada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la profunda imbricación entre los retos sociales, ambientales y democráticos. Existen ya estudios (Babbitt *et al.*, 2020) que encuentran una clara correlación entre la mayor incidencia de la COVID-19 y entornos densamente poblados, de igual forma que el Banco Mundial señala las diferencias económicas como factor explicativo para la mayor incidencia en los barrios más pobres¹. También

1. <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2020/06/18/no-urban-myth-building-inclusive-and-sustainable-cities-in-the-pandemic-recovery>.

estudios preliminares indican que la contaminación del aire provoca un aumento de la mortalidad por esta enfermedad de en torno a un 15 % (*Pozzer et al.*, 2020, *Wu et al.*, 2020)². La protección de la salud se hace, por otra parte, muy difícil en sociedades altamente dependientes de la economía informal donde una parte relevante de sus habitantes no pueden respetar las medidas de confinamiento. Tienen que elegir entre comer o enfermar. Quedarse en casa no es una elección posible. Estas desigualdades sociales y problemas ambientales impactan también en los derechos cívicos de la ciudadanía con una mayor probabilidad de afectación de los derechos fundamentales de esos mismos grupos desfavorecidos, que desarrollan más actividades en el espacio público o deben hacer desplazamientos más prolongados para llegar a sus lugares de trabajo (personas sintecho, trabajadores/as ligados a la economía sumergida...).

Este trabajo quiere profundizar en el estudio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto en el ODS 11: “Ciudades y comunidades sostenibles”, estudiando cómo la pandemia de la COVID-19 hace más urgente poner en marcha las metas ligadas a ese objetivo, singularmente para las personas más vulnerables y en relación con el problema del acceso y la calidad de la vivienda.

2. El Estado del bienestar del siglo XXI será sostenible o no será

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pueden ser interpretados como una universalización y actualización del pacto social que impulsa el Estado del bienestar a las exigencias del siglo XXI. En tiempos de globalización Naciones Unidas pone en la Agenda global un conjunto de objetivos con dimensión planetaria en clave de sostenibilidad y protección social e igualdad. Los pilares sobre los que se asienta el Estado del bienestar en algunos países quieren extenderse a todo el planeta y se tiñen de una ambición ambiental para afrontar el cambio climático y la sostenibilidad. El ODS 11: “Ciudades y comunidades sostenibles” es una manifestación clara de esa imbricación de metas sociales, ambientales y democráticas. El acceso a servicios básicos, en condiciones de salubridad y sostenibilidad, se combina con la atención a las personas vulnerables o los retos participativos.

https://www.elconfidencial.com/tecnologia/ciencia/2020-09-07/densidad-poblacion-espana-afecta-coronavirus_2735031/.

2. *Pozzer et al.* (2020). *Wu et al.* (2020).

Metas del objetivo 11

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

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

Recientemente el Gobierno español en su Informe de *progreso 2020 sobre la implementación de la Agenda 2030 en España. Reconstruir lo común* (Gobierno de España, 2020: 93) atribuye a la vivienda la condición de “primera línea de defensa frente al coronavirus. Pocas veces el hogar ha supuesto un asunto de vida o muerte”, tomando las palabras de la relatora especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda.

3. Derecho a la vida y derecho a la vivienda adecuada. Interdependencia e indivisibilidad en los documentos de Naciones Unidas

Especialmente relevante y crítico con la dicotomía entre las distintas categorías de derechos, y el encasillamiento separado del derecho a la vida y el derecho a la vivienda, es el *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* de Naciones Unidas en 2016, en el que apela no solo a “la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos, sino también la conexión clara entre una vida digna y el ejercicio de todos los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2016: 4). Se señalan los problemas de vivienda digna y adecuada de migrantes, discapacitados, víctimas de violencia de género, personas internadas, etc., y se apunta críticamente que, “cuando se plantean como violaciones del derecho a una vivienda adecuada, hay poco sentido de urgencia o indignación y, en vez de abordarse como graves preocupaciones de derechos humanos que requieren una atención concertada, se relegan a debates sobre infraestructuras y desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2016: 5). La necesidad de políticas activas que eliminen la ausencia total de vivienda, la infravivienda o las viviendas que no proporcionan un entorno seguro y digno para niños y demás colectivos vulnerables, es un imperativo en términos de derechos humanos y no solamente como un principio rector dirigido a los poderes públicos. En esa línea se pronuncia la observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este “rechazó las definiciones de vivienda adecuada que se centraban en el cobijo físico y adoptó en su lugar una definición vinculada directamente al derecho a la vida. El Comité afirmó lo siguiente: El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por

encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”³.

También se critica la falsa dicotomía entre ambos derechos apuntalada por su separación en dos pactos diferenciados, que “ha tendido a empobrecer la comprensión de la interacción entre los dos derechos”, y “para ajustarse a las nociones tradicionales de derechos civiles y políticos justiciables, las violaciones del derecho a la vida se han abordado principalmente en casos en que la acción directa o las omisiones deliberadas de los Estados han privado o amenazado con privar a personas de la vida”, pero no a la no adopción de medidas positivas por parte de los Estados para luchar contra las “privaciones sistemáticas del derecho a la vida ligadas a la pobreza, la vivienda extremadamente inadecuada y la falta de hogar” (Naciones Unidas, 2016: 13). Se persiguen las injerencias en el derecho a la vida, pero no la omisión de políticas positivas prestacionales cuando las privaciones ponen en riesgo la vida.

En ese contexto diversos comités de UN (personas con discapacidad, trabajadores migratorios, eliminación de la discriminación contra la mujer) han señalado las viviendas extremadamente inadecuadas, los desalojos forzosos o la inexistencia de lugares seguros para alojar como violaciones del derecho a la vida (Naciones Unidas, 2016: 19). También organismos regionales de derechos humanos⁴ y tribunales nacionales⁵ conectan con la interdependencia de ambos derechos y, en el caso del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, abandona “un enfoque deferente”, entrando a evaluar “la razonabilidad de las medidas positivas adoptadas por los gobiernos” para ver si las condiciones “intolerables” de vivienda se oponían a los valores constitucionales.

Las contundentes recomendaciones del Informe especial entienden que esos precedentes pueden brindar “una sólida plataforma para adoptar un enfoque reunificado de estos derechos a nivel internacional, en consonancia con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia”. Tiene

3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4, 1991, párr. 7.

4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el concepto de vida digna en el contexto del artículo 4 (derecho a la vida) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Decisión “Niños de la calle” (Villagrán Morales *et al.*) vs. Guatemala.

5. Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, sentencia de 4 de octubre de 2000. Tribunal Supremo de la India, *Francis Coralie Mullins v. the Administrator, Union Territory of Delhi and Others*, sentencia de 13 de enero de 1981.

especial interés el acento que se pone en que una comprensión integrada del derecho a la vida y el derecho a una vivienda adecuada “solo puede lograrse mediante una respuesta mundial, dirigida por los Estados, incluidos sus órganos legislativos y tribunales, por las instituciones de derechos humanos y por la sociedad civil”, y en que además esto puede hacerse como “problemas de derechos humanos básicos vinculados al derecho a la vida, en la legislación y las políticas nacionales y en las iniciativas internacionales, entre ellas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana” (Naciones Unidas, 2016: 25).

4. La vivienda segura y las restricciones de derechos por la COVID

Las metas 1 y 5 del ODS 11 impelen a asegurar antes de 2030 “el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”, y a reducir significativamente las muertes causadas por los desastres. La pandemia de la COVID-19 pone de manifiesto la conexión entre los derechos a la vida y a la vivienda, y la necesidad de dar pasos para hacer efectivas esas metas. La vivienda debería ser ese entorno seguro por excelencia para evitar la pandemia y, al mismo tiempo, cumplir con unos estándares de calidad habitacional que hagan soportables largas horas de confinamiento.

Pero eso plantea todo un conjunto de problemas jurídicos relevantes alrededor del derecho a la vivienda y el confinamiento domiciliario total o parcial como medida “estrella” para parar la expansión de la pandemia. ¿Cómo se garantiza el derecho a la vida y la seguridad de las personas que carecen de vivienda? ¿Se pueden considerar seguras aquellas viviendas en las que las condiciones de hacinamiento aumentan los riesgos de contagios por enfermedades transmisibles, o en las que es imposible aislar a uno de sus miembros? ¿Cómo se abordan derechos como a la intimidad o a la vida familiar para las personas internadas en hospitales o centros de mayores, o los estudiantes en residencias universitarias, con visitas restringidas o directamente suprimidas? ¿Cómo se determina quién es conviviente como parámetro de ejercicio o limitación de derechos? ¿Cómo se preservan la salud psicológica y otros derechos de la población en hogares unipersonales o con hogares no convivientes (p. ej., familias separadas por razón de trabajo)? La tensión seguridad/salud/restricción de derechos plantea toda una serie de cuestiones jurídicas que tienen la vivienda, los hogares, como punto de conexión, que deben ser estudiadas con más detalle.

4.1. Los sintecho, las viviendas “patera” y el hogar de las mujeres víctimas de violencia de género. Vivienda segura y derecho a la vida privada

La primera meta del ODS 11 nos habla de acceso a viviendas seguras y accesibles. Las fuertes restricciones a la movilidad que presidieron la mayor parte de las respuestas de los gobiernos a la pandemia se encontraron que había colectivos de personas que no podían confinarse en su hogar porque carecían de una vivienda, vivían hacinadas con grave riesgo sanitario, o a las cuales ese confinamiento domiciliario colocaba en una situación de riesgo mayor (p. ej., mujeres víctimas de violencia de género).

En el caso de las personas sintecho, todas las actividades elementales de su vida (comer, asearse, dormir...), en las que está implicado su derecho a la libertad personal, se realizan en el espacio público (Melero, 2016: 19). La privación de un hogar ha sido calificada como un asunto que afecta a una dimensión espacial de la libertad. Para el ejercicio de otros derechos es necesario disponer de una vivienda (Hohmann, 2014: 150). La salud, intimidad, dignidad y la propia vida se ponen en juego sin un techo para guarecerse. La pandemia ha puesto de manifiesto de forma cruda la necesidad de disponer de una vivienda para evitar la propia enfermedad y los efectos jurídicos de las restricciones impuestas en forma de confinamientos. No es posible respetar medidas como toques de queda o confinamientos domiciliarios si se carece de un techo.

Por otra parte, la configuración del hogar como ese espacio íntimo en el que se desarrolla el derecho a la vida privada y familiar del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sin injerencias, ha servido de base para que algunas jurisdicciones nacionales hayan entendido que la inadecuación de las condiciones de la vivienda puede hacer ilusorio el disfrute de ese derecho (Hohmann, 2014: 151, con referencias a *O'Donnell v. South Dublin County Council*, 2007, en Irlanda, y *R [on the application of Limbuela] v. Secretary of State*, 2003, en Inglaterra). No sería posible hablar de un verdadero derecho a la vida privada y familiar sin unos estándares mínimos de calidad de la vivienda tanto en sus servicios básicos (meta 1 ODS 11) como en sus dimensiones. Los denominados “pisos patera”, domicilios en los que conviven un gran número de personas, generalmente inmigrantes, ocupando incluso por turnos los espacios disponibles, elevan el riesgo de contagio en circunstancias como las actuales. El hecho de que el TEDH se sirva “de un concepto inusitadamente amplio de privacidad domiciliar: Privacidad es ‘calidad de vida’ o ‘disfrute de las comodidades del propio hogar’”, como observaba críticamente Velasco (1995: 311-312) al hilo de la Sentencia *López Ostra v. España*, puede permitir entroncar la necesidad de

dotar de unas exigencias mínimas de habitabilidad a la vivienda (ODS 11) con las obligaciones positivas de protección de ese derecho frente a injerencias. La dificultad de protegerse frente a los contagios por enfermedades transmisibles cuando se vive en infraviviendas, o en situaciones de hacinamiento, cuestiona la posibilidad de desarrollar una vida privada plena en el propio domicilio. Si bien es cierto también que profundizar en esa interpretación expansiva de los derechos fundamentales permitiría a “los jueces europeos establecer estándares de bienestar social (de Estado social), que en derecho constitucional interno corresponden normalmente al legislador” (Velasco, 1995: 312).

Por contraposición, las investigaciones con perspectiva de género han señalado cómo a veces la vivienda puede no ser un espacio seguro, singularmente para las mujeres (Wong y Carr, 2015: 168-171). El llamativo aumento de peticiones de ayuda en el teléfono 016 durante el confinamiento por la declaración del estado de alarma, que contrasta con el acusado (e inusual) descenso de denuncias por violencia de género en ese mismo trimestre (que podría achacarse a las fuertes restricciones a la movilidad y acceso a los servicios públicos)⁶, muestra cómo la articulación de las medidas sanitarias debe ir acompañada por medidas sociales y de igualdad, para que la vivienda sea efectivamente un lugar seguro en el que resguardarse de la enfermedad, pero sin riesgo de sufrir otras agresiones. El derecho a la integridad física depende de que la vivienda realmente sea un entorno seguro.

4.2. Derecho a la intimidad, limitación de visitas y COVID

Otro vector de tensión es el que se produce en relación con la protección de la salud y la vida frente a la necesidad de mantener vínculos de intimidad con las personas queridas. Las fuertes limitaciones o incluso restricción total de los derechos de visitas como parte de las medidas para blindar las residencias de mayores, las cárceles o, también, las residencias de estudiantes, colisionan con la posibilidad de mantener relaciones afectivas y el derecho a la intimidad personal y familiar del artículo 18 CE. La doble naturaleza de esos centros como servicio público y a la vez domicilio de las personas que allí se alojan, obliga a examinar las medidas de protección de la salud y la vida también desde el prisma de la menor afectación posible de la vida íntima.

6. https://www.eldiario.es/sociedad/denuncias-violencia-machista-caen-10-durante-primer-trimestre-marcado-confinamiento-covid-19_1_6100610.html.

El establecimiento de normas de acceso y visitas a centros públicos donde hay personas internadas (asilos, CIES, centros de menores, hospitales psiquiátricos...), y que son por tanto su vivienda, afecta indudablemente a sus derechos fundamentales. Hasta ahora en algunos casos la regulación de los derechos de visitas y sus eventuales restricciones se contempla en leyes orgánicas (p. ej., art. 34 Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), pero hay otros casos en que esa afectación de derechos fundamentales encuentra su acomodo en normas reglamentarias (art. 42 Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros). En todo caso las restricciones existentes a las visitas no eran ratificadas *ex ante* por los jueces, sino que podían ser objeto de recurso si se consideraban desproporcionadas o, a lo sumo, estarían condicionadas por los términos en que se hubiera dictado la orden judicial de ingreso (art. 34 LO 8/2015), sin impedir esto eventuales limitaciones (“en interés del menor por el director del centro, de manera motivada, cuando su tratamiento educativo lo aconseje”).

Sin embargo, la pandemia ha puesto de actualidad esta cuestión principalmente por la adopción de medidas de restricción de visitas a centros de mayores, cárceles y residencias universitarias, y el sometimiento por los gobiernos autonómicos a ratificación previa de estas medidas sanitarias en aplicación de lo previsto en el artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (después de la reforma operada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, arts. 8.6 y 10.8, y nuevamente retocada para introducir un atípico recurso de casación ante el Tribunal Supremo por el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo). Esto ha suscitado un debate jurídico en un doble plano. Por un lado, sobre si es necesaria la ratificación previa de medidas generales de naturaleza reglamentaria, o si la oposición frente a esas restricciones debe seguir la vía del recurso contencioso ordinario *ex post* y, eventualmente, la solicitud de medidas cautelares para paralizar su aplicación. Por otro, si la ratificación judicial del artículo 8.6 de la LJCA solo estaba pensada para conseguir la ejecución forzosa de medidas sanitarias frente a la resistencia a su cumplimiento, pero no para un control judicial *ex ante* que desvirtúa la función judicial revisora y convierte a los jueces en una suerte de ejecutivo alternativo. Sin duda, el sometimiento indiscriminado de estas medidas a ratificación previa judicial por parte de las autoridades autonómicas ha contribuido a asentar ese intervencionismo judicial, que en general no ha merecido por parte de los juzgados y tribunales la inadmisión que procedería en ese tipo de medidas.

La reforma que opera la Ley 3/2020, singularmente del artículo 10 de la LJCA, no hace más que contribuir a esa confusión jurídica al someter a ratificación

previa las medidas sanitarias “no individualizables”. El planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por el TSJ de Aragón puede conducir a arrojar algo de luz sobre qué tipo de medidas y en qué momento precisan control judicial, aunque coincidimos en la apreciación de Velasco (2020) de que, “si el problema está en la escasa concreción de la autorización legal para dictar medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales, la opción legislativa prioritaria debe ser una mayor precisión legal en la autorización, no el mayor protagonismo judicial mediante la ratificación o autorización preventiva de tales medidas”.

En otro orden de cosas, el análisis de proporcionalidad de las medidas sanitarias de restricción de visitas cuando son enjuiciadas debería tomar en consideración otra variable sanitaria como es la afectación psicológica y el deterioro cognitivo que puede producir la imposibilidad de comunicarse con los seres queridos, singularmente para aquellas personas a las que ese confinamiento impide toda conexión con el exterior (ancianos, presos). Los autos que conocemos de los tribunales superiores de justicia que se han detenido en concreto en esas medidas llegan a resultados desiguales, es cierto que también en relación con regulaciones no totalmente coincidentes. Sorprende el Auto del TSJ de Castilla y León 104/2020, de 6 de noviembre de 2020, que deniega la ratificación de la suspensión de visitas en centros de mayores acordadas por el Gobierno autonómico⁷. Al contrario de lo que había hecho el mismo órgano judicial con anteriores solicitudes de ratificación de medidas, y reconociendo expresamente en el texto del Auto que se aparta de sus precedentes y que la situación sanitaria es mucho peor, decide no ratificar, ya que considera necesaria (ahora, porque las anteriores ratificaciones las había aceptado al amparo de la LO 3/1986 de medidas especiales sanitarias) la declaración del estado de alarma si se busca confinar a todos los ancianos en residencias y no exclusivamente a los que están enfermos:

No parece justificado que para la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno sea precisa la declaración del estado de alarma, al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y

7. Acuerdo 78/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara el nivel de alerta 4 para todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León y se adoptan medidas sanitarias preventivas de carácter excepcional para la contención de la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL n.º 229/2020, de 4 de noviembre): “5. Se suspenden las visitas en los centros residenciales de personas mayores, salvo circunstancias individuales en las que sean de aplicación medidas adicionales de cuidados y humanización o situaciones de final de la vida, que adoptará la dirección del centro, sin perjuicio del uso de formas alternativas de contacto entre los residentes y sus familiares tales como videoconferencias, llamadas telefónicas o similares. Asimismo, no se permiten las salidas de los residentes fuera del recinto de la residencia salvo para acudir al médico y similares o situaciones de fuerza mayor”.

sitio, con el fin de contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, pero no sea necesaria para limitar la libertad de circulación todo el día, aunque solo afecte a un determinado sector de la población de toda una comunidad autónoma. Las personas mayores, que viven en centros residenciales, son ciudadanos como los demás con los mismos derechos y cuya especial vulnerabilidad frente a la enfermedad transmisible de que se trata merece la adopción de cuantas medidas de toda índole sean precisas para hacer efectiva su protección, no necesariamente mediante una restricción mayor que el resto de los ciudadanos de sus derechos fundamentales.

En cambio, en fechas muy próximas, el TSJ de Andalucía, en un auto de 2 de octubre de 2020⁸, ratifica las medidas de restricción de visitas adoptadas, más matizadas al someterse a determinados parámetros de incidencia de la enfermedad⁹, pero sin que el hecho de que se solicite

8. <http://www.poderjudicial.es/search/documento/AN/9267737/Real%20Decreto%20alarma%20sanitaria%20Covid-19/20201006>.

9. Tercero. Modificación del apartado séptimo de la Orden de 19 de junio de 2020. Se modifican las letras b), c), d), e), f), g) y h) del punto 1 del apartado séptimo de la Orden de 19 de junio de 2020, que quedan redactadas de la siguiente manera:

b) Las condiciones mínimas para la realización de visitas a las personas residentes en centros residenciales serán las siguientes:

1.º Se suspenderán las visitas en aquellos centros donde exista al menos un caso confirmado de COVID-19 entre las personas residentes y trabajadoras hasta 28 días después de la fecha de diagnóstico del último caso, así como si hay más de tres casos en sospecha hasta conocer resultado negativo de las pruebas PCR.

2.º En el resto de situaciones, las visitas de familiares a los centros residenciales estarán permitidas, si la situación epidemiológica, no indica una restricción o suspensión de las mismas.

3.º En el caso de que se permitan las visitas a residentes, el centro garantizará el escalonamiento de las mismas a lo largo del día. Las visitas quedarán limitadas a un único familiar que deberá declarar estar asintomático y con una duración máxima de una hora. Para permitir la trazabilidad de la visita, los familiares habrán de dejar constancia del nombre, DNI o documento equivalente, teléfono, hora de entrada y salida del familiar y residente al que se visita. Además, en estos casos deben extremarse las medidas de prevención y protección, al menos no compartir objetos, uso de mascarilla y bata, desinfección de manos y protección para los pies o limpieza de suelas con virucidas a la entrada del centro.

4.º Siempre se facilitará la visita para el acompañamiento al final de la vida, con las suficientes medidas de protección para garantizar la seguridad de las mismas.

5.º La decisión de restringir o suspender las visitas vendrá determinada, en función de los datos epidemiológicos. Para ello, se tendrá en cuenta la incidencia acumulada en los últimos 14 días.

6.º Se determinará la suspensión de las visitas si la incidencia acumulada en los últimos 14 días es superior a 60 por cada 100 000 habitantes en el municipio correspondiente. En cualquier caso, la valoración de la tasa de incidencia del municipio irá acompañada de la valoración de la aparición de brotes que supongan un riesgo, sobre todo, en aquellos con gran dispersión geográfica, así como en los municipios

la citada intervención al amparo de la Ley Orgánica 3/1986 sea algo conflictivo.

Es un hecho notorio que en los centros residenciales los efectos de la pandemia han sido particularmente graves, entre otras razones, por la especial vulnerabilidad a los efectos de la COVID-19 de los usuarios de las residencias de ancianos. Por esta razón, no cabe duda de la imperiosa necesidad y urgencia de asegurar la protección de la vida e integridad física de los residentes y profesionales de tales centros, y, por tanto, de adoptar medidas más intensas y restrictivas de derechos fundamentales. Se trata de una cuestión que, inevitablemente, debe tomarse en consideración para sopesar su adecuada proporcionalidad.

Como anteriormente hemos visto, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, en sus artículos 1 a 3, establece la obligación por parte de las autoridades sanitarias de adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad (...).

Es evidente que cuando el precepto faculta a la autoridad sanitaria para acordar la hospitalización o control de determinadas personas, presupone su falta de consentimiento, y, por tanto, la citada Ley Orgánica está permitiendo que se imponga una medida privativa de libertad al objeto de proteger un bien jurídico de mayor entidad, como es la vida y salud del resto de ciudadanos. Y al amparo de lo previsto en los preceptos anteriormente expuestos, es nuestro criterio mayoritario que existe cobertura jurídica para que la autoridad sanitaria pueda acordar el aislamiento de los usuarios de tales centros, siempre y cuando se encuentre debidamente justificado y resulte proporcionado, se insiste, a la consecución del fin que se pretende.

4.3. La figura del “conviviente” como parámetro de aplicación de restricciones sanitarias

El hecho de que determinadas limitaciones sanitarias usen como parámetro la figura de los “convivientes” también plantea dudas jurídicas sobre todo con relación al eventual control de esa convivencia. ¿Cuál sería el documento que

de más de 100 000 habitantes. En sentido opuesto, la inexistencia de casos o brotes a nivel local se tendrá en cuenta para la toma de decisiones individuales. Los brotes que suponen un riesgo importante de transmisión comunitaria son aquellos que afectan o pueden afectar a un elevado número de personas desde el inicio del mismo o aquellos en los que es difícil la identificación de los contactos.

acreditaría esa convivencia (¿inscripción en el padrón?)? ¿Si no se porta esa acreditación para realizar las actividades limitadas a personas convivientes, podría sancionarse? ¿No podrían tener contacto personas de un único núcleo familiar que por cualquier circunstancia no convivan en el momento de decretarse esas medidas? Varios países europeos adoptaron decisiones de permitir la reunificación de parejas que habían quedado separadas por fronteras territoriales en el momento de la adopción de limitaciones a la movilidad.

Por otra parte, el aislamiento que pueden generar esas limitaciones en una sociedad en la que cada vez hay más hogares unipersonales (en España alrededor del 30 % de los hogares tienen ya un único miembro) ha llevado a las autoridades sanitarias de algunos países europeos a introducir elementos de relajación de esa limitación de contactos a los convivientes¹⁰ o a enunciar en España, no sin cierta polémica, la figura del “allegado”, en relación con las medidas para la celebración de la Navidad. La protección del derecho a la salud y la vida se modula, por tanto, en las medidas sanitarias de limitación de contactos para garantizar el derecho a la intimidad.

5. ODS, otro modelo de ciudades y COVID

La mejora de las condiciones de la vivienda es uno de los pilares del ODS 11. El otro pilar entronca con lo que Lefevre denominó el “derecho a la ciudad”. Las metas que enuncia Naciones Unidas relacionadas con este ODS no están muy alejadas (salvando la referencia anticapitalista) de la reinterpretación de este derecho a la ciudad por David Harvey “como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental” (Harvey, 2013: 202). Asegurar el acceso a servicios básicos, hacer entornos urbanos más inclusivos y sostenibles, reducir la contaminación, mejorar el transporte público, garantizar el acceso a espacios verdes y al espacio público, proteger el patrimonio y todo esto hacerlo de forma participada, democrática y con especial atención a las personas más pobres y a los colectivos más vulnerables (ancianos, niños, mujeres, discapacitados...), son las metas del ODS 11 para los entornos urbanos.

La ONU nos recuerda al enunciar ese ODS lo siguiente:

10. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/15/dutch-official-advice-to-single-people-find-a-sex-buddy-for-lockdown-coronavirus>.
https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/#id_4.

El mundo cada vez está más urbanizado. Desde 2007, más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60 % para 2030.

Las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico, ya que contribuyen al 60 % aproximadamente del PIB mundial. Sin embargo, también representan alrededor del 70 % de las emisiones de carbono mundiales y más del 60 % del uso de recursos.

Son datos que invitan a actuar con urgencia en los espacios urbanos. Los distintos niveles de gobierno y entre ellos de forma muy significativa los entes locales tienen un papel relevante en la implementación del ODS 11.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de abordar las metas del ODS 11 para conseguir ciudades más inclusivas y sostenibles. Los aparentes efectos de la contaminación atmosférica y la excesiva densidad habitacional en el agravamiento de las consecuencias de la pandemia se unen a una renovada demanda social en relación con el uso de los espacios públicos y los parques y espacios verdes para buscar alternativas de ocio sanas y seguras en el contexto de la pandemia.

Parece que es en el ámbito de la legislación urbanística donde podemos encontrar herramientas más claras para -desde un enfoque de sostenibilidad- concretar las metas de *soft law* de los ODS. 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 legislación urbanística autonómica introduce parámetros de sostenibilidad y calidad que caminan en la dirección de mejorar ciertos aspectos en la línea de las metas del ODS 11 (reservas de suelo para espacios de ocio y verdes, arbolado, límites de edificabilidad...); sin embargo, restan por corregir los problemas de segregación social mucho más complejos por la repercusión económica que tienen, aunque los ayuntamientos han adoptado políticas como la mezcla de vivienda social o la limitación del impacto de las viviendas turísticas que caminan en esa dirección.

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 (2008) señala que el principio de sostenibilidad ambiental es un elemento clave, incluso, para la reducción de la discrecionalidad

urbanística. 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 (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.

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 sostenible¹¹.

Se ha señalado, por otra parte, la dificultad de diseñar objetivos de desarrollo urbano sostenible (lo que sería extensible a la evaluación de avances en las metas del ODS 11) 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 local¹². Se indica que la revolución

11. Una reflexión en torno a la implicación de los principios europeos en la articulación de la economía circular por los entes locales, en Santamaría (2014: 2680). Esteve (2009: 141) desarrolla 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”.

12. 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

tecnológica y la estrategia de *smart cities* tienen la potencialidad de abrir nuevas perspectivas (Klopp y Petretta, 2007: 92-97), 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 cumplimiento¹³. 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 adicionales¹⁴. La previsión que se incluye repite, significativamente, algunos de los problemas que hemos señalado. 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.

local: <http://www.rediniciativasurbanas.es/NR/rdonlyres/EFED876C-9E2C-4C89-9880-C17D7D3BACB2/140436/CatalogoindicadoresderesultadoFEDER20142021.pdf>.

13. Canals (2016: 47, 2017) ha señalado en diversos trabajos 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.

14. *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 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.*

Finalmente, la pandemia parece obligar a una reflexión sobre el propio modelo de ordenación territorial, singularmente la tendencia mundial hacia grandes aglomeraciones urbanas que, además de dificultar enormemente la consecución de las metas del ODS 11 al acentuar todos los problemas que se señalan (residuos, espacios verdes, transportes, aire y agua limpios...), disminuyen la calidad de vida de las personas y agravan los problemas en caso de pandemias como la vivida en 2020.

6. Conclusiones

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la interdependencia entre los denominados derechos sociales, singularmente la vivienda, y el derecho a la vida y a la integridad física. No puede haber derechos de primera y segunda, porque, a la postre, singularmente en colectivos vulnerables, la ausencia de obligaciones activas prestacionales por parte de los poderes públicos pone en riesgo los derechos fundamentales más básicos.

Esta emergencia sanitaria global también ha permitido apreciar la urgencia de abordar políticas públicas de calidad de la vivienda y de mejora y sostenibilidad de los entornos urbanos en línea con el ODS 11. Las implicaciones sanitarias que tiene el hacinamiento o la contaminación atmosférica en la transmisión de enfermedades se unen a la renovada percepción de que necesitamos espacios urbanos que eviten los problemas de desplazamiento, ausencia de espacios verdes o malas dotaciones que han sido otra nota característica de este periodo.

Sin embargo, un examen de las restricciones impuestas en este periodo permite apreciar cómo el derecho a una vivienda segura y digna y a la intimidad entre sus paredes ha sufrido menoscabos, especialmente para ciertos grupos de personas vulnerables (ancianos, internos, mujeres, pobres...). El hogar, en cualquiera de sus manifestaciones, como primera línea de defensa frente al coronavirus, no ha sido en muchos casos ese entorno seguro frente a injerencias externas (o a veces internas, como en el caso de mujeres víctimas de violencia de género). Tampoco los entornos urbanos han sido los mejores ambientes para proteger la vida y la salud física y mental. Las ambiciosas metas del ODS 11 para conseguir ciudades y comunidades sostenibles deberían formar parte de los planes de reconstrucción pos-COVID para garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, especialmente de los grupos más vulnerables.

7. Bibliografía

- Babbitt, D., Garland, P. y Johnson, O. (2020). Lived population density and the spread of COVID-19. Disponible en: <https://arxiv.org/pdf/2005.01167v1.pdf>.
- Canals Ametller, D. (2016). Datos. *Protección, transparencia y buena regulación*. Girona: Documenta Universitaria.
- (2017). 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.
- Desdentado Daroca, E. (2008). El control de la legalidad urbanística. ¿Qué legalidad? *III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, febrero 2008.
- Esteve Pardo, J. (2009). *El desconcierto del Leviatán*. Marcial Pons.
- Gobierno de España. (2020). *Informe de progreso 2020 sobre la implementación de la Agenda 2030 en España. Reconstruir lo común* (14.07.2020). Disponible en: https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hohmann, J. (2014). *The right to housing. Law, concepts, possibilities*. Bloomsbury.
- Klopp, J. M. y Petretta, D. I. (2017). The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities. *Cities*, 63, 92-97.
- Melero Alonso, E. (2016). Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo. *Real-nueva época*, 6.
- Naciones Unidas. (2016). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* (relatora especial Leilani Farha. Asamblea General; 8 de agosto). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/253/05/PDF/N1625305.pdf?OpenElement>.
- Pozzer, A., Dominici, F., Haines, A., Witt, C., Münzel, T. y Lelieveld, J. (2020). Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19. *Cardiovascu-*

lar Research. Disponible en: <https://academic.oup.com/cardiovascres/advance-article/doi/10.1093/cvr/cvaa288/5940460>.

Santamaría Arinas, R. (2014). ¿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*, Especial 99-100.

Velasco Caballero, F. (1995). La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso “López Ostra contra España”), *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 15, 45.

– (2020). Cuestión de inconstitucionalidad contra la ratificación judicial de medidas sanitarias. Disponible en: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/11/15/cuestion-de-inconstitucionalidad-contra-la-ratificacion-judicial-de-medidas-sanitarias/>

Wong, S. y Carr, H. (2015). Feminist approaches to property law research. En S. Bright y S. Blandy (eds.). *Researching property law*. Londres: Palgrave.

Wu, X., Nethery, R. C., Sabath, M. B., Braun, D. y Dominici, F. (2020). Air pollution and COVID-19 mortality in the United States: Strengths and limitations of an ecological regression analysis. Disponible en: <https://advances.sciencemag.org/content/6/45/eabd4049>.

Hacia una movilidad urbana sostenible, inteligente e inclusiva*

Marc Tarrés Vives

*Profesor agregado de Derecho Administrativo
(acreditado TU).*

*Universitat de Barcelona
(marc.tarres@ub.edu)*

SUMARIO. 1. El impacto de la pandemia en la movilidad urbana y la necesaria consecución de los ODS de la Agenda 2030 como elemento principal para un escenario post-COVID. 1.1. La Agenda 2030 ante un acontecimiento inesperado. 1.2. La Agenda 2030, la Agenda Urbana Española y la Estrategia de Movilidad. 1.3. Riesgos para la Agenda 2030 y el papel de los entes locales. 1.4. El agravamiento de la financiación del transporte urbano. 1.5. Percepciones, evidencias y nuevas realidades en la movilidad urbana. **2. Movilidad como NUEVO PARADIGMA.** 2.1. La movilidad como concepto polisémico. 2.2. El transporte y la infraestructura como (viejo) paradigma. 2.3. La movilidad como (nuevo) paradigma. 2.4. La movilidad es una cuestión también de buena regulación. 2.5. La movilidad sostenible: movilidad inteligente y sin emisiones. 2.6. La movilidad como competencia municipal. La gestión necesariamente supramunicipal. **3. Instrumentos locales para una movilidad acorde con los ODS de la Agenda 2030.** 3.1. Las zonas de bajas emisiones: su tránsito hacia la previsión legal y aspectos problemáticos en su aplicación. 3.1.1. Origen. 3.1.2. Recepción en España. 3.1.3. Su previsión en la Ley de cambio climático y transición energética. 3.1.4. Las ZBE de Madrid y Barcelona. 3.2. La gestión de la distribución urbana de mercancías. 3.3. Administración local, plataformas digitales y operadores de la Movilidad como Servicio (MaaS). **4. A modo de conclusión: la Agenda 2030 como oportunidad para una movilidad inclusiva.** **5. Bibliografía.**

* Este trabajo es resultado de las actividades del proyecto de investigación concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación titulado “Nuevas regulaciones e innovaciones en el transporte urbano de vehículos de turismo” –NURETU- (Ref. PGC2018-098731-B-100).

1. El impacto de la pandemia en la movilidad urbana y la necesaria consecución de los ODS de la Agenda 2030 como elemento principal para un escenario post-COVID

1.1. La Agenda 2030 ante un acontecimiento inesperado

Las ciudades españolas –y no solo ellas- se han visto sacudidas por los efectos de la COVID-19. A finales del aciago año 2020, quedaba claro que la pandemia, con mayor o menor intensidad, se había extendido por doquier sin atender a número de habitantes y densidades de población. Hasta los municipios más recónditos de nuestra geografía han conocido casos de contagios. Sin que corresponda tratar aquí cómo llegó el virus a España, sí puede afirmarse que los elementos de movilidad interna en ámbitos urbanos con gran actividad fueron, junto a la falta de contención en el ámbito sociosanitario, los elementos clave que explican el ascenso incontrolado de la pandemia en sus primeros momentos¹. Sin embargo, si las ciudades han sido protagonistas en la propagación de la pandemia, también han resultado fundamentales en la estrategia para hacerle frente².

El confinamiento establecido en España por la declaración del primer estado de alarma comportó una reducción de la movilidad en todos los ámbitos, y a unos extremos que habrían sido difíciles de concebir con anterioridad al 14 de marzo de 2020³. A inicios de 2021 y con la vacunación ya en marcha, la movilidad sigue estando restringida o muy limitada, al igual que los contactos sociales. La magnitud de los efectos se ha sentido y aún va a notarse durante un tiempo más amplio de lo deseable. Y, no cabe duda, la movilidad urbana ha sido y va a ser uno de los ámbitos en que esos

1. Al respecto resultan altamente ilustrativas las tablas y mapas elaborados desde el Instituto de Salud Carlos III que pueden consultarse en: <https://coviddifusion.isciii.es/fdd/>.

2. Véase el documento de análisis elaborado por el Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) *¿Supone la COVID-19 una amenaza para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en España?* (octubre 2020). Disponible en:

<https://www.isglobal.org/es/-/supone-la-covid-19-una-amenaza-para-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-espana->.

3. El Observatorio del Transporte y la Logística en España editó a finales de 2020 el Informe “Movilidad y Transporte en tiempos de COVID-19” (diciembre 2020), en el que se indica que en la primera semana tras la declaración del primer estado de alarma la movilidad se situó en un nivel de apenas el 37 % (en términos de viajeros-km) en comparación con los niveles correspondientes a una semana tipo de referencia, llegando a ser del 27 % en la semana de hibernación (semana del 30 de marzo). En el caso, por ejemplo, del transporte público urbano colectivo los descensos se situaron en más de un 80 %. Puede consultarse en: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/OTLE/otle2020_informe_monografico_covid19_1.pdf.

efectos se van a manifestar de un modo más claro, acelerando, sea dicho ya, las tendencias hacia los cambios que desde hace algún tiempo se venían exigiendo en documentos destacados como es el que nos incumbe en este volumen: la Agenda 2030.

1.2. La Agenda 2030, la Agenda Urbana Española y la Estrategia de Movilidad

La Agenda 2030 (ONU, 2015), que contiene los conocidos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fijó a su vez el ritmo con relación a la posterior Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano (Hábitat III) que se celebró en Quito en octubre de 2016. Si bien el conjunto de los ODS eran relevantes para aquella cumbre, el resultado final, plasmado en la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017), puso en evidencia la importancia del ODS 11 fijado en la Agenda 2030 y que tiene como reto “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. En España dicho reto se traduce en dos importantes documentos.

El primero es la Agenda Urbana Española (AUE) de 2019, un documento estratégico que busca un desarrollo equitativo, justo y sostenible de sus áreas urbanas y metropolitanas. Dentro de la AUE se definen, entre otras, las medidas vinculadas al ámbito (amplio) de la movilidad que deben aplicarse para lograr los objetivos fijados. La primera de aquellas es prevenir y reducir el impacto del cambio climático, disminuyendo la contaminación atmosférica y las emisiones de CO₂ conforme a los objetivos del Acuerdo de París (2015), y limitar la dependencia energética. En consonancia con ello, la Unión Europea se ha comprometido a alcanzar la neutralidad del carbono en 2050. Para el logro de esos objetivos la AUE apuesta, de un lado, por limitar la urbanización dispersa y con baja densidad, zonificada por usos que suponen una alta demanda de movilidad motorizada basada en el vehículo privado, y, de otro, por favorecer y promover la ciudad de proximidad (intermedia) reduciendo el vehículo privado, fomentando las vías ciclistas y ampliando los espacios disponibles para el peatón. De ahí, pues, la íntima ligazón que se ofrece entre la Agenda 2030 y el desarrollo de las agendas urbanas que se está llevando a cabo, en el caso de nuestro país, en todos los niveles territoriales (estatal, autonómico y local).

El segundo documento que subraya el importante papel de la movilidad en la consecución de los ODS es la “Estrategia de Movilidad segura ·

sostenible · conectada · 2030⁴. Hecho público en septiembre de 2020, el texto del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) –cuya nueva denominación constituye toda una declaración de principios⁵– pone el énfasis ya no en las infraestructuras de transporte, sino en la “movilidad como servicio” (*Mobility as a Service* – MaaS)⁶. La Estrategia de Movilidad impacta plenamente sobre seis de los diecisiete ODS: ODS 3, “Salud y bienestar”; ODS 7, “Energía asequible y no contaminante”; ODS 8, “Trabajo decente y crecimiento económico”; ODS 9, “Industria, innovación e infraestructura”; ODS 13, “Acción por el clima”; y, por supuesto, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”. La referida Estrategia tiene como pilares la seguridad, la sostenibilidad y la conectividad, desarrollándose en nueve ejes con más de 40 líneas de actuación y más de 150 medidas concretas. De entre los ejes queremos destacar, en lo que aquí nos incumbe, los de la movilidad para todos (1), la movilidad segura (3), la movilidad de bajas emisiones (4) y la movilidad inteligente (5). Aspectos como la accesibilidad, la intermodalidad o la integración digital permiten atisbar cambios profundos en la movilidad urbana, que previsiblemente comportarán transformaciones sociales de calado. Pero, además, el acontecimiento de la pandemia ha puesto en evidencia no solo la necesidad, sino también la urgencia de atender a la seguridad sanitaria en el transporte urbano colectivo.

4. Disponible en: [https://cdn.mitma.gob.es/porta1-web-drupal/esmovilidad/20200917_Ddebat_e_\(doble_p\)vf2.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/porta1-web-drupal/esmovilidad/20200917_Ddebat_e_(doble_p)vf2.pdf).

5. El cambio de nombre del Ministerio de Fomento se justifica por un cambio de paradigma “que incorpora la movilidad como un concepto más amplio que engloba no solo aquello que es inherente al transporte desde una perspectiva tradicional -el desplazamiento de personas o bienes, entre un origen y un destino, consumiendo recursos cuantificables-, sino que además incluye todos aquellos condicionantes, necesidades, motivaciones y percepciones de los individuos, situando al ciudadano y al usuario en el centro de todo el sistema”. *Ibíd*em, p. 35.

6. “MaaS” es un concepto de movilidad multimodal que tiene por finalidad poner a disposición de los usuarios, a través de una plataforma única, todas las ofertas de transportes, buscar itinerarios multimodales y reservar de una sola vez uno o varios medios de transporte que sean necesarios para el desplazamiento. Así, es posible combinar múltiples medios (transporte colectivo, taxis, VTC, vehículo compartido, medios de movilidad personal...), lo cual supone poder alternar de manera coordinada medios públicos y privados de transporte. La ventaja es que desde el punto de vista de la oferta pueden proponerse, a partir del perfil del solicitante, soluciones personalizadas en atención a los medios y al precio resultante. En otras palabras, la plataforma, más allá de ser un mero intermediario, puede disponer de servicios propios de movilidad o adquirir servicios de movilidad a diferentes operadores de transporte, que luego revende. Véase más adelante el apartado 3.3 del capítulo 3 de este trabajo.

1.3. Riesgos para la Agenda 2030 y el papel de los entes locales

Se ha advertido, sin embargo, que la COVID-19 no deja de suponer una amenaza para el logro de los ODS contenidos en la Agenda 2030⁷, pero tal como ha señalado el secretario general de la ONU, António Guterres, su no cumplimiento puede hacer que la perturbación de las economías, las sociedades y las personas causada por la pandemia palidezca en comparación con lo que nos depara la crisis climática⁸. En este sentido, uno de los impactos indirectos como consecuencia de la crisis socioeconómica derivada de la pandemia (junto a la caída histórica del PIB, el incremento acelerado del desempleo, la vulnerabilidad social y la tensión fiscal) es el riesgo de retorno a modelos tradicionales de crecimiento y movilidad, lo que amenazaría directamente la Agenda Mundial de Acción por el Clima⁹.

El transporte –y en consecuencia la movilidad- ha sido, como se ha dicho, uno de los ámbitos más afectados por la pandemia, incidiendo, especialmente con la drástica caída del tráfico aéreo, en sectores clave de nuestra economía como el del turismo. Tal como reconoce la Comisión Europea, la pandemia ha causado graves perjuicios en todo el sector del transporte, de tal modo que, en el contexto de la recuperación de esta grave crisis, “el apoyo público debe ayudar a *reconstruir para mejorar* y a dar el salto a un futuro sostenible y más inteligente”¹⁰ (cursiva nuestra). Veremos más adelante en qué medidas piensa la Comisión para alcanzar no ya únicamente un transporte sostenible e inteligente, sino también resiliente e inclusivo. En lo que atañe concretamente al ámbito local los operadores de transporte público se han visto gravemente afectados, pero han mantenido la prestación del servicio. En el momento álgido de la pandemia –finales de marzo de 2020- se les exigió por parte del MITMA, en la función que tenía atribuida en el primer estado de alarma, que

7. Según un comentario publicado en la revista *Nature* (julio 2020), “dos tercios de las 169 metas –de la Agenda 2030- están amenazadas como consecuencia de esta pandemia, o no muy bien posicionadas para mitigar su impacto”. Disponible en: <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-020-01999-x/d41586-020-01999-x.pdf>.

8. Son diferentes declaraciones publicadas en <https://news.un.org/es/> y que suponen una clara advertencia de que la pandemia COVID-19 no puede significar la excusa para retrasar los ODS, sino que son el camino a seguir para una sólida recuperación. Sobre las dificultades que para Naciones Unidas supone llevar a cabo la Agenda 2030, véase el aporte de Anna Ayuso (2020).

9. *Vid.* el documento citado en nota 2.

10. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro”, Bruselas 9.12.2020, COM (2020) 789 final, p. 2. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

mantuvieran en funcionamiento, aunque reducidos, los servicios esenciales, y que los restablecieran a medida que disminuyeran las restricciones de movimiento¹¹. Con las medidas adoptadas tras el segundo estado de alarma de 25 de octubre de 2020 y con las limitaciones impuestas por las diferentes comunidades autónomas, el transporte público en las ciudades españolas está lejos de haber recuperado el número de usuarios anteriores al 14 de marzo de 2020, y ha seguido viéndose afectado durante el primer semestre de 2021 por las medidas intermitentes que han ido siendo adoptadas.

En el caso de las ciudades españolas como, entre otras, Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla –y así ha sido en todas las principales ciudades europeas-, pese a que el número de usuarios de transporte público ha descendido de manera abrupta, se ha mantenido –e incluso incrementado-, como decíamos, la prestación del servicio a fin de evitar un mayor colapso económico y para garantizar el desplazamiento de la población por motivos laborales. La pérdida de vigencia en verano de 2020 del estado de alarma, establecido por el Real Decreto 463/2020, supuso un intento de vuelta a la normalidad que pronto, tras la finalización del atípico periodo vacacional y el inicio del curso escolar, se mostró más aparente que real. Así lo atestiguó la aprobación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaraba nuevamente, pero con sustanciales diferencias respecto al anterior del mes de marzo, el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. El preámbulo de la nueva norma reguladora de ese estado de alarma, con prórroga autorizada hasta las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021¹², refería lo siguiente: “Entre las intervenciones no farmacológicas establecidas por los organismos internacionales, destacan algunas medidas dirigidas a evitar la agrupación de personas sin relación de convivencia y mantener el distanciamiento entre ellas, así como *reducir la movilidad de las poblaciones*, ya que esta favorece de forma importante la circulación del virus SARS-CoV-2 entre los distintos territorios” –cursiva nuestra-. Como es conocido, han sido las comunidades autónomas las que dentro de su ámbito territorial han establecido, con mayor

11. Orden TMA/306/2020, de 30 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de servicios de transporte de viajeros durante la vigencia del Real Decreto-ley 10/2020. Debe señalarse que la reducción de la oferta de servicios de transporte de viajeros de carácter urbano y periurbano se estableció tanto para los servicios de titularidad pública, como para los servicios sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (caso del taxi).

12. Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 (BOE de 4 de noviembre de 2020).

o menor justificación en su decisión¹³, las correspondientes limitaciones de circulación y reunión¹⁴. Tanto el papel asignado a los entes locales como su participación en la toma de decisiones por parte de las llamadas autoridades delegadas ha sido casi marginal, y su margen de opción se ha visto constreñido en algunos territorios autonómicos¹⁵.

Las consecuencias, no únicamente sanitarias, sino también sociales, económicas y seguramente políticas, han hecho mella en la población urbana y, aunque finalmente quedemos inmunizados frente al virus, es difícil concebir una vuelta a la “normalidad” anterior al día 14 de marzo de 2020. Es más, no habrá regreso al pasado. La experiencia vivida nos permite por ahora observar hechos y atisbar cambios en un futuro inmediato, algunos de ellos muy ligados a la movilidad y al papel que han de tener las entidades locales y muy especialmente las ciudades. En efecto, no es una cuestión menor a este propósito volver a insistir en que en la gestión de la COVID-19 los representantes locales –y no porque ellos así lo quisieran– han sido prácticamente soslayados en la toma de decisiones, mostrándose la insuficiencia del poder local¹⁶. En un primer momento, con el estado de alarma de marzo, lo fueron por la Administración General del Estado, y luego, de idéntica manera, por las propias administraciones autonómicas. Alcaldes y alcaldes han expresado su queja de que, sin poder codecidir, tampoco apenas

13. La problemática que plantea la adopción de decisiones públicas en entornos de incertidumbre científica como el vivido durante la COVID-19 ha puesto en evidencia la insuficiencia institucional que han revestido las decisiones adoptadas sobre el conocimiento experto. Al respecto, véase Esteve Pardo (2020). Esa carencia institucional no significa la ausencia de los expertos que, por lo demás, han estado bien presentes en el mismo escenario público, lo que viene a significar es la “oscura esfera de la excepción” en la toma de decisiones, tal como ha advertido Di Cesare (2020).

14. No está de más recordar la confusión generada por diferentes resoluciones judiciales en lo que atañe a la ratificación de las medidas adoptadas por las CC. AA. en verano de 2020, tras la pérdida de vigencia del primer estado de alarma. Ello llevó a la oportuna modificación de los artículos 8 y 10 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa mediante la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. De acuerdo con su disposición final 2.2, las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia pasan a conocer de la autorización y ratificación judicial “de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente”. Otra cuestión son las posibles extralimitaciones de aquellas medidas, lo que ha sido tratado desde la doctrina. Así, por ejemplo, Fernández de Gatta (2021).

15. Véase Velasco Caballero (2020).

16. Tal como advierten T. Font i Llovet y A. Galán Galán, “la noción de autonomía local, según su concepción europea actual, no es hoy suficiente para hacer frente a las aspiraciones y a las necesidades de las comunidades ciudadanas, en las grandes aglomeraciones urbanas que llamamos ciudades”. Véase Font y Galán (2020: 44).

se les hubiera consultado para la adopción de decisiones que afectaban a sus ciudades en sus múltiples actividades de servicios, con especial incidencia sobre centros comerciales, establecimientos deportivos, bibliotecas y, entre otros, bares y restaurantes¹⁷. No es difícil pensar que el discurso de la Europa de las Ciudades y de su capacidad de liderazgo hacia el futuro puede haber quedado cuestionado por el modo en que (no) han gestionado la pandemia¹⁸ frente a un Estado que ha salido reforzado¹⁹.

1.4. El agravamiento de la financiación del transporte urbano

Según la propia Comisión Europea, al informar sobre el impacto de la COVID-19 en el sector del transporte, a 15 de noviembre de 2020 las tendencias de movilidad para los ejes del transporte público (metro, autobús y tren) eran del -46 % en Holanda, -45 % en Italia, -28 % en España y Alemania, y -46 % en Francia. No obstante –se destaca-, “la mayoría de las empresas de transporte público, ya sean públicas o privadas, mantuvieron un alto nivel de servicio en la medida de lo posible (entre el 70 y el 100 por ciento de la oferta normal)”²⁰. En el caso de las grandes ciudades (Madrid o Barcelona) esos porcentajes de caída han sido notablemente superiores, bordeando el 50 %. Además, sus operadores públicos han tenido que asumir unos costes añadidos que se suman al tradicional problema de financiación del transporte público urbano. La circunstancia vivida ha puesto de relieve la inexistencia de un marco legal estable que garantice esa financiación a los municipios españoles, obligados por la legislación local a establecer servicios de transporte urbano. Actualmente, desde hace tres

17. El confinamiento y la interrupción del contacto social han sido determinantes para la interrupción de la actividad económica y del tráfico jurídico. Una interesante consideración al respecto la realiza García-Pita (2021: 25 y ss.).

18. El papel de la ciudad sigue siendo el de un actor político principal; no obstante, habrá que analizar si el dilema -planteado por Jean-Bernard Auby con cita del gran historiador Fernand Braudel- entre la ciudad “dentro” del Estado y la ciudad “en lugar del Estado” ha sido resuelto tras la pandemia a favor del primer término. Véase Auby (2020: 190-191, 2018). Sobre la relación entre ciudad y Estado, Font i Llovet advierte que el segundo (en el caso de modelos de descentralización política) viene integrado por dos niveles estatales con poder legislativo, central y autonómico, y no debería descartarse “la relación pinza del Estado central+ciudad contra el Estado regional [sic] o ente infraestatal”. Véase Font (2019: 133).

19. No deja de resultar un tanto sorprendente ver cómo el término gobernanza, tan caro y reivindicado tanto desde el ámbito local como también desde entes supranacionales, como testimonio de un gobierno, de una administración que se justificaban por sí, sin “esencia estatal”, y realizado a través del consenso y de la fuerza de la discusión real, ha terminado por mostrarse utópico. Véase al respecto Maier (2015: 305).

20. Véase el *Commission Staff Working Document SWD* (2020) 331 final que acompaña la Comunicación de la Comisión citada en la nota 10, p. 37. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_2&format=PDF.

décadas, existen unos contratos-programa que garantizan por parte del Estado unas aportaciones previsibles para Madrid, Cataluña y Canarias. Aparte, el Estado otorga unas subvenciones específicas para determinadas áreas metropolitanas españolas, que son las correspondientes a los ámbitos de actuación del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona y de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Valencia, así como de la Comunidad Autónoma de Canarias. Véase en este sentido el Real Decreto 916/2020, de 20 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación del transporte público regular de viajeros de Madrid, Barcelona, Valencia y las islas Canarias (*BOE* de 21 de octubre de 2020). Respecto a los otros ayuntamientos, el Estado les concede la llamada subvención al déficit de explotación contenida en los Presupuestos Generales del Estado. Esa financiación se complementa junto a la de las respectivas comunidades autónomas, la mayoría de las cuales tienen leyes que, según diferentes modelos, sí prevén la financiación del transporte urbano de su territorio (p. ej., en Cataluña, la Ley 21/2015, de financiación del sistema de transporte público). Se trata, en definitiva, de un sistema de financiación que ha sido denunciado como desigual, irregular e imprevisible²¹. Y constituye, sin duda, uno de los retos más destacados de la anunciada nueva Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte²², a la espera de la cual se han ido adoptando medidas extraordinarias como fue en junio de 2020 la aprobación del Fondo de transporte²³.

1.5. Percepciones, evidencias y nuevas realidades en la movilidad urbana

La población, especialmente la de las grandes urbes, también ha sido testigo de una ciudad diferente gracias al periodo más estricto de confinamiento do-

21. Es el caso de la Asociación de empresas gestoras de los transportes urbanos colectivos (<https://www.atuc.es/>).

22. En el *BOE* de 18 de noviembre de 2020 se hacía público el anuncio de licitación de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el Servicio de apoyo técnico para la redacción del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y financiación del transporte. En el momento de cierre de pruebas (14 de mayo de 2021) aún no había sido dado a conocer el texto del Anteproyecto de la nueva Ley. Entretanto han sido publicadas relevantes aportaciones como la realizada por el grupo de expertos del Think Tank Movilidad de la Fundación Corell con el documento *Bases para la Ley General de Movilidad Sostenible* (Madrid: 2021).

23. El Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, regula la creación del Fondo COVID-19, por el que se destinaron 800 millones de euros a las CC. AA. con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de transporte, aliviando la necesidad de liquidez de los operadores. También se reconoce la necesidad de financiar el déficit extraordinario que ha sufrido el transporte público motivado por las medidas adoptadas durante el estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria.

miciliario durante las diferentes modalidades de excepción vividas en las capitales europeas. Una ciudad sin vehículos, sin ruido de tráfico, sin contaminación y, por tanto, con despertares silenciosos, con cielos libres de partículas, con un aire respirable y, por qué no decirlo, con unos verdes primaverales nunca vistos. Lástima que durante semanas los niños –no solo en España- no pudieran pasear por las avenidas arboladas y los parques. Estos últimos han mostrado su valor incuestionable y la necesidad de la ampliación de los espacios verdes urbanos, ya que las ciudades que cuentan con ellos resultan ser más resilientes ante fenómenos naturales extremos, como olas de calor o lluvias torrenciales, así como ante determinadas enfermedades causadas por los efectos de la congestión urbana, teniendo un efecto positivo sobre la salud²⁴.

Sin embargo, más allá de estas percepciones, lo cierto es que durante la pandemia se han producido evidencias sobre las bondades de un menor tráfico en la salud de las personas²⁵ y notables cambios en los hábitos diarios de al menos una parte de la ciudadanía. Algunas de esas transformaciones eran anunciadas y esperadas, como es el caso del teletrabajo²⁶, que comporta una menor actividad presencial en oficinas y, en consecuencia, supone una reducción de la movilidad. Sin embargo, el teletrabajo no explicaría por sí solo la drástica bajada del número de usuarios de los transportes públicos urbanos colectivos una

24. Véase Pitarch-Garrido *et al.* (2020: 170).

25. Así lo refiere, por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barcelona, el documento “Aprentatges en qualitat de l’aire”, editado por la Agencia de Salud Pública de Barcelona. Allí se señala que la brusca caída de la contaminación en la ciudad durante los dos meses de confinamiento (Fase 0) supuso una reducción del tráfico del -75 % y de NO₂ del -43 %, y ha tenido un “impacto pequeño” en mortalidad –en comparación con la causada por la COVID-19-: habría evitado “solo” unas 15 muertes. No obstante, seguidamente añade que “en cambio si la reducción de la contaminación durante el confinamiento se mantuviese de forma permanente, se estima que se evitarían cada año alrededor de 800 muertos en la ciudad”. Más significativa si cabe es la información que se da sobre estudios preliminares, indicando que la contaminación del aire en las ciudades podría haber influido en el impacto de la COVID-19 (“las ciudades con más contaminación del aire podrían sufrir una COVID-19 más severa que otras ciudades con mejor calidad del aire”). Documento disponible en:

<https://www.aspb.cat/noticies/covid19-aprenentatges-qualitat-aire/>.

26. Se puede presumir que el teletrabajo puede tener un impacto en la demanda de transporte urbano de viajeros, principalmente durante las horas punta, y, por tanto, debería permitir aliviar la congestión y otras externalidades ambientales. La pandemia en todo caso ha mostrado grandes diferencias en la prevalencia del teletrabajo entre los Estados de la UE y también en los diferentes sectores y ocupaciones. En muchos países de la UE, incluida España, más de la mitad de los trabajadores que empezaron a trabajar desde casa con motivo de la COVID-19 no tenían experiencia previa con el teletrabajo. Antes de 2020 la proporción de empleados que realizaban teletrabajo regular u ocasional (en áreas urbanas y no urbanas) era más alta en Dinamarca (37 %), Finlandia (33 %) y los Países Bajos (30 %); por el contrario, el porcentaje de trabajadores a distancia en Europa central y en los países mediterráneos era comparativamente mucho más bajo. Sobre los efectos de la pandemia en el teletrabajo, véase: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120945_policy_brief_-_covid_and_telework_final.pdf.

vez levantado el confinamiento domiciliario. De manera paradójica, aunque no del todo sorprendente, se ha observado un retorno del vehículo privado (por obvias razones de protección contra el contagio) a los niveles previos a la pandemia con sus respectivos índices de contaminación atmosférica, y ello pese a que en ciudades como Barcelona, junto a la aplicación de la primera fase de su Zona de Bajas Emisiones²⁷, se aprovechó el periodo del primer estado de alarma para la realización de intervenciones llamadas de “urbanismo táctico”²⁸, que han supuesto actuaciones en la vía pública mediante la eliminación de carriles de la calzada y su peatonalización con meras señales de pintura o elementos varios, entre los que se cuentan las conocidas barreras New Jersey. Se trata de unas actuaciones no exentas de polémica, ya que, mientras para quienes las promueven son un modo de ganar el espacio público para la ciudadanía, para otros no dejan de ser una chafarrinada. Sin embargo, lo que por ahora se ha mostrado es su falta de efectividad en la reducción del tráfico de automóviles de turismo, que ha incrementado su densidad en las vías no afectadas. Y a esto último hay que añadir la relevancia adquirida por los vehículos de distribución de mercancías (DUM) a raíz del crecimiento del comercio electrónico junto a la aparición y al progresivo aumento de los llamados vehículos de movilidad personal (VMP) y su progresiva siniestralidad²⁹.

Finalmente, si algo ha mostrado también la pandemia son las diferencias entre países (¿entre culturas?) en el modo de gestionar los riesgos de contagio a través de las tecnologías de la información³⁰. Las posibles

27. Zona de Bajas Emisiones que incluye la mayor parte del municipio y que fue aprobada mediante la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire. Publicada en la Gaceta Municipal de 31 de diciembre de 2019.

28. El término “urbanismo táctico” se inspira, en palabras de Mike Lydon, “por una entrada de blog de julio de 2010 acerca de la *peatonalización* de Times Square. En la introducción, el autor describe los esfuerzos del Departamento de Transporte como *intervenciones tácticas* y *jaqueos*. Fue la primera vez –añade– que vi tales términos usados en el contexto del ambiente construido y me pareció describir perfectamente no solo el proyecto Greenlight for Broadway sino que también una gran cantidad de otras intervenciones similares y de bajo costo”. Véase Lydon (2012).

29. Vehículos definidos en el Anexo II.A del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Su reciente modificación por el Real Decreto 970/2020 ha supuesto que los VMP requieran para poder circular del certificado de circulación que garantice el cumplimiento de los requisitos exigibles por la normativa nacional e internacional recogidos en su manual de características, así como su identificación. Al ser definidos formalmente como vehículos, tienen prohibida su circulación por las aceras y por las zonas peatonales. De igual modo se les prohíbe circular por travesías, vías interurbanas y autopistas y autovías que transcurran dentro de poblado, así como también en túneles urbanos.

30. En los países asiáticos se ha extendido con la pandemia la recopilación de datos personales, incluso la evaluación de los ciudadanos, hasta convertirse en habitual. Algo, por el

deficiencias de gestión que se han mostrado en Europa durante estos meses seguramente tienen mucho que ver con el recelo³¹ e insuficiente uso de las nuevas tecnologías. Se ha mostrado crudamente la inexistencia para los ciudadanos de plataformas digitales públicas que seguramente hubiesen permitido un adecuado tratamiento de datos respecto a la movilidad durante la pandemia, aunque la existencia de un marco normativo muy cuidadoso con la protección de los datos personales³² quizás no hubiese permitido, en

momento, impensable en la mayoría de países europeos, aunque se ha planteado claramente el dilema entre confinamiento o vigilancia digital.

31. Las certeras consideraciones del filósofo francés Julien Freund a finales de la década de los ochenta del pasado siglo ayudan hoy, en Europa, a entender ese recelo. Así, advertía cómo “con la tecnología asistimos al siguiente fenómeno: la tecnología deja de ser un pensamiento servil. Se presenta a sí misma como fin y quiere imponer sus fines a las otras actividades que tienen ya sus fines propios, como la política y la economía. En la medida en que la tecnología entra en concurrencia y acaso también en lucha con los fines de lo político, de lo económico, de lo religioso o lo artístico. En esta perspectiva contemplo el desarrollo probable de la economía del futuro”. Véase Freund (2019: 116-117).

32. Véase a modo de ejemplo la STS 332/2020, de 6 de marzo, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sobre el recurso planteado contra el RD 1076/2017, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la LOTT. Entre las medidas previstas se establecía la obligación a los titulares de autorizaciones VTC de comunicar electrónicamente los datos relativos a cada servicio, que quedaban archivados sin límite temporal en un registro nacional habilitado por la Dirección General de Transporte Terrestre. La Sentencia, con un voto particular, considera que aquella comunicación debe considerarse desproporcionada, pues los datos cuya remisión se exige van más allá de los necesarios para conseguir la finalidad pretendida, ya que “la información que la empresa titular está obligada a remitir a la Administración no solo comprende el itinerario contratado sino también los datos del usuario (nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación fiscal del arrendatario), creándose con ellos un registro nacional. Se establece así una obligación de comunicación de datos personales de los usuarios del servicio que carece de justificación en relación con la finalidad perseguida, pues dicha información resulta irrelevante para controlar los desplazamientos del vehículo, creándose, sin embargo, una base de datos a nivel nacional que permite establecer patrones de conducta en relación con la movilidad y la utilización del servicio de este transporte urbano de personas físicas perfectamente identificadas, lo cual no solo puede desincentivar la utilización de este servicio sino que tiene una clara incidencia en la esfera de derechos protegidos por la normativa de protección de datos”. En el voto particular formulado por el magistrado Ángel Ramón Arozama Laso, al que se adhieren dos magistrados más, se discrepa en esta cuestión del criterio mayoritario, por considerar lo siguiente: 1) Los datos son los que ya venían exigiéndose en la llamada “hoja de ruta” como una de las medidas de control previstas sobre los vehículos con autorización VTC. Por tanto, la única novedad es que “ahora las comunicaciones deben hacerse utilizando medios electrónicos al tratarse de un mecanismo más eficiente para ejercer el control”. 2) “Se trata de información que los *prestadores de la plataforma de intermediación* –cursiva nuestra- ya disponen y que no tienen ningún problema en almacenar por lo que no se entiende su celo en no proporcionarla a la Administración, como sugieren las partes codemandadas”. El segundo razonamiento es incuestionable a menos que se comparta la idea de que los datos que a diario se suministran mediante el uso de Internet a través de todo tipo de dispositivos son mejor “custodiados” por empresas privadas que por las administraciones públicas. De lo que casi no cabe duda es de que son más “tratados” por las primeras.

Sobre esta cuestión véase también el reciente Informe (diciembre 2020) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre el proyecto de nuevo Real Decreto sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor,

su caso, ofrecer una respuesta eficaz en un momento de excepcionalidad como el vivido. Entra entonces en toda lógica que el Plan de recuperación para Europa tenga también, junto al objetivo climático, el de la transición digital. Y ambos, como iremos viendo, constituyen vectores de la nueva movilidad.

2. Movilidad como NUEVO PARADIGMA

2.1. La movilidad como concepto polisémico

La palabra movilidad hace referencia a fenómenos distintos según sea quien haga referencia a ella. Por ejemplo, para los historiadores la movilidad va de las migraciones internacionales hasta la movilidad intraurbana. Para otros, el término movilidad puede hacer referencia tanto a movimientos pendulares como a los desplazamientos de individuos que pueden tener una estabilidad residencial. Hemos pasado de un mundo en el que la movilidad espacial (migración) era relevante porque los desplazamientos cotidianos eran breves, a otro mundo en el que la movilidad espacial, medida a través de los cambios de domicilio, disminuye porque los desplazamientos cotidianos pueden ser tan largos como permiten la accesibilidad y velocidad de los medios de transporte³³. Para la sociología crítica y la geografía crítica de la década de los setenta del siglo pasado, la movilidad se enfocaba hacia la desigualdad socioterritorial del transporte. En los noventa, con la preocupación por las reformas neoliberales del Estado, la movilidad habría sido poco atendida en el ámbito del transporte y de lo urbano. En cambio, a comienzos de la centuria, señala Andrea Gutiérrez, con el ascenso de la preocupación por aspectos sociales, “la movilidad se instala progresivamente como paradigma vinculado al advenimiento de las nuevas tecnologías y el fin de la sociedad industrial, en conexión con los cambios en la morfología y estructura urbana”³⁴. Desde la perspectiva jurídica la expresión “movilidad” es relativamente reciente y va ligada a su progresiva inclusión en textos legislativos, aunque son las or-

en el que el organismo regulador considera que no se satisface el requisito de proporcionalidad, “toda vez que existen alternativas menos gravosas para conseguir el fin perseguido, como las identificadas por el propio Tribunal Supremo”. El informe cuenta con un voto particular de M. Bacigalupo Saggese, al que se adhieren dos consejeros más de la CNMC.

Véase: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3293822_30.pdf.

33. Véase Pinol y Walter (2003: 97-98).

34. Véase Gutiérrez (2012: 63).

denancias municipales relativas a la circulación las que desde hace tiempo han ido mutando esa palabra por la de movilidad³⁵.

Movilidad y transporte, si bien están entrelazados, en cuanto suponen atender al desplazamiento de personas y bienes en el territorio, no son lo mismo. Así, los expertos apuntan a una distinción que entiende la movilidad urbana como una *performance* en el territorio, y al transporte como el medio o vector que realiza el desplazamiento³⁶. Atender a la movilidad como una *performance* supone ver la movilidad como una práctica social de desplazamiento que no necesariamente debe responder a los mismos patrones en todas las ciudades o territorios, sino que lo hace conforme a las condiciones de un contexto social, espacial y temporal determinado. Definir la movilidad urbana como práctica social de desplazamiento territorial significa, siguiendo a la autora citada, atender a las prácticas sociales de desplazamiento de la movilidad cotidiana, de la movilidad residencial y de la profesional; a las prácticas sociales de desplazamiento de las personas y de sus bienes; y a las prácticas sociales de desplazamiento de las personas físicas o jurídicas (empresas, organizaciones, etc.). Por ello incluso dentro de una misma ciudad o territorio caben, a nuestro entender, diferentes modelos o necesidades de movilidad. La intermodalidad puede no significar lo mismo para el “bourgeois-bohème” europeo de barrios céntricos, o el neoyorkino de Manhattan, que, por ejemplo, para personas que desarrollan su actividad en el centro de la ciudad pero que viven en poblaciones de las coronas metropolitanas e invierten no menos de treinta minutos en sus desplazamientos al trabajo³⁷. El primero puede prescindir del automóvil, el segundo quizás no, aunque recurra a la intermodalidad. Por ello la movilidad o incluso la no movilidad –algún experto en transporte argumenta, no sin razón,

35. Basta reproducir aquí lo que se contiene en el *Diccionario panhispánico del español jurídico* respecto al término movilidad: “En algunos contextos engloba el tráfico y el transporte (Libro Verde de la Comisión de 2009, *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*; Ley 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad de Cataluña), mientras que en otros se utiliza de forma más restringida como sinónimo de tráfico o circulación vial (Ordenanza de Movilidad de la Villa de Madrid, de 26 de noviembre de 2005, que sustituye a la anterior ordenanza de circulación)”.

36. Gutiérrez (2012: 65).

37. Véanse los indicadores urbanos 2011 sobre duración de los desplazamientos en las ciudades y conurbaciones españolas publicados en el trabajo de recopilación “El transporte urbano y metropolitano en España” (abril 2019), publicado por el antes Ministerio de Fomento. Disponible en: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/el_transporte_urbano.pdf. Datos más recientes relativos al Área Metropolitana de Barcelona se ofrecen en el documento “Enquesta de mobilitat en dia feiner 2019. La mobilitat a Barcelona” (junio 2020), elaborado por el *Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*. La mayoría de los desplazamientos de las personas residentes en Barcelona (65,6 %) tienen una duración media de entre 6 y 30 minutos. El 16,3 % son desplazamientos con una duración de 5 o menos minutos; los desplazamientos de más de 30 minutos representan el 18,0 % del total. Disponible en: https://doc.atm.cat/ca/_dir_emef/emef2019.pdf.

que la mejor movilidad es no moverse- se convierte en el paradigma de nuevos modelos de ciudad que tienen en el tiempo su medida. Nuevos modelos que en realidad reivindican la sociedad urbana –lo urbano- frente a lo que Henri Lefebvre denunciaba hace más de medio siglo como “la disolución de una ciudad que es sometida a presiones que no puede soportar”³⁸, entre ellas la de la circulación. Es, por ejemplo, el llamado modelo del *cronourbanismo*, que promueve un urbanismo basado “en los usos que combaten la dependencia del automóvil” y en evitar los largos desplazamientos en transporte público, reintroduciendo una opción de proximidad, “una desmovilización” que reduce las grandes tensiones por la movilidad activa, a pie o en bicicleta. A ese nuevo modelo se le han dado unos eslóganes ciertamente atractivos: “ciudad del cuarto de hora”, “territorio de la media hora”. Son enfoques que, como dice quien los ha acuñado, se proponen “para construir otra forma de vivir frente a desafíos de calidad de vida ineludibles”, valorizando la ciudad de las distancias cortas, “de las regiones y territorios con armaduras multipolares”³⁹. De hecho, la Agenda Urbana Española, en su consecución del ODS 11, tiene en su objetivo estratégico 5, además de la movilidad sostenible, el favorecer también la proximidad, lo cual supone acciones para la mejora de la calidad del espacio público⁴⁰.

2.2. El transporte y la infraestructura como (viejo) paradigma

La materia del transporte ha venido gozando de una honda raigambre en su tratamiento desde el derecho público⁴¹. La vigente Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres del año 1987 nos recuerda en su preámbulo como la legislación del transporte encuentra sus antecedentes normativos básicos en la Ley del transporte por carretera, de 1947, y en la del transporte ferroviario, de 1877. Ni que decir tiene que el ferrocarril fue el elemento que mejor ejemplifica el desarrollo del Estado moderno⁴², permite los importantes cambios sociales que arrancan a partir del último tercio del siglo XIX, y contribuye a

38. Véase Lefebvre (2017: 100).

39. Se trata de propuestas ciertamente sugerentes, y su portador, el urbanista Carlos Moreno, asesora a la actual alcaldesa de París en la implantación de ese modelo. Véase Moreno (2020).

40. Sobre la Agenda Urbana Española y sus objetivos estratégicos, véase: <https://www.aue.gob.es/>. De especial interés resulta el documento de indicadores y evaluación: https://www.aue.gob.es/agenda-urbana-espanola#Indicadores_de_seguintimiento_y_evaluacion.

41. Para una visión general de la problemática existente en el transporte, especialmente el terrestre, y sin ánimo exhaustivo, podemos referir las obras siguientes: Bermejo Vera (1999); Ruiz Ojeda (2011); Menéndez García (2015).

42. Tal como escribe Maier (2015: 231), las líneas ferroviarias eran el complemento de las fronteras, bajo la promesa de unificar económica, social y políticamente el espacio interior del Estado nacional.

la formación madura del derecho administrativo a partir de la construcción de conocidas instituciones que nos han llegado hasta el día de hoy. El crecimiento infraestructural del Estado se hizo entonces apenas sin controversia respecto al correo, el telégrafo, los canales y el ferrocarril. Así, aunque se haya extendido la idea del Estado liberal abstencionista de finales del XIX y principios del XX en el que era la sociedad civil quien marcaba el ritmo económico, lo cierto es que la organización estatal –en Europa- y su planificación excedían en mucho a las instituciones económicas privadas. Como escribe Mann, “comparada con los Estados, la empresa capitalista era insignificante”⁴³. En el desarrollo de esas infraestructuras el caso de España no divergió del de otros Estados en lo que se refiere al carácter omnímodo del ferrocarril como medio de transporte y objeto de especulación financiera⁴⁴. En todo caso, llegados los años treinta del siglo XX el ferrocarril era por sí solo el “sistema de transporte”. La peculiaridad será, como destacara Eloy García, que en el caso español el despegue económico llegaría con el crecimiento del transporte por carretera, “lo que explica la mayor importancia relativa de este modo de transporte en nuestro país y la mayor complejidad de nuestro sistema de transportes interiores”⁴⁵.

Las carreteras son la infraestructura necesaria para el automóvil, los autocares y los camiones –estos últimos en algún país llegarán a provocar la extinción del transporte ferroviario-. Lewis Mumford escribió, hace ya más de sesenta años, que cuando el Congreso de los Estados Unidos votó en 1957 un programa de veintiséis mil millones de dólares para carreteras se oficializó la religión del automóvil, en aras de la cual “los sacrificios que la gente está dispuesta a hacer están fuera del reino de la crítica racional”⁴⁶. Lo que este conocido y visionario autor denunciaba en su país poco eco encontró allí, y tampoco lo tuvo en Europa, incluyendo nuestro

43. Mann (1993). A título de ejemplo señala cómo hacia 1910 la Krupp era la mayor empresa capitalista de Europa, con 64 000 empleados y un volumen de negocios de 600 millones de marcos, pero el ferrocarril del Estado de Hesse-Prusia empleaba a 560 000 trabajadores y gastaba 3 billones de marcos.

44. Así lo describe con gran detalle la novela de Narcís Oller: *La febre d'or*, magnífico retrato de la burguesía catalana en un momento (1880-82) de rápidas fortunas gracias a la especulación bursátil sobre las líneas de ferrocarril, circunstancia que ya se había dado años antes en la misma Inglaterra cuando se habían invertido ingentes cantidades de dinero en proyectos ferroviarios que existían únicamente sobre el papel. El desarrollo del ferrocarril en España será tardío; mientras hacia 1855 solo había en nuestro país 450 kilómetros de vías, en Gran Bretaña había ya más de 11 000. Ilustrativas son las palabras de George Stephenson cuando visitó España en 1845: “He pasado un mes entero en el país, y en todo ese tiempo no he visto gente como es debido suficiente para llenar un solo tren”. Véase Evans (2017: 214-216).

45. García López (1986: 197).

46. Mumford (1966, 2009: 163).

país y sus ciudades, de las que el automóvil se hizo amo y señor por la propia demanda de sus ciudadanos y el entusiasmo de unas autoridades que no dudaron en rehacer la ciudad para el automóvil, fuera cual fuera el régimen político vigente. Y no solo fue la aparición del automóvil, sino también la fulminante desaparición a partir de los años 50 del siglo XX de medios de transporte urbano colectivo tan arraigados como el tranvía y su sustitución por los autobuses con motores de combustión. Ha sido necesario más de medio siglo para que ese modelo se haya empezado a cuestionar y se intente ahora revertir. Pero es evidente que la morfología urbana de nuestras ciudades no es hoy la de hace medio siglo y que la nostalgia por el pasado, aunque simpática, no deja de ser una mera ilusión. La movilidad urbana del siglo XXI no puede ser la que hubo hasta mediados del siglo XX. Solo el transporte público urbano tiene hoy un volumen de pasajeros y una extensión muy superiores a los de entonces. Un transporte público, singularmente el de superficie, que está en plena transformación y en el que las tecnologías y los datos junto a los vehículos de movilidad personal van a tener una función esencial. En ese contexto el automóvil privado, desde hace tiempo discutido⁴⁷, aparece ya como el elemento que necesariamente debe ser arrinconado para lograr una movilidad sostenible. Por ello podemos decir que no se trata tanto de crear nuevas infraestructuras viarias, sino de adaptarlas a nuevos usos sostenibles y asegurar su gestión de un modo inteligente. Si se nos permite el símil, como en el caso de las infraestructuras (redes) de telecomunicaciones, también las viarias son imprescindibles, pero lo relevante en términos económicos y desarrollo social no es la mera existencia de la red, sino los servicios o contenidos que por ella circulan. En este sentido los servicios de movilidad requieren y conjugan ambas redes, y de ahí la necesidad de asumir que en la nueva movilidad el “titular” de la infraestructura viaria no puede seguir pretendiendo el “monopolio” de su explotación. Las administraciones locales han de posibilitar e incluso fomentar la aparición de operadores privados⁴⁸ que complementen los servicios públicos de transporte en aras de una nueva movilidad sostenible sin emisiones contaminantes, pero también eficiente en su gestión tanto en

47. Tal como advierte Tomás Cano, el automóvil privado, con sus ventajas, no deja de ser un elemento de asfixia del transporte público urbano (Carbonell y Cano, 2006: 48).

48. El propio MITMA, en el citado documento “Estrategia de Movilidad”, fija entre sus objetivos la promoción de acciones de impulso a *start-ups* bajo el argumento de que “su juventud y reducido tamaño son factores que les permiten ser muy innovadoras, pero al mismo tiempo hacen que deban afrontar retos que puedan retrasar o incluso impedir la llegada de sus innovaciones al mercado”. Ello no excluye, muy al contrario, referir el importante papel que van a tener empresas privadas ya consolidadas y con amplia experiencia en la gestión de infraestructuras como, por ejemplo, los aparcamientos.

el aspecto económico como en el tiempo de los desplazamientos⁴⁹. Es claro que la ciudad, hoy en día, no se regula solamente por medidas impartidas por las instituciones públicas como por ejemplo la policía administrativa, sino también, como señala Camille Mialot, mediante *apps* o datos que están en manos privadas⁵⁰.

2.3. La movilidad como (nuevo) paradigma

La conceptualización normativa de la movilidad no puede prescindir de las consideraciones que se han referido y que vienen a significar dejar atrás la visión de la Administración como mero proveedor de infraestructuras y servicios. Esto es lo que de algún modo se pretende con la anunciada Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte que se sometió a consulta pública previa en el segundo semestre de 2020⁵¹. En los mismos antecedentes de justificación de la norma que difundió el Ministerio ya se distingue entre el sector del transporte y la movilidad, refiriendo que el concepto de movilidad engloba “no solo aquello que es inherente al transporte desde una perspectiva tradicional –el desplazamiento de personas o bienes, entre un origen y un destino, consumiendo recursos cuantificables-, sino que además incluye todos aquellos condicionantes, necesidades, motivaciones y percepciones de los individuos, con el fin de situar al ciudadano y al usuario en el centro de todo el sistema”. En esa distinción queda claro que el transporte es un elemento integrante de la movilidad. La movilidad deviene, pues, un nuevo concepto jurídico que se sobrepone al de transporte, constituyendo un nuevo título de intervención administrativa.

Sin conocer aún el articulado de lo que tiene que ser la futura Ley de movilidad, puede ser de interés referir el ejemplo de la Ley francesa

49. Una movilidad inteligente tiene que evitar la circulación de autobuses vacíos que si bien cumplen con las reglas de prestación del servicio público como la continuidad o la regularidad no son económicamente eficientes. Es ahí donde la gestión inteligente de la movilidad debe permitir anticiparse a la demanda con los medios de transporte adecuados, sean de titularidad pública o privada, permitiendo seguir cumpliendo con esas notas que singularizan la prestación del servicio público.

50. Tal como advierte, “el concepto de datos de interés general no puede limitarse a los datos obtenidos directa o indirectamente por organismos públicos, sino debe extenderse a todos aquellos datos que determinan, directa o indirectamente el derecho de cada ciudadano a beneficiarse de los servicios de la ciudad (...)”. Véase Mialot (2018: 29-30).

51. En el *BOE* de 18 de noviembre de 2020 se publicó el anuncio de licitación de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la contratación del servicio de apoyo técnico para la redacción del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y financiación del transporte.

n.º 2019-1428 *d'orientation des mobilités*⁵², aprobada el 24 de diciembre de 2019, la cual modificó el Código de Transportes reemplazando en uno de sus apartados el título de “*Le Droit au Transport*” por el de “*Le Droit à la Mobilité*”, de tal modo que “el derecho a la movilidad –antes al transporte– comprende el derecho del usuario a ser informado de los medios que le son ofrecidos y de sus modalidades de uso” (art. L1111-4).

La gestión de la movilidad urbana es uno de los retos más importantes que tienen las ciudades. Los planificadores y los responsables políticos tienen que hacer frente no solo a las inevitables limitaciones financieras, sino, como advierte la Comisión Europea, también a numerosas demandas, a menudo contrapuestas: mantener una elevada calidad de vida y al mismo tiempo crear un entorno atractivo para las empresas, y restringir el tráfico en zonas sensibles sin frenar el movimiento necesario de bienes y personas⁵³. Por ello resulta de gran interés la propuesta que se ha avanzado desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de prever en la nueva Ley de movilidad la creación de un *sandbox* regulatorio⁵⁴, es decir, un espacio controlado –no desregulado–, con un marco jurídico específico, en el que probar proyectos de innovación en la movilidad urbana.

52. La Ley francesa de orientación de las movilidades es un prolijo texto que a su vez modifica diferentes textos legales sobre transporte, entre ellos el *Code des Transports*. El texto se articula en cinco títulos. El primero tiene por objeto la programación de las inversiones del Estado en los sistemas de transportes durante el periodo 2019-2037. El segundo prevé la mejora de la gobernanza en materia de movilidad para responder mejor a las necesidades cotidianas de los ciudadanos, los territorios y las empresas. El tercero atiende a la revolución de las nuevas movilidades, previendo acelerar la apertura de datos y el desarrollo de los servicios digitales, y hace hincapié en las movilidades activas y la intermodalidad. Ello se relaciona con el título cuarto, que persigue el desarrollo de movilidades más limpias y más activas. Por su parte, en el quinto se establecen medidas de simplificación administrativa para el buen funcionamiento del sector del transporte. En el *Rapport d'information* de la Asamblea Nacional (de 29 de julio de 2020), sobre el estado de aplicación de la Ley, se advierte cómo la COVID-19 ha retrasado todo el desarrollo reglamentario previsto para 2020.

53. Véase la Comunicación de la Comisión: “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”, COM(2013) 913 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_4&format=PDF

54. La creación de espacios controlados de pruebas se realiza a través de disposiciones normativas regidas por un esquema ley-protocolo, que amparan la realización controlada y delimitada de pruebas dentro de un proyecto que puede aportar innovaciones de base tecnológica aplicables a un determinado sistema. Por el momento existe legalmente reconocido un espacio controlado de pruebas en el ámbito financiero recogido por la Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero.

2.4. La movilidad es una cuestión también de buena regulación

Los transportes en las ciudades y sus áreas metropolitanas son las piedras angulares de las políticas urbanas, no solo porque ahora se confrontan, en nombre del desarrollo sostenible, a consideraciones medioambientales e imperativos de competitividad, sino porque son también elementos de participación ciudadana. Esto no significa que, por otra parte, los resultados vayan a ser unívocos. El rechazo por la ciudadanía a determinadas propuestas ligadas a la movilidad es una realidad y puede venir en ocasiones de una falta de claridad en la formulación de aquellas, de cauces participativos inadecuados, o simplemente deberse a una carencia de liderazgo popular⁵⁵ para el entusiasmo colectivo. La respuesta política a ese pretendido desinterés ciudadano corre el riesgo en ocasiones de ser un alarde tecnocrático que, a su vez, junto a otras diversas decisiones, ayuda a avivar, como reacción, una *imaginación moralista de la política* que puede llevar al populismo⁵⁶. No corresponde obviamente tratar aquí esta cuestión, pero debe ser apuntada para referir ciertos desajustes que en estos momentos pueden ofrecerse sobre medidas ligadas a la movilidad entre sectores de la ciudadanía y los gestores públicos.

Determinadas decisiones, como, por ejemplo, el establecimiento de zonas de bajas emisiones, más allá de su incuestionable necesidad –y pronta exigibilidad en las ciudades de más de 50 000 habitantes–, requieren de cierto consenso social –no solo institucional–, de una adecuada pedagogía que vaya más allá del público experto y, especialmente, de una cuidadosa evaluación del impacto que tales regulaciones⁵⁷ van a suponer no únicamente para las arcas públicas, sino también para sus destinatarios y especialmente los agentes económicos de la ciudad. A título ilustrativo resulta de interés referir el llamado Test-PYME, relativo a los principios que deben regir las políticas gubernamentales para crear un entorno empresarial más propicio para las pymes y que progresivamente va encontrando acogida en nuestras administraciones públicas⁵⁸. Se trata de un

55. La encíclica *Fratelli Tutti* (Hermanos Todos) del papa Francisco, hecha pública en octubre de 2020, pone de relieve la degradación del liderazgo popular a causa del inmediatismo que “responde a exigencias populares en orden a garantizarse votos o aprobación” (161) y de la incapacidad “de interpretar el sentir de un pueblo, su dinámica cultural y las grandes tendencias de una sociedad” (159).

56. Ciertamente, el discurso contra las “élites condescendientes” es una condición necesaria, mas no suficiente, para calificar el populismo; además, tal como señala Müller, hay que ser *antipluralista*. Véase Müller (2017: 33 y ss.).

57. Véase De Benedetto *et. al.* (2011: 68 y ss.).

58. La realización del Test-PYME se encuentra prevista para la Administración General del Estado en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE de 14 de noviembre de 2017). Algunas administracio-

instrumento que aparece definido en la Comunicación de la Comisión “Pensar primero a pequeña escala” (“Small Business Act” para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas)⁵⁹, la cual contempla como principio que la UE y los Estados miembros deben tener en cuenta las características de las pymes al elaborar las normas, simplificando también el marco regulador. La mejor regulación (*better regulation*) consiste, entre otras cosas, en justificar la utilidad de las normas reglamentarias⁶⁰ y también en evaluar adecuadamente su impacto. Un aspecto este último que no parece ser siempre tenido en cuenta. Sin entrar en más detalles, hay que reconocer que en esta cuestión no hay un criterio claro sobre si las administraciones locales tienen o no la obligación de realizar la Memoria de análisis de impacto normativo *ex ante* de las ordenanzas⁶¹, si bien algunos ayuntamientos la han incorporado a través de directrices para la elaboración de las normas municipales⁶².

2.5. La movilidad sostenible: movilidad inteligente y sin emisiones

La movilidad (sostenible), como ha señalado Fortes Martín⁶³, comparte con los conceptos de medio ambiente y de sostenibilidad, de entrada, la misma incertidumbre sustantiva. Con razón expone este autor que, si estamos en presencia de un “(nuevo) objeto jurídico”, es difícil lidiar con un término de contornos un tanto difusos que, más allá de lo previsto en documentos y declaraciones programáticas de ámbito supraestatal, encuentra su anclaje constitucional, sin estar referido de manera expresa, en el derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado (arts. 43.1 y 45.1 de la Constitución), pero también en la obligación de los poderes públicos de

nes autonómicas también lo han integrado en sus procedimientos de elaboración normativa, pero no se trata de un caso generalizado, y aún menos en el ámbito local.

59. COM(2008) 394 final. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:ES:PDF>.

60. Véase Montoro (2017: 27-57).

61. Tal como escribe Inmaculada Revuelta, “el tema de la exigibilidad del análisis de impacto previo de las ordenanzas locales es polémico debido a la (quizá deliberada) falta de claridad del legislador estatal básico a la hora de imponer el empleo de esta herramienta a la Administración local” (Revuelta, 2020: 194). Más detalladamente sobre el alcance de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo en el ámbito local, véase Velasco Caballero (2019: 327-336).

62. Es el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que aprobó ya en 2015 las directrices de técnica normativa y las directrices sobre la tramitación del expediente para la aprobación de las ordenanzas, los reglamentos y los decretos (*BOP* de Barcelona de 14 de mayo de 2015). Sin embargo, el Test-PYME no se contempla. También el Ayuntamiento de Madrid aprobó sus directrices para la elaboración de la Memoria de análisis normativo y de la evaluación normativa en 2018 (*BOAM* de 7 de mayo de 2018). Véase Pérez (2020: 373 y ss.).

63. Fortes (2019b: 35).

modernizar y atender al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130 CE) y a garantizar la libertad de circulación (art. 19 CE), evitando la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen esa libertad (art. 139). La movilidad se configura, pues, como un nuevo derecho para el ciudadano que no es un mero trasunto de la libertad de circulación, sino que supone el derecho a disponer y ser informado de los medios que le son ofrecidos y de sus modalidades de uso siempre de manera condicha con el derecho a la salud y al medio ambiente. Obsérvese que no se trata de un derecho al transporte (prestado por la Administración que corresponda), sino de un derecho a desplazarse y a elegir el medio. De este modo a la movilidad coadyuvan también los operadores privados, quienes deben ser tomados en consideración por los poderes públicos en nuevas fórmulas de colaboración que seguramente habrá que articular. Pero, además, esa movilidad se adjetiva como sostenible, lo que viene a imponer condicionantes de diferente índole y que principalmente son de carácter económico, medioambiental y social. La eficiencia en las políticas de gasto público, la descarbonización y eficiencia energética, la inclusividad y asequibilidad en las distintas modalidades de movilidad o la resiliencia del sistema de transporte frente a los retos del cambio climático⁶⁴ o los riesgos sanitarios, y la ciberseguridad, son todos elementos que configuran la movilidad sostenible e implican a múltiples actores.

La Unión Europea (UE) lleva algo más de una década abordando la movilidad urbana sostenible y destacando su importancia, si bien con arreglo al principio de subsidiariedad reconoce que es un ámbito que se gestiona por parte de los Estados. Por esta razón no existen reglamentos ni directivas en la materia (los hay sobre aspectos colaterales muy destacados como la contaminación atmosférica); sin embargo, desde la Comisión sí se han publicado varios documentos políticos y, como es conocido, ha destinado y va a destinar fondos considerables a la movilidad urbana, principalmente, en el contexto de su política de transporte. Sintéticamente, por orden cronológico, encontramos que el primer paquete de ayuda global sobre movilidad urbana se ofrece en 2009 a través del “Plan de Acción de

64. La pandemia de la COVID-19 ha encendido las alertas de instituciones internacionales como la OMS o la OCDE sobre la necesidad de mantener los hábitats naturales y proteger la biodiversidad como elementos centrales, junto a la reducción de la contaminación, para una estrategia global e integrada para proteger la salud humana. Véase el documento de la OCDE “Salud ambiental y resiliencia ante las pandemias” (abril 2020), disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132589-xa5e975uoq&title=Salud-ambiental-y-resiliencia-ante-las-pandemias.

Movilidad Urbana”⁶⁵, que establecía un marco de iniciativas de la UE en ese ámbito. En 2013, la Comisión emitió el Paquete sobre movilidad urbana con el fin de reforzar el apoyo a las ciudades que afrontaban dificultades de movilidad urbana. Elemento clave de ese paquete era la aprobación de planes de movilidad urbana sostenible (PMUS)⁶⁶. Además, el paquete abogaba por una reglamentación más inteligente del acceso a las zonas urbanas y de la tarificación vial, por el despliegue coordinado de sistemas de transporte inteligente urbano y por una mayor seguridad vial. En 2017 se publicó la Comunicación “Europa en movimiento: una agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos”⁶⁷, que contenía una serie de iniciativas destinadas a modernizar la movilidad y el transporte europeos. Dos años después, en 2019, se hizo pública la Comunicación en la que se propone “El Pacto Verde Europeo”⁶⁸ con el objetivo de lograr un continente de clima neutro, e incluir el objetivo de pasar a una movilidad más sostenible⁶⁹. Finalmente, a finales de 2020 (el 9 de diciembre) se presentó la Comunicación para una “Estrategia de movilidad sostenible e inteligente”⁷⁰, junto con un plan de acción consistente en 82 iniciativas para los próximos cuatro años. Una de ellas es la de lograr que la movilidad interurbana y urbana sea más sostenible y saludable. Entre las acciones estratégicas se encuentra el hacer realidad la movilidad multimodal conectada y automatizada, por ejemplo facilitando la emisión de tarjetas para viajes multimodales. Es claro que los objetivos perseguidos son ambiciosos y tienen a la Administración local como actor principal. Conviene entonces atender al margen jurídico de actuación que tienen atribuido en un doble sentido. Primero en lo que se refiere el consabido marco competencial, luego en alguno de los instrumentos que la legislación sectorial les atribuye para la conformación de modelos de movilidad sostenible adecuados según las características de cada municipio o área metropolitana.

65. COM(2009) 490 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0490&from=it>.

66. COM(2013) 913 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_4&format=PDF.

67. COM(2017) 283 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0283&from=ES>.

68. COM(2019) 640 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

69. Un amplio estudio sobre el contenido y desarrollo del Pacto Verde Europeo es realizado por Fernández de Gatta (2020c).

70. *Vid.* nota 10.

2.6. La movilidad como competencia municipal. La gestión necesariamente supramunicipal

Tal como hemos referido, el término “movilidad” no se contiene en el texto constitucional, ni como derecho ni como elemento competencial. Su relativa novedad hace que la norma básica del régimen local lo introdujese a partir de la modificación operada con la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que da una nueva redacción al artículo 25 de la Ley 7/1985 enumerando –en su letra g)- la competencia municipal de “tráfico, estacionamiento de vehículos y *movilidad*” –cursiva nuestra-. Sin ahondar ahora en el alcance de las competencias “propias” recogidas en el apartado 2 de ese artículo 25, solo hay que recordar que el Tribunal Constitucional, a partir de la redacción literal del precepto, ha dejado claro que este “no atribuye competencias: introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias”⁷¹. Podría considerarse el vigente enunciado más abierto que el anterior (ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas), introduciendo la idea de movilidad de manera genérica, aunque como señalábamos en la práctica los ayuntamientos ya habían incorporado la expresión en los órganos administrativos competentes en materia de circulación e incluso en ordenanzas anteriores a 2013. Sin embargo, el uso de la expresión “movilidad” está lejos de suponer una ampliación del ámbito competencial de los municipios, ya que, según señala Moreu Carbonell, no constituye, por el momento, un “título competencial autónomo”, y, como acertadamente advierte Mellado Ruiz, las materias contenidas en el artículo 25.2, y concretamente en su letra g), “no son títulos habilitantes directos, sino ámbitos de necesaria predeterminación legal”⁷². Por tanto, habrá que estar a lo que en su caso disponga el legislador estatal y autonómico, sin perjuicio de que ciertamente existe un amplio margen de actuación en el ámbito de la movilidad a partir de competencias ya muy bien delimitadas actualmente en lo que atañe a tráfico de vehículos a motor, estacionamiento, uso de las vías urbanas o transporte colectivo urbano. Si a ello añadimos competencias de carácter medioambiental como es la protección contra la contaminación atmosférica (art. 25.2, letra b) puede entonces considerarse, como ha señalado S. Simou, que los municipios “cuentan con

71. STC 41/2016 (FJ 10 b). El alcance de la competencia local en el tema de la movilidad urbana ha sido abordado en diferentes trabajos; entre ellos pueden señalarse Carbonell (2011); Simou (2018) y Mellado (2019: 165-172).

72. Moreu (2014: 80) y Mellado (2019: 167).

la cobertura legal competencial y material expresa para establecer una política local de movilidad sostenible⁷³.

Establecido el marco competencial, y sin perjuicio de lo que pueda contenerse próximamente en las anunciadas leyes de movilidad sostenible y de cambio climático y transición energética, el aspecto clave resulta ser el de la gestión integral de todos los elementos relacionados con la movilidad. Unos elementos que evidentemente van más allá del término municipal, lo cual obliga a tomar en consideración fórmulas adecuadas de colaboración interadministrativa que permitan una gestión ágil y eficiente de todas las modalidades de transporte, tanto de personas como de mercancías. Es claro que a esta finalidad son llamadas todas las administraciones, y no debe orillarse el destacado papel de la Administración General del Estado no solo en la financiación, sino también, por ejemplo, en su responsabilidad de las infraestructuras ferroviarias a través de la entidad pública empresarial Adif o de la misma gestión de los trenes de cercanías por parte de Renfe-Operadora. Más allá de las infraestructuras y su titularidad, el objetivo, sin duda perseguido en la futura Ley, va a ser el que no haya ninguna parte del territorio desprovisto de una autoridad pública organizativa de los diferentes tipos de movilidad y que pueda ejercer su competencia de manera efectiva. Este sería el caso, por ejemplo, de la *Autoritat del Transport Metropolità* (ATM) en el área de Barcelona, fruto de un consorcio interadministrativo creado en 1997 e integrado por la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y la Asociación de municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU), que agrupa a 107 ayuntamientos, una entidad municipal descentralizada y cinco consejos comarcales. La Administración General del Estado está presente en los órganos de gobierno de la ATM en calidad de observadora. Entre sus funciones tiene la planificación de las infraestructuras de transporte público colectivo y de los servicios de todas las empresas prestadoras, observando la evolución del mercado global de desplazamientos, con especial atención al seguimiento del comportamiento del transporte privado. La ATM gestiona las necesidades de movilidad de más de cinco millones de habitantes, además de los visitantes. En ese contexto es previsible que en la futura Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte se incluya la creación de un Sistema Nacional de Movilidad para coordinar las acciones de las comunidades autónomas y el Estado, tal como anunció en septiembre de 2020 el ministro del

73. Simou (2018: 308).

MITMA. Lo cual permite esperar que en un futuro próximo exista una autoridad de movilidad en cada territorio autonómico.

3. Instrumentos locales para una movilidad acorde con los ODS de la Agenda 2030

3.1. Las zonas de bajas emisiones: su tránsito hacia la previsión legal y aspectos problemáticos en su aplicación

3.1.1. Origen

Las zonas de bajas emisiones (ZBE) –*low emission zone*– constituyen un conocido instrumento que se aplica en diferentes países europeos. Su origen se encuentra en Suecia, país que lo implementó a mediados de la década de los 90 del pasado siglo. En el caso de países de nuestro entorno más cercano, Francia introdujo el concepto de ZBE, a través de las “*zones d’actions prioritaires pour l’air*”, mediante la Ley n.º 2010-788, de 12 de julio de 2010, si bien no es hasta 2015 cuando se implanta, concretamente en París⁷⁴. Con carácter obligatorio para todos los ámbitos locales en que no se respeten de manera regular las normas de calidad del aire, la comentada Ley de orientación de las movilidades de 2019 ha transformado las llamadas “zonas de circulación restringida” en “*zone à faibles émissions mobilité*” (art. 86). La ZBE-m, a semejanza de la ZBE establecida en Barcelona, supone la prohibición de acceso a determinadas categorías de vehículos atendiendo a distintivos ambientales (*vignettes Crit’air*) y no a normas de emisión⁷⁵.

3.1.2. Recepción en España

En el caso español encontramos la mera mención a las “zonas de bajas emisiones” en el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire y que incorpora la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Concretamente en su Anexo XV, donde se refiere la información que debe incluirse en los planes locales, regionales o nacionales de mejora de calidad del aire ambiente. Luego, en el primer Plan Nacional

74. Véase Torre-Schaub (2019: 231-233).

75. Véase el citado Informe de la Asamblea Nacional sobre la Ley de orientación de las movilidades, p. 33.

de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016⁷⁶, se fijaba entre sus objetivos específicos en el sector de Transportes-Tráfico y Movilidad la “creación del marco normativo estatal para la implantación de zonas de bajas emisiones”, señalando que esta figura “no está claramente definida en ninguna de las directivas sobre la materia o en la normativa nacional”, si bien constituye una tipología de zonificación situada en un plano inferior a las zonas de gestión de la calidad del aire. En el referido Real Decreto 102/2011 el concepto “Zona” es definido como: “porción de territorio delimitada por la Administración competente y utilizada para evaluación y gestión de la calidad del aire” (art. 2). No hay, por tanto, una definición de “Zona de Bajas Emisiones”, pero sí se prevé la zonificación del territorio por parte de las comunidades autónomas (art. 5). En diciembre de 2017 se aprobó el Plan Nacional del Aire 2017-2019 (Plan Aire II), en el que se refiere la Resolución de 2 de enero de ese año de la Dirección General de Tráfico que regulaba los criterios para la clasificación ambiental de los vehículos destinados al transporte de personas y mercancías (M y N). Medida, la de los distintivos ambientales, que se nos dice “tiene como objetivo discriminar positivamente a los vehículos más respetuosos con el medio ambiente, y ser un instrumento eficaz para establecer políticas municipales que sea útil en episodios de alta contaminación, permita establecer zonas de bajas emisiones en los centros urbanos...”. Obsérvese que se indica que la clasificación ambiental de los vehículos obedece a permitir el establecimiento de las ZBE “en los centros urbanos”.

También en el ámbito no normativo debe ser tomado en consideración el Plan Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (Resolución, de 10 de enero de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental), el cual refiere que “la principal fuerza motriz impulsora del cambio modal es la generalización a partir de 2023 en todas las ciudades de más de 50 000 habitantes de la delimitación de zonas centrales con acceso limitado a los vehículos más emisores y contaminantes y la definición de zonas de bajas emisiones (ZBE)”. Para ello se prevén dos instrumentos: a) los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS)⁷⁷, ya previstos desde la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (art. 101), que habrán de llevar a cabo las entidades locales (con el apoyo de otras administraciones territoriales); y b) los planes de transporte al trabajo (PTT). El Plan de 2020 también prevé actuaciones en la distribución urbana de mercancías (DUM) con el objetivo de lograr la optimización y el uso de vehículos de bajas

76. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013 (BOE n.º 123, de 23 de mayo).

77. Los PMUS, impulsados desde la Unión Europea, son introducidos en nuestro país a través de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, y, con razón, han sido definidos como la “formalización jurídica” de la movilidad sostenible. Véanse Fortes (2015, 2019a: 362 y ss.); Marzal (2014: 202-204) y Mellado (2019: 173-178).

emisiones. Se prevé así la creación de una aplicación para optimizar la carga y descarga, y la renovación de vehículos en función de los distintivos ambientales de la DGT, priorizando a los menos contaminantes.

3.1.3. Su previsión en la Ley de cambio climático y transición energética

Finalmente, el 13 de mayo de 2021, fue aprobada la esperada Ley de cambio climático y transición energética. En ella se hace referencia expresa a las ZBE como elemento destacado para la movilidad sin emisiones. Así, el artículo 14.3 establece que los municipios de más de 50 000 habitantes y los territorios insulares deberán introducir, en la planificación de ordenación urbana, “medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo al menos: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023”. De igual modo, los municipios de más de 20 000 habitantes deberán también establecer ZBE cuando se superen los valores límite de los contaminantes previstos en el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire. Importante es subrayar que en el mismo precepto se nos dice qué hay que entender por ZBE: “el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente”.

La nueva Ley viene a ofrecer esa necesaria cobertura legal que a nuestro juicio venía faltando hasta ahora en el establecimiento de las ZBE, pero también en su misma definición. También ofrece protección a las mismas una vez establecidas, ya que “cualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente”. Dicho sea de paso, no consideramos que ello suponga merma alguna a la autonomía local reconocida en la homónima Carta del Consejo de Europa de 1985, en cuanto no supone una puesta en tela de juicio del modelo de competencias locales diseñado al amparo de la LRBRL⁷⁸. Se trata de un informe preceptivo y, en principio, no vinculante, cuya emisión por una Administración territorial de ámbito superior parece oportuna.

78. Sobre el carácter pleno y completo de las competencias locales previsto en la Carta Europea de Autonomía Local, véase Galán y Gracia (2019: 98-101).

3.1.4. Las ZBE de Madrid y Barcelona

Entre la ZBE de “Madrid Central” y las “Rondas de Barcelona” hay notables diferencias. La principal de ellas es la de su extensión, limitada en el caso de la capital, si bien con la previsión de que pueda haber varias⁷⁹. En el caso de la de Barcelona, su ZBE, prevista en su Ordenanza de 2019⁸⁰, cubre todo el municipio comprendido entre las dos rondas, salvo la Zona Franca. Ello quizás puede suponer una cierta desproporción atendiendo a que, si la finalidad es la reducción de emisiones, primordialmente de dióxido de nitrógeno (NO₂), estas no son las mismas en toda la ciudad, ya que hay distritos donde los niveles se sitúan por debajo del valor de referencia⁸¹.

La reducción de la contaminación excesiva en pro de la calidad del aire es lo que justifica la restricción de los vehículos más contaminantes, pero también permite contribuir –dice el preámbulo de la Ordenanza barcelonesa– “a racionalizar la gestión del tráfico de vehículos en la ciudad de Barcelona”. Una medida sin duda necesaria a la vista del procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea instado, en julio de 2020, desde la Comisión Europea contra España por no respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO₂) en las zonas urbanas de Madrid, Barcelona y Vallès - Baix Llobregat. Sin embargo, es claro que esa restricción de vehículos privados puede tener incidencia sobre la actividad económica de la ciudad, por lo que una de las cuestiones que interesa atender brevemente es la de si la Ordenanza de ZBE puede tener o no alguna incidencia en lo previsto por la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). Una cuestión sobre la que de manera incidental la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) prestó atención cuando, en el marco del artículo 28 de la LGUM, emitió un informe con fecha 29 de abril de 2020 relativo a las posibles barreras a la actividad de taller de mantenimiento y reparación de vehículos por parte de la Ordenanza⁸². La barrera

79. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha conocido de los diferentes recursos interpuestos contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, del Ayuntamiento de Madrid. Las sentencias, de 27 de julio de 2020, estiman parcialmente los recursos contra la Ordenanza, declarando la nulidad del artículo 23 relativo precisamente a la “Zona de Bajas Emisiones Madrid Central” y de la disposición transitoria tercera en la que se prevén los “Requisitos ambientales para el acceso a Madrid Central”. SSTSJ de Madrid n.º 445/2020 (en el recurso interpuesto por la Comunidad de Madrid) y n.º 447/2020. En el caso de la Ordenanza barcelonesa, de diciembre de 2019, se han interpuesto diferentes recursos pendientes aún de ser resueltos por el TSJ de Cataluña.

80. Véase nota 27.

81. Véase el Informe de la calidad del aire, con datos de 2019, elaborado por la *Agència de Salut Pública*. Disponible en: <https://www.aspb.cat/documents/qualitat-aire-2019/>.

82. Informe de 29 de abril de 2020 relativo a la información sobre barreras a la actividad puestas de manifiesto, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, en relación con la activi-

denunciada consistía en que la Ordenanza, al prohibir con carácter general la circulación de determinados vehículos, “los más contaminantes en dicha ZBE”, dificultaba a los talleres incluidos en dicha Zona la realización de “pruebas dinámicas” para el diagnóstico de una avería o la comprobación de la reparación efectuada en dichos vehículos. El acceso de los vehículos afectados a los talleres queda de hecho restringido en cuanto la Ordenanza establece que la entrada de los vehículos afectados en la ZBE solo puede efectuarse –en horario diurno- de manera esporádica mediante una autorización diaria (limitada a 10 durante el año), que debe solicitar el titular del vehículo previo pago de una tasa de 2 euros por día. El informante alegaba un conjunto de circunstancias que a su juicio llevaban aparejados unos efectos que en síntesis suponían un perjuicio económico injustificado y una discriminación para los talleres ubicados en la ZBE respecto a los restantes del mercado español. La CNMC atiende a lo previsto en el artículo 5 de la LGUM, recordando que toda limitación económica debe ser conforme con el principio de necesidad y proporcionada a la razón imperiosa de interés general que se invoque. Razones que en este caso serían evidentemente la protección de la salud pública y del medio ambiente, y que el organismo regulador acoge, si bien aconseja la valoración de medidas que puedan facilitar la actividad de los talleres, como la ampliación del número de autorizaciones disponibles.

El informe de la CNMC resulta cabal y hace pensar en su más que probable extrapolación a otros supuestos de actividad que van a verse afectados por el establecimiento de la ZBE, concretamente furgonetas y autocares que no dispongan de los distintivos ambientales previstos. Sin embargo, debemos exponer un cierto reparo en ese criterio, totalmente extendido en el caso de las ZBE, puesto que como se ha dicho esos distintivos no refieren emisiones, sino que han sido establecidos en función de la primera fecha de matriculación del vehículo y de los valores de emisión facilitados por el fabricante. A este respecto la misma Comisión Europea ha puesto de relieve en su Comunicación “Una Europa que protege: Aire puro para todos”⁸³ que el establecimiento de zonas de bajas emisiones debería basarse en las modernas tecnologías de la información, resultando “tradicional” la modalidad de las etiquetas. Pero, además, en el mismo documento se reconoce que el cumplimiento de las normas de emisión de contaminantes para los vehículos se ha visto comprometido a raíz del escándalo de las emisiones de vehículos diésel en 2015, lo cual viene

dad de taller de mantenimiento y reparación de vehículos en la Ordenanza relativa a la restricción a la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona (UM/004/20).

Disponible en: <https://www.cnmc.es/expedientes/um00420>.

83. COM(2018) 330 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0330>.

a significar la existencia de vehículos con distintivos ambientales aptos para circular por la zona de bajas emisiones pese a su potencial contaminante, al realizar emisiones superiores de NO₂ a las indicadas por el fabricante. Por ello, en estos momentos, resultaría cuestionable que otros vehículos –afectos además a actividades económicas- sean excluidos por el mero criterio de la antigüedad atendiendo a su correspondencia con la Normativa Euro (normativa europea sobre emisiones) vigente en el momento de su primera matriculación.

La cuestión de la ZBE enlaza con otra cuestión problemática que es la de la distribución urbana de mercancías (DUM) que si cabe ha adquirido mayor relevancia con la eclosión del comercio electrónico vivida con la pandemia.

3.2. La gestión de la distribución urbana de mercancías

La movilidad no va solo referida a las personas, sino también a las mercancías. Un elemento que durante el año 2020 ha ganado relevancia en las ciudades debido al crecimiento exponencial del comercio electrónico y de las entregas a domicilio. Este ha sido, sin duda, uno de los ámbitos beneficiados por el momento pandémico en detrimento de los canales comerciales habituales –presenciales-. El envío de paquetería ha supuesto un incremento del tráfico rodado de furgonetas y, por tanto, un problema añadido tanto en lo que se refiere a la contaminación atmosférica como en lo que supone para la movilidad, debido a la ausencia en muchas ocasiones de espacios adecuados para el aparcamiento de los vehículos usados por los repartidores. Si a ello añadimos las ya comentadas actuaciones de urbanismo táctico llevadas a cabo en algunas ciudades y la implementación de las comentadas ZBE que afectan directamente a las furgonetas, tenemos una nueva problemática a la que deberán dar respuesta los municipios.

La entrada de mercancías en la ciudad para su distribución es consustancial al hecho urbano y por ello desde tiempos antiguos ha sido objeto de reglamentaciones de policía atendiendo al uso de la vía pública. Puede aquí referirse la conocida *lex Iulia Municipalis*, que prohibía durante el día (desde la salida del sol hasta la hora décima –aproximadamente las 4 de la tarde-) la circulación de vehículos en el interior de la ciudad⁸⁴, aunque de noche el chirrido de las ruedas de los carros

84. Más concretamente Julio César habría regulado las competencias de los ediles en materia de policía vial mediante la *lex Iulia de viis urbis Romae tuendis et purgandis*. Las excepciones a esta regla se encontraban en motivos de orden urbanístico, político o religioso.

causaba noches de insomnio, tal como se lamentaba Juvenal⁸⁵. La afectación entonces era, salvo limitadas excepciones, a todos los vehículos. No es, por ahora, esa la intención, ya que medidas tales como las ZBE no persiguen la eliminación de los vehículos de las ciudades, sino de los que resultan contaminantes, es decir, inciden en la calidad del aire urbano. Es este el caso de las furgonetas que con un número ingente son y van a ser el tipo de vehículos más afectados por las limitaciones de circulación en las ciudades. A título de ejemplo, según datos del Ayuntamiento de Barcelona, la ciudad tenía censadas en 2017 algo más de 37 000 furgonetas, de las cuales se reconocía que el 56 % de las mismas no disponía de distintivo ambiental, en el momento de aprobar la “Ordenanza de Bajas Emisiones”⁸⁶. Es difícil pensar que en las circunstancias económicas surgidas con la pandemia ese volumen de vehículos vaya a ser sustituido por otros más sostenibles antes de abril de 2021, momento a partir del que durante el horario diurno⁸⁷ no podrán circular bajo riesgo de ser sancionados.

La Estrategia de Movilidad del MITMA ya recoge en su Eje 6 (cadenas logísticas intermodales inteligentes) la necesidad de una regulación de la logística y distribución urbana de mercancías, “fomentando el trasvase de las mercancías hacia modos más sostenibles” para la distribución de proximidad o de “último kilómetro / última milla”. A este respecto resulta destacable que la nueva Ley de cambio climático y transición energética prevé que los PMUS deberán “integrar los planes específicos de electrificación de la última milla (sic) con las zonas de bajas emisiones municipales” (art. 14.3). Y si bien se reconoce que es una cuestión en la que no se tienen competencias, el MITMA se propone liderar una línea de buenas prácticas que facilite y homogenice las reglas en las áreas metropolitanas, haciendo además referencia al papel de “U-space en la gestión de los drones y su conexión con las plataformas”, lo cual –añade– contribuirá “al desarrollo eficiente de la DUM”. Vemos que el objetivo es una distribución inteligente en su gestión, realizada en último término mediante medios sostenibles como furgonetas eléctricas, bicicletas o drones⁸⁸, y que sea

Así, se permitía circular libremente a los carros y literas de vestales, a los que transportaban materiales destinados a edificios de culto, a obras públicas y sus procedentes escombros, o a los que tenían que formar parte de la comitiva del triunfo y de los cortejos circenses. Véase Ponte (2015: 733-734).

85. Véase Mumford (1964: 282). Existe edición española (Mumford, 2021: 369-370).

86. La Memoria de Evaluación de Impacto Económico del proyecto de Ordenanza recogía que en los otros segmentos de vehículos censados en Barcelona la carencia de distintivo ambiental sería el 33 % de los turismos, el 40 % de autocares y autobuses y el 59 % en camiones.

87. El horario de restricción queda establecido, en el artículo 10 de la Ordenanza, entre las 7:00 y las 20:00 horas.

88. No corresponde tratar aquí la problemática sobre uso de drones en el espacio aéreo, pero sí advertimos que va a ser en poco tiempo una cuestión importante. Actualmente la norma de referencia es el Real Decreto 1036/2017, por el que se regula la utilización civil de las

también resiliente frente a imponderables como el vivido con la COVID-19. Estamos, pues, ante una cuestión de logística urbana que, tal como se ha señalado, constituye un sector económico en pleno y rápido desarrollo, que además es clave para las actividades económicas de las ciudades.

Para la Comisión la digitalización es también clave en todo el transporte por mercancías, subrayando en lo que aquí nos interesa la necesidad no solo de redes de seguimiento e información de logística inteligente en tiempo real –ya existentes en la actualidad–, sino también de poder compartir datos e información entre consumidores, minoristas y distribuidores “para exprimir la eficiencia del sistema”⁸⁹, así como alcanzar la automatización de almacenes, establecer flotas de vehículos eléctricos de reparto y promover otros medios como bicicletas de carga o drones⁹⁰ para la microdistribución. Finalmente, debe ser destacado el Reglamento Delegado (UE) 2017/1926, de 31 de mayo, que complementa la Directiva 2010/40/UE, en lo que se refiere al suministro de servicios de información sobre desplazamientos multimodales en toda la Unión. Una norma que necesariamente debe ser tomada en cuenta en la futura Ley de Movilidad Sostenible.

Para el gobierno de las ciudades los aspectos ligados a la DUM plantean a nuestro entender diversas cuestiones. Unas relativas al uso intensivo de la vía pública y a la necesidad de establecer o promover microcentros de distribución de mercancías que hagan posible la entrega –o la recogida– del “último kilómetro” de un modo sostenible; algunas referentes tanto a la reglamentación sobre la circulación de furgonetas como a la articulación de medidas de fomento que promuevan la rápida transición hacia la electrificación o, mejor dicho, la descarbonización; y otras más complejas que han de suponer la colaboración con las plataformas digitales para permitir planificar de manera inteligente la infraestructura y gestión de la distribución de mercancías. Se

aeronaves pilotadas por control remoto; no hace mención alguna a los municipios, siendo la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) el organismo competente. Señalar que U-space es una iniciativa europea que persigue hacer posible que drones, aerotaxis y helicópteros ocupen el espacio aéreo con seguridad en los próximos años. Para la Comisión, los drones pueden contribuir de manera significativa al desarrollo de soluciones de transporte local de mercancías más ecológicas y económicas en contextos urbanos, periurbanos e interurbanos. Sin duda el escenario que a pocos años se avecina para los ayuntamientos, singularmente de las grandes ciudades, va a ser de una alta complejidad. Ya no va a tratarse de ondas radioeléctricas que transitan por lo que en algún momento se ha llegado a llamar “vuelo del suelo de dominio público”, sino de elementos físicos que sobrevolarán el espacio aéreo (vuelo) al que llega el interés práctico del titular, en este caso del dominio público. Sobre la delimitación y las facultades dominicales sobre el vuelo que correspondieran a un Ayuntamiento resulta de interés la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 1640/2016, de 5 de julio.

89. Véase p. 118 del Documento de trabajo de la Comisión citado en nota 20.

90. Alemania, Italia y Francia aparecen como los países con mayores probabilidades para desarrollar e implantar *drone-beehives* (colmenas de drones). Véase Aurambout *et al.* (2019).

trata de una cuestión problemática en la que el marco legal deberá ser muy preciso o, en su caso, deberán serlo los convenios de colaboración que puedan celebrarse a tal fin por parte de los ayuntamientos. Evidentemente, todo ello no debería excluir la posibilidad de plataformas públicas de intermediación, pero, como ya es sabido, la distribución de mercancías o servicios es realizada por parte de transportistas “autónomos”, constituyendo una cuestión harto problemática desde la perspectiva del derecho laboral.

3.3. Administración local, plataformas digitales y operadores de la Movilidad como Servicio (MaaS)

A principios de la pasada década, a poco de la aparición del primer smartphone (2007), hicieron su irrupción nuevas formas de negocio que a través de las aplicaciones (*apps*) han facilitado la inmediatez de la información sobre cualquiera de los aspectos de la vida diaria, entre ellos la prestación de servicios. En un periodo de apenas una década los cambios han sido vertiginosos y han posibilitado un sinfín de posibilidades vagamente imaginadas, salvo por los visionarios, a principios del siglo XXI. La rapidez de los cambios sucedidos se hace evidente si nos fijamos en que para alcanzar la cifra de 50 millones de usuarios el transporte aéreo tuvo que esperar 68 años, 50 el teléfono, 22 la televisión, 2 años Twitter o 19 días Pokémon GO...⁹¹. Pero de todos los nuevos actores que han hecho su aparición, los más relevantes, sin lugar a duda, son los gigantes tecnológicos (y económicos) de inicios de este siglo, los GAFAs⁹², y sus “hijos”, los TUNA⁹³. De estos últimos, dos son los que, por el momento, mayores polémicas y conflictos judiciales han suscitado para las entidades locales. Uno en el ámbito del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo con conductor⁹⁴; el otro, en el del alojamiento turístico⁹⁵. Ambas constituyen plataformas digitales que con sofisticados algoritmos cruzan oferta y demanda para la determinación de precios, y sin llegar a tener, por regla, la propiedad ni de los vehículos ni de los alojamientos, llegan a establecer unas pautas muy rigurosas en la prestación del servicio. El caso de Uber, en lo que se refiere al ámbito del transporte urbano, no es el único, pero sí el más conocido y el que sigue generando mayor polémica, hasta el extremo de haberse acuñado la expresión “uberización” como paradigma de la precariedad laboral.

91. Véase Babeau (2020: 26).

92. Acrónimo de Google, Apple, Facebook, Amazon.

93. Acrónimo de Tesla, Uber, Netflix, Airbnb.

94. Véase Tarrés (2019).

95. Véase Rodríguez Font (2017).

El uso de las palabras, como escribiría Victor Klemperer, no es neutral, y lo que en su momento fue presentado como ejemplo de un nuevo modelo de economía llamada colaborativa⁹⁶ o compartida no dejaba de ser un intento deliberado de presentar nuevas formas de negocio de una manera “simpática”⁹⁷ y acorde con un momento en el que otras expresiones como “lo común” o “economía del bien común”⁹⁸ habían emergido con fuerza como alternativa al “neoliberalismo”, denunciado causante del caos económico derivado de la crisis financiera global iniciada en 2008.

También aquí la pandemia habría tenido un efecto disruptivo y ha permitido ver con mayor claridad la muy relevante capacidad adaptativa que han ofrecido las plataformas digitales. La caída de demanda para el transporte de personas se ha visto compensada por el incremento de servicios de reparto a domicilio de -por ejemplo- comida que también se solicita a través de las plataformas. Es una muestra más de cómo los hábitos de consumo se han trasladado a las plataformas con unas consecuencias que conducen a lo que una reconocida socióloga estadounidense, Shoshana Zuboff, ha venido a llamar “la era del capitalismo de vigilancia”⁹⁹.

El papel de las plataformas en la nueva movilidad urbana inteligente y limpia es incuestionable, pero no exento de controversia y necesitado de una precisa atención desde el derecho público. Una movilidad en la que las fórmulas colaborativas (p. ej., las actividades de *carpooling*), bajo demanda (VTC, pero también taxi) o compartidas (p. ej., el *carsharing*) se vehiculan en todo caso a través de conocidas aplicaciones. No vamos a referirlas expresamente, pero algunas de ellas son sobradamente conocidas y han dado lugar a problemáticas aún abiertas -como es el caso VTC vs. Taxi-¹⁰⁰, en las que las plataformas terminan por mostrar una asombrosa capacidad adaptativa ante posibles lagunas

96. Al respecto véase la Comunicación de la Comisión “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, COM (2016) 356 final. La visión que allí se ofrecía de las plataformas digitales como meros intermediarios no se ha mostrado del todo acertada. La Comunicación hace hincapié en el hecho de que las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro.

97. La buena imagen inicial de las plataformas digitales es puesta en cuestión desde diferentes ámbitos que ponen de relieve lo lejos que estamos “del cuento de hadas colaborativo y de compartir, método nuevo y simpático que seducía legítimamente hace pocos años”. Así lo escribe Ian Brossat, actualmente teniente alcalde de París (Brossat, 2019: 30). Sobre la relevancia e incidencia de las plataformas para el ámbito público véase Tarrés (2021).

98. El referente en el estudio de los recursos compartidos o bienes comunes fue la politóloga y premio Nobel de Economía Elinor Ostrom. Su recepción y desarrollo en Europa ha venido fundamentalmente de autores franceses, siendo dos las obras que más atención han suscitado en la segunda mitad de la pasada década: Tirole (2017) y Laval y Dardot (2015).

99. Zuboff (2020).

100. Tornos (2019).

o ulteriores resistencias regulatorias, sin apenas modificar sus objetivos últimos y contando incluso en ocasiones con el apoyo declarado de los organismos públicos que velan por la competencia. Se hace entonces evidente que la actividad ordenadora administrativa y las prácticas precedentes en ese ámbito han quedado obsoletas ante nuevas realidades que, como advierte Malaret, exigen de la Administración rigurosos análisis, evaluaciones de impacto y estudios que permitan justificar ahora la intervención pública¹⁰¹.

Ahora bien, hay que reconocer que las plataformas han terminado por desdibujar las fronteras tradicionales entre taxi y VTC, introduciendo elementos de competencia que han obligado a una forzosa digitalización del primero. Esto ha sucedido en tanto que el transporte en vehículos de turismo bajo demanda ha pasado de estar organizado localmente con tecnologías del siglo pasado (emisoras de radio) a coexistir con empresas globales que utilizan tecnologías y algoritmos sofisticados. Unos elementos que un servicio de interés general como el taxi –con obligaciones de servicio público– ha terminado por incorporar, y que en el caso español, como en el de otros países, pueden suponer que se integre de algún modo en las plataformas digitales globales, lo cual, sea dicho de paso, no dejaría de plantear algún que otro dilema para las administraciones públicas con competencias en la materia.

La capacidad “omnívora” de las plataformas se muestra al observar que a ellas les es completamente indiferente que el transporte sea a través de vehículos con autorización VTC, o mediante taxis con licencia local; lo que intentan es consolidar su estatus de “plataforma por defecto”¹⁰², ofreciendo una inmediatez del servicio de transporte en vehículos de turismo, con unos determinados

101. Malaret (2020: 24-26).

102. Este es el caso de Francia, concretamente París, cuando las medidas regulatorias sobre las VTC se acentuaron debido a las protestas de los taxistas. En ese momento Uber se ofreció a abrir sus plataformas a cualquier taxista profesional que deseara un segundo empleo. Obsérvese que esta estrategia ya se ha dado en ciudades españolas como Madrid y Barcelona. En esta última ciudad la conocida plataforma se ha “abierto” a los taxistas a partir de marzo de 2021. La cuestión problemática radica en cómo se fija el precio del servicio. Ante las protestas del sector que se opone a la presencia de Uber, la plataforma ha indicado que el precio será el fijado por el taxímetro y no por la aplicación. Ello es consecuente con el régimen tarifario del servicio que establece la Administración. Incluso existiendo la posibilidad de un precio cerrado, el mismo obligaría a facilitar a la Administración el algoritmo que lo fija para aprobar la “tarifa cerrada”. Otra posibilidad es que el taxista, tras cumplir con un horario de “servicio público”, pudiese realizar el servicio de transporte a través de la aplicación y en las condiciones por ella propuestas. Tal posibilidad exigiría, sin embargo, una estricta supervisión por parte de la Administración sobre el desarrollo de la actividad de taxi, lo cual en un contexto tan atomizado por autónomos no es fácil. En el caso de París hay que tener en cuenta que un gran número de licencias están en manos de empresas y, por tanto, de taxistas asalariados.

parámetros de calidad y con el acopio de una información muy relevante para la gestión de la movilidad, que alcanza horarios, necesidades de aparcamiento, cálculo de rutas más rentables, datos conductuales... Esa obtención de datos puede contribuir, sin duda, a una mejor movilidad, lo que a su vez interesa sobremanera a los Gobiernos de las grandes ciudades y es el acicate ofrecido por las plataformas. Estamos hablando de lo que Shoshana Zuboff llama una “rendición continua de la actividad del mundo real” que, convertida al ámbito digital, cobra nueva vida en forma de datos listos para su transformación en predicciones¹⁰³. No es ciencia ficción, sino una realidad en muchas ciudades de Estados Unidos, y ya empieza a serlo en algunas europeas. Aquí, si se nos permite, ya no se trata de dilucidar cuál debe ser el régimen jurídico de VTC y taxis fijado por la Administración competente, sino cómo se va a gestionar en términos absolutos la movilidad. ¿Será la Administración por sus medios o será en colaboración con las plataformas? Experiencias fallidas en otros países hacen que la respuesta a este interrogante se incline por lo segundo¹⁰⁴, y en este caso las cuestiones jurídico-administrativas que se plantean son tan abiertas como inciertas son las respuestas ante un marco normativo inadecuado que no dejará de ofrecer inicialmente situaciones de completa alegalidad, tal como se vivió en el caso de las VTC que pasaron a operar a través de plataformas digitales.

Un caso que muestra la conjunción de intereses públicos y privados a través de las plataformas y que a nuestro juicio va a interpelar pronto a nuestros ayuntamientos es el del aparcamiento de los vehículos, sean privados o compartidos. El escenario que se dibuja en los documentos europeos y nacionales sobre estrategia de movilidad urbana no contempla la prohibición del automóvil, pero sí profundos cambios tanto en la progresiva sustitución por vehículo eléctrico como en su régimen de titularidad y uso. Son previsibles, por tanto, el uso compartido, el establecimiento de puntos de carga en las ciudades y la necesidad de aparcamiento. Este último elemento ya está siendo objeto de debate en atención a los costes que supone para ciudad la ocupación de la vía pública de coches

103. Zuboff (2020: 275).

104. Es el caso de la finesa Kutsuplus, que operaba a través de una red de minibuses que recogían y dejaban a los pasajeros en cualquier parte de Helsinki, haciendo uso de teléfonos inteligentes, de algoritmos y de la nube para maximizar la eficiencia, reducir costes y proporcionar un servicio de transporte. Se trataba de una iniciativa empresarial de una universidad local que contaba con un presupuesto reducido y no encontró inversores. El organismo de transporte local de la ciudad lo encontró demasiado caro, pese al impresionante crecimiento interanual del 60 %. Hay que señalar que en nuestro país algún ayuntamiento (p. ej., Vallirana, a 25 Km de Barcelona y con 15 000 habitantes) ha empezado a ofrecer esa modalidad de transporte bajo demanda a través de minibuses municipales, si bien a un elevado coste. Para algunos conocedores del tema este tipo de iniciativas públicas son necesarias, ya que “el apoyo a *startups* como Kutsuplus habría sido la respuesta reguladora adecuada a Uber”. Véase Morozov (2018: 129).

aparcados por residentes de zona que satisfacen a cambio una tasa exigua, cuando no totalmente bonificada. En otros casos incluso se subraya el bajo coste que tienen las tarifas por horas¹⁰⁵. El aparcamiento no deja de ser un bien escaso que está tanto en manos públicas como privadas, de ahí que la optimización de su uso haya incentivado el desarrollo de innovaciones dirigidas hacia el “aparcamiento dinámico” a través de plataformas con flujos de datos, que pueden combinar activos públicos y privados susceptibles de venderse en mercados virtuales dinámicos y en tiempo real que extraen las máximas tasas y precios posibles. Es decir, las plazas de aparcamiento, tanto públicas como privadas, se juntan en unos mercados en línea y se ofrecen “a la carta” con precios que fluctúan en tiempo real. Dejando de lado ciudades norteamericanas en las que este modelo ya existe, podemos referir el caso más próximo de la ciudad de París, en la que ya se anuncia una plataforma y la correspondiente aplicación que promete guiar al automovilista hacia el estacionamiento libre más próximo. Paradójicamente, la alcaldesa de la ciudad ha anunciado en paralelo que, tras haber eliminado 60 000 plazas de aparcamiento a favor de bicicletas y peatones, desea ahora hacer desaparecer la mitad de las 120 000 restantes. Con una ocupación variable de las plazas de superficie, que oscila entre el 90 y el 99 %, el estacionamiento supone una de las principales fuentes de polución y congestión, ya que en la capital francesa –como en otras ciudades- los vehículos en busca de plaza suponen el 30 % del tráfico urbano. De media, la búsqueda de una plaza libre supone 20 minutos para el conductor. La aplicación consultada publicita un algoritmo *super pouvoir* predictivo que indica las plazas disponibles en un radio de 300 metros y recomienda los lugares más propicios para el estacionamiento en un tiempo de ¡3 minutos! No hay mayores detalles, pero imaginamos que la aplicación debe incorporar a los aparcamientos privados y contará con los datos de otros automovilistas que adheridos a la aplicación permitirán gestionar, a cambio de algún incentivo, el uso de la plaza de aparcamiento en vía pública que al ser desocupada pasa a ser gestionada por la aplicación. La disponibilidad y el uso del espacio público por parte de una aplicación privada, en los términos expuestos, no deja de suscitar interrogantes. El primero de ellos es lógicamente la incorporación de un bien público en un mercado privado sin que conste ningún título administrativo; el segundo, que, aun existiendo una colaboración público-privada para esa gestión, existiría una problemática compartición de datos y el riesgo de una privatización de la movilidad; el tercero es que una aplicación de titularidad pública también podría ofrecerse con el fin de lograr una gestión integrada del aparcamiento; y el cuarto es que una aplicación de tales características –pública o privada- no deja de suponer la obtención de datos que pueden llevar a finalidades distintas de la

105. Es el caso del estudio -que encontró amplia difusión en los medios de comunicación- Albalate y Gragera (2020).

mera facilitación del aparcamiento, como por ejemplo permitir calcular mediante algoritmos aquellas zonas de aparcamiento regulado que puedan resultar “más rentables” para los vigilantes de zona horaria y, en consecuencia, para las arcas municipales¹⁰⁶.

Otro ejemplo que ya se vislumbra en las ciudades españolas es el de la digitalización continua que está haciendo desarrollar el concepto de movilidad como servicio “Mobility as a Service” (MaaS), es decir, un modelo de distribución de la movilidad en el que las necesidades de transporte se satisfacen de manera integral (infraestructura de transporte, servicios de transporte, servicios de información y pago...), integrando las diversas formas de servicio de transporte, sean innovadoras o tradicionales. Este esquema con soluciones propias de la economía compartida, en los términos más arriba expuestos, supone tanto la eliminación de barreras entre las diferentes modalidades de transporte y sus usuarios, como centrar la atención en la movilidad como servicio, prescindiendo de la propiedad de los medios de transporte. Se trata de un planteamiento que atiende a la automatización y digitalización del transporte, pero también a vehículos de movilidad personal tan en boga ahora como son los patinetes eléctricos. La multimodalidad junto a la sincromovilidad supondría una combinación de modos de vehículos compartidos (p. ej., automóviles, bicicletas, motocicletas...), servicios de movilidad compartida optimizados (p. ej., taxi, VTC, minibús...) y, por supuesto, servicios de transporte público colectivo. Hay que referir aquí también la cuestión sobre los sistemas inteligentes de transporte y la movilidad automatizada. En este caso hablamos de infraestructuras consistentes en redes digitales que dibujarían un escenario, vislumbrado ya por algunos, en el que se daría “la combinación de los vehículos particulares con una infraestructura inteligente para desarrollar una red integrada en lugar de vehículos independientes”¹⁰⁷. Se trata de lo que viene a llamarse un “modelo orgánico”, porque “los diferentes medios de transporte (automóviles, bicicletas, peatones y transportes de masas) estarían integrados y coordinados. El control se realizaría mediante tarjetas inteligentes”¹⁰⁸.

En suma, la movilidad como servicio supone involucrar a todos los actores de la movilidad (operadores locales, autonómicos y estatales, públicos y privados) que ofrecen y reasignan los recursos disponibles para facilitar viajes multimodales eficientes y accesibles. Únicamente cabe añadir que las

106. Tal como advierte Morozov: “¿Qué ciudad no pagaría a Alphabet –Google– una pequeña tarifa [sic] a cambio de que ejecute subastas supereficientes en tiempo real por cada plaza de aparcamiento, ayudando así a llenar las arcas públicas?”. Véase Morozov (2018: 185).

107. Véase Cebollada y Avellaneda (2020: 128-129).

108. *Ibidem*.

fórmulas de articulación de todos estos agentes deberán tener presente con toda lógica el interés general.

4. A modo de conclusión: la Agenda 2030 como oportunidad para una movilidad inclusiva

La incorporación de la “Agenda 2030” y sus 17 ODS a las políticas locales es capital para su propio éxito. Especialmente lo es en el caso de las ciudades –siendo también interpelado el mundo rural-, por cuanto es a ellas a las que se pide su implicación al concentrar el mayor número de población¹⁰⁹, ser el principal actor de impulso económico y donde se dan la mayor parte de los principales problemas contemplados en la Agenda. La movilidad es, como se ha visto, un elemento primordial para el logro de buena parte de los ODS. La disminución de las emisiones contaminantes, la reducción del ruido o el aumento de espacio urbano para las modalidades de movilidad activa son todos ellos factores que redundan en la salud física y psíquica de las personas.

Las ciudades, la inmensa mayoría de ellas, han surgido a partir de asentamientos humanos en un estado primigenio precario y que por factores de muy diversa índole (geográficos, económicos, políticos, sanitarios...) pudiendo haber fenecido han sobrevivido aun con alternancia de periodos, unos de gran prosperidad y otros de languidecimiento. La historia de las ciudades es la historia misma de una región o un país, y raramente estos últimos son prósperos si aquellas entran en decadencia. De ahí la importancia de su resiliencia, de su capacidad de sobreponerse. El camino que han de seguir las ciudades en la próxima década va a ser crucial para su futuro. Esto puede parecer un tópico, pero hay circunstancias que permiten atisbar ya en el presente inmediato un

109. Los datos son suficientemente elocuentes. Si la población urbana en el mundo asciende según datos de NN. UU. al 55,7 % (2019), en España es del 81 %, por encima de la media europea situada en el 75 %. Esto quiere decir que 4 de cada 5 europeos viven en núcleos urbanos de más de 2000 habitantes, aunque en el caso de nuestro país la determinación censal del carácter urbano según el INE sería de 10 000 habitantes (en cambio, la LRBRL establecería a partir de su art. 26 el criterio a partir de 5000). En cualquier caso tenemos cuatro grandes áreas urbanas de más de 1 000 000 de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla); nueve entre 500 000 y 1 000 000 (Bilbao, Málaga, Área central de Asturias, Zaragoza, Alicante/Elche, Bahía de Cádiz, Vigo/Pontevedra, Murcia y Las Palmas de Gran Canaria); 35 áreas urbanas comprendidas entre 100 000 y 500 000 habitantes; y 30 comprendidas entre 50 000 y 100 000 habitantes. En total hay 78 áreas urbanas mayores de 50 000 habitantes, siendo destacable que del año 1978 a 2017 el número de municipios de 10 000 a 50 000 habitantes ha pasado de 550 a 750. Véase el documento “Áreas urbanas en España 2018. Cuarenta años de las ciudades españolas”, Ministerio de Fomento, 2018. Disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW058>.

devenir bastante más abierto de lo que podía pensarse en el momento en que se definió la Agenda 2030. La pandemia de la COVID-19 habría puesto el contador a cero, posibilitando dejar de lado lo accesorio del pasado y atender a un nuevo modo de vida que deberá venir definido desde lo “urbano”¹¹⁰.

Un modelo en el que las infraestructuras para la movilidad son necesarias, pero por sí mismas no son ya el elemento principal por la relevancia que adquiere la información, es decir, los datos suministrados por individuos en permanente conexión digital. Tecnología para cambiar las ciudades o lograr resolver problemas urbanos, pero también una “novedosa fusión de funciones públicas y ganancias privadas”¹¹¹ en una nueva complejidad social con extrañamiento de lo público. Afirmar, por ejemplo, que la vida juvenil “se despliega ahora en los espacios del capital privado”¹¹² puede sorprender, pero es una realidad, acelerada con la pandemia, con evidentes consecuencias de futuro. Lo que ha sido calificado como la nueva “era del capitalismo de la vigilancia” lleva a plantear cuestiones de calado y obliga a otear lo que está sucediendo en otras ciudades del mundo.

Frente a ese escenario las administraciones públicas son meros espectadores, cuando no una entusiasta claqué aturdida por unos cambios que no se saben o quizás no pueden calibrar de manera adecuada. Los cambios son tan vertiginosos que obligan o a no hacer nada o a probar de forma espasmódica. Mientras nos perdemos en declaraciones, el entorno jurídico puede aparecer inadecuado, y no por la falta de ánimo de los juristas, sino por el uso estático de instituciones jurídicas, novedosas y exitosas en su momento, pero que hoy son usadas a modo de armadura por muy diversos sectores, algunos con un ánimo no exento de cierto corporativismo, o por criterios expertos que se muestran reacios a ceder parcelas de decisión. Es necesario otro acontecimiento providencial similar al producido en 1791 con las leyes d’Allarde y Le Chapelier que abra nuevos horizontes. Y en esa nueva senda el Estado debe ser -siguiendo a Mazzucato- un actor activo, ya que “cuanto menos piensa en grande un gobierno, menos experiencia es capaz de atraer, peores son sus resultados y (...) menos capaz es de hacerlo”¹¹³. Siguiendo a la misma autora, para crear y conformar tecnologías, sectores y mercados, el

110. Tomamos aquí la distinción hecha por Henri Lefebvre entre, “por un lado, *la ciudad*, en cuanto que realidad presente, inmediata, dato práctico-sensible, arquitectónico, y, por otro lado, *lo urbano*, en cuanto que realidad social compuesta por relaciones que concebir, que construir o reconstruir por el pensamiento” (Lefebvre, 2017: 71). Un planteamiento actual y reivindicativo de la sociedad urbana puede verse en la obra de Merrifield (2019).

111. Zuboff (2020: 312).

112. Zuboff (2020: 605).

113. Mazzucato (2019: 41).

Estado “debe estar dotado de la inteligencia necesaria para diseñar e implementar políticas atrevidas”. En definitiva, si el Estado por regla ha aparecido detrás de la mayoría de las revoluciones tecnológicas y de los periodos de crecimiento, no hay motivo para que ahora no sea también así. Por esta razón nuevas categorías jurídicas serán necesarias para atender a una colaboración privada que ya no encuentra solo cabida en el instituto concesional, sea de servicio público o demanial. Vamos hacia un nuevo contexto cultural que exige del derecho nuevas respuestas a las necesidades de la sociedad. La movilidad es un buen ejemplo por cuanto hemos ido viendo. Ya no se trata de prestar directa o indirectamente un servicio público de transporte, sino de garantizar el derecho a la movilidad a través de diferentes modalidades de transporte que sean accesibles a la demanda. Si esa modalidad es pública o privada ya no resulta relevante, pero sí lo es la función de garantía de la Administración de que en la gestión y actuación del sector privado se atiendan los intereses generales comprometidos y se alcancen, como advierte Esteve Pardo, los objetivos y requerimientos que marcan la Constitución y las leyes¹¹⁴.

La función regulatoria del Estado no debe excluirse cuando nos encontramos ante actividades que guardan conexión con derechos constitucionales. En el caso de la movilidad el rol de las plataformas digitales asemejaría al de una función de ordenación que necesariamente debería someterse a la supervisión de algún tipo de autoridad. Es lógico que plataformas con alcance global se “desesperen” ante la multiplicidad y diversidad de la normativa local. De ahí que se haga necesario un marco legal claro que otorgue seguridad jurídica a los prestadores, pero también les imponga unas obligaciones de servicio público equivalentes, por ejemplo, a las existentes en el ámbito de las telecomunicaciones. De igual modo los entes locales deben poder contar con instrumentos normativos, técnicos y financieros que les permitan satisfacer de una nueva manera las necesidades de la ciudadanía. Los retos para el derecho público son de calado y no está de más recordar que categorías como el servicio público sirvieron a postulados ideológicos sobre el Estado que hoy hay que reconocer superados. En una situación como la vivida y ante ciertas demandas sociales, el derecho civil habría mostrado, en cambio, una capacidad de reacción que parece superar a la del derecho administrativo.

Todo indica que el trasvase de usuarios de los medios con mayor impacto socioambiental a los más sostenibles, equitativos, saludables e inclusivos se hará en detrimento del vehículo de propiedad privada –no necesariamente del vehículo de uso individual- y ello deberá posibilitar la necesaria “liberación”

114. Esteve Pardo (2015: 43).

de la vía pública. Es incuestionable, por otra parte, que el nuevo modelo de movilidad deberá hacerse sobre un nuevo y radical cambio de modelo urbano, ya que ambos constituyen un binomio indisociable. Por ello se hace necesario un tratamiento holístico del desarrollo urbano, ya que, como advierte J. Gifreu, “para que las ciudades sean más inclusivas, resilientes y sostenibles se precisa una planificación y una gestión urbanas mejoradas y basadas en criterios ecológicamente racionales de urbanización”¹¹⁵.

La movilidad sostenible, no contaminante, centra las principales actuaciones que de manera decidida se están llevando a cabo. Las limitaciones de entrada a las ciudades o a sus centros de vehículos contaminantes, cuando no la estricta prohibición en determinadas zonas a todos los vehículos privados, son medidas que van acompañadas de otras destinadas a la “ambientalización” del transporte público y al fomento de la llamada movilidad activa. Sin embargo, si algo ha puesto de manifiesto la pandemia es tanto la fragilidad del transporte colectivo como su ineludible necesidad para un gran número de ciudadanos. Si bien no diremos que la ciudad de proximidad sea una quimera, ya que para muchos puede ser ya ahora una realidad, no es menos cierto que en las grandes urbes, tal como apuntábamos anteriormente, el recurso al transporte público colectivo en horarios de máxima concentración de usuarios es otra realidad más que evidente y lo es más por necesidad (singularmente laboral) que por el gusto de deambular. No debemos obviar el hecho de que, guste o no, las ciudades acaban zonificadas por niveles de renta, entre otros factores, siendo en las zonas de renta más elevada donde suelen radicar las principales actividades comerciales y de servicios. Las personas que en ellas trabajan residen en su mayoría a más de 15 minutos, sea a pie o en bicicleta¹¹⁶, con lo que para ellas el transporte colectivo resulta imprescindible. Por tanto, su capilaridad es un elemento esencial para la resiliencia económica de la ciudad, pero lo es también para satisfacer una necesidad básica que permite a los ciudadanos integrarse en la sociedad y en el mercado laboral o, en otras palabras, evitar riesgos de exclusión social¹¹⁷.

115. Añade esta autora, con razón, que “la adopción de criterios y determinaciones sobre el uso y destino del suelo debe responder a requerimientos ligados a la creación de empleo, la calidad del aire, la erradicación de la pobreza, la regeneración y renovación de las áreas centrales, la mejora de barrios marginales, la construcción de viviendas, servicios e infraestructuras asequibles y la gestión armónica de las infraestructuras y los espacios urbanos verdes y de las áreas rurales circundantes, entre muchos otros” (Gifreu, 2018: 121-122).

116. La bicicleta constituye una de las formas de movilidad urbana que ha adquirido más éxito, especialmente en su modalidad eléctrica. Sin embargo, en este último caso no deja de ser un medio que tiene en las personas mayores a sus usuarios más vulnerables, y por ello es necesaria una infraestructura segura y segregada tanto respecto a los peatones (situación que ya se está reivindicando en algunas ciudades españolas) como a los vehículos a motor. Véase el referido *Comission Staff Working Document* (cit. nota 19, p. 26).

117. Véase en este tema el trabajo de Gómez (2019: 506-511).

Tal como señala el *Comission Staff Working Document* que acompaña a la ya citada Comunicación de movilidad sostenible e inteligente, de diciembre de 2020, “la movilidad es un aspecto fundamental de la inclusión social y un determinante importante del bienestar, incluso para los grupos vulnerables de la sociedad. El transporte satisface una necesidad básica y tiene una función habilitadora en la medida en que afecta a los ingresos del hogar, así como a la capacidad de los ciudadanos para integrarse en la sociedad y el mercado laboral. Por ejemplo, el transporte público permite el acceso a diversos servicios públicos, como servicios de salud, cuidado de niños, educación, cuidados a largo plazo, vivienda, mercado laboral y servicios sociales, así como actividades de ocio. Del pilar europeo de derechos sociales (acceso a los servicios esenciales) se desprende que determinados servicios de transporte pueden considerarse servicios esenciales a los que todo el mundo tiene derecho a acceder. El mismo principio también establece que: ‘Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios’. Sin embargo, las barreras importantes que pueden dificultar el acceso de las personas a estos servicios incluyen ingresos, edad, género, discapacidad o movilidad reducida y desigualdades territoriales / segregación espacial”¹¹⁸. En suma, junto a la movilidad inclusiva desde un punto de vista socioeconómico, también hay que atender a la movilidad inclusiva de las personas con discapacidad, esto es, garantizar la accesibilidad como componente clave de sostenibilidad social e inclusión. Ambos aspectos aparecen referidos en el reciente Informe de la Comisión Europea sobre la evaluación del Paquete de Movilidad Urbana de 2013. Entre sus conclusiones se destaca como área que debería haber tenido un mayor protagonismo en el Paquete la de la inclusividad “y una mayor consideración de las necesidades de los diferentes grupos de actores de la movilidad urbana, como los usuarios vulnerables y los usuarios del transporte público sin opciones modales alternativas”¹¹⁹. De igual modo, la “movilidad del cuidado”, mayoritariamente realizado por mujeres, debiera ser considerada en la planificación de un transporte público que responda mejor a las necesidades de género¹²⁰.

La accesibilidad no va referida meramente a los servicios de transporte¹²¹, sino a los servicios ligados a ellos para un segmento de

118. Véase la referencia al documento en nota 20, p. 197.

119. Véase la Conclusión 6, en donde se señala que “la coordinación de las intervenciones del sector público y privado ha sido poco óptima y requiere ser actualizada” (p. 78). El documento SWD(2021) 48 final, de 24 de febrero de 2021, puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0047&from=en>.

120. Sobre esta cuestión Sancho Martínez (2020: Capítulo 6).

121. Al respecto véase la Directiva (UE) 2019/882, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, en la que se contiene que “se debe alentar a las administraciones municipales a que integren en sus planes de movilidad urbana

población cada vez más numeroso¹²². La famosa brecha digital no puede comportar también una brecha en la movilidad. Por último, hay que tomar también en consideración una movilidad inclusiva desde el punto de vista territorial. Un tercer elemento que sumado a los dos anteriores puede suponer que una parte de la población alejada de localidades urbanas también corra un serio riesgo de exclusión social, ya que a la condición de un transporte asequible se le añade la de que sea disponible.

Una movilidad territorial que en el caso de las personas –no de las mercancías– ha quedado alterada cuando no limitada desde marzo de 2020 por mor de unas medidas de policía sanitaria que a la mayoría han recluso intramuros de la ciudad y que han levantado en ella murallas invisibles. Una pandemia que resucitando actitudes atávicas ha llevado a la tendencia, por ahora muy minoritaria pero significativa en cuanto al perfil de sus protagonistas, de huida hacia el fondo, cual patricios romanos. Probablemente esto quede en la anécdota de un momento, pero, a modo de conclusión final, no deberíamos dejar de recordar la expresión medieval de que, aunque maloliente –o contaminado–, “el aire de la ciudad hace libre”¹²³, y menos aún olvidar el adagio “sin ciudades no hay filósofos”.

5. Bibliografía

Albalade, D. y Gragera, A. (2020). The impact of curbside parking regulations on car ownership. *Regional Science and Urban Economics*, 81.

sostenible la accesibilidad sin barreras a los servicios de transporte urbanos y a que publiquen periódicamente listas de buenas prácticas en lo que se refiere a la accesibilidad sin barreras a los transportes públicos y la movilidad urbanos” (Cdo. 38).

122. Ibidem, Cdo. 2: “La demanda (...) de servicios accesibles es alta y se prevé que el número de personas con discapacidad crecerá de manera importante. Un entorno en el que los (...) servicios son más accesibles permite que la sociedad sea más inclusiva y facilita la vida autónoma de las personas con discapacidad”.

El ya citado *Comission Staff Working Document* para una estrategia de movilidad (*vid.* nota 20) refiere que “la digitalización, la automatización, el surgimiento de las plataformas de economía colaborativa”, si bien desafían el panorama actual y tradicional de la movilidad, “serán clave para construir un sistema de transporte inteligente, ecológico y resiliente”. Añadiendo que este nuevo escenario “puede ayudar a hacer un mejor uso de las infraestructuras y los recursos, así como a integrar diferentes modos de transporte. En última instancia, puede hacer que la movilidad sea más segura al ayudar a reducir los riesgos de seguridad que implican errores humanos. Puede hacer que el transporte y la movilidad sean más inclusivos y más limpios, por ejemplo, aumentando el uso del transporte público, colectivo y compartido. En última instancia, puede ayudar a servir mejor tanto a los ciudadanos como a las empresas” (p. 144).

123. Significativamente el propio Preámbulo de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local la contiene, recordando que “en verdad los municipios son enclaves liberadores en medio del océano señorial de payeses, solariegos, etcétera, sometidos –entonces– a servidumbre”.

- Auby, J.-B. (2018). La ciudad, ¿nueva frontera del derecho administrativo? *Transjus Working Papers Publications*, 3. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/123327/1/3-2018.pdf>.
- (2020). El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional. En *Anuario del Gobierno Local 2019*. Barcelona-Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Aurambout, J. P., Gkoumas, K. y Ciuffo, B. (2019). Last mile delivery by drones: an estimation of viable market potential and acces to citizens across European cities. *European Transport Research Review*, 11. Disponible en: <https://etr.springeropen.com/articles/10.1186/s12544-019-0368-2>.
- Ayuso, A. (2020). Naciones Unidas: *Revisando los retos de la Agenda de Desarrollo*. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_6/naciones_unidas_revisando_los_retos_de_la_agenda_de_desarrollo.
- Babeau, O. (2020). *Le nouveau désordre numérique. Comment le digital fait exploser les inégalités*. París: Buchet-Chastel.
- De Benedetto, M., Martelli, M. y Rangone, N. (2011). *La qualità delle regole*. Bolonia: Il Mulino.
- Bermejo Vera, J. (coord.). (1999). *El Derecho de los Transportes Terrestres*. Barcelona: CEDECS.
- Brossat, I. (2019). *Airbnb. La ciudad uberizada*. Pamplona: Katakarak Liburuak.
- Carbonell Porrás, E. (2011). Transporte urbano y movilidad. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (T. II, 3.ª ed.). Madrid: Iustel.
- Carbonell Porrás, E. y Cano Campos, T. (2006). *Los Transportes Urbanos*. Madrid: Iustel.
- Cebollada, A. y Avellaneda, P. (2020). Movilidad sostenible, salud y equidad social en la ciudad. Los retos de la transición en entornos metropolitanos. En J. Salom (coord.). *Las áreas metropolitanas españolas entre la competitividad y la sostenibilidad. Nuevas herramientas para una política urbana en el contexto global*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Esteve Pardo, J. (2015). *Estado Garante. Idea y Realidad*. Madrid: INAP.
- (2020). La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la COVID-19. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 35-50.
- Evans, R. J. (2017). *La lucha por el poder. Europa 1815-1914*. Barcelona: Crítica.

- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2021). *Los estados de alarma por el COVID-19. Problemas jurídico-administrativos*. Madrid: Ratio Legis.
- (2020). El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101.
- Font i Llovet, T. (2019). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Instituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, número especial en memoria del prof. Luciano Vandelli.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2020). Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades. En *Anuario del Gobierno Local 2019*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic.
- Fortes Martín, A. (2015). La movilidad urbana sostenible en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 31, 169-220.
- (2019a). El urbanismo y la ordenación espacial de la movilidad urbana sostenible. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (pp. 347-380). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
 - (2019b). La movilidad urbana sostenible como fenómeno jurídico: El derecho de la movilidad sostenible. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (pp. 33-76). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Freund, J. (2019). *La aventura de lo político. Conversaciones con Charles Blanchet*. Madrid: Encuentro.
- Galán Galán, A. y Gracia Retortillo, R. (2019). La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento local español. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- García López, E. (1986). El sector del transporte y la cláusula de progreso en la Constitución Española. *Revista de Estudios Políticos*, 49.
- García-Pita y Lastres, J. L. (2021). *Contratos y COVID. El principio “Pacta Sunt Servanda” y la Regla “Rebus Sic Stantibus”*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gifreu Font, J. (2018). Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: Estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.

- Gómez García, M.^a V. (2019). Una mirada sociológica a la movilidad sostenible: Género y exclusión social. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Gutiérrez, A. (2012). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Bitácora Urbano-Territorial*, 21 (2).
- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.
- Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.
- Lydon, M. (2012). *Urbanismo Táctico 2*. Disponible en: https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/urbanismo_tactico_2_digital_edition.
- Maier, C. S. (2015). *Leviatano 2.0. La costruzione dello stato moderno*. Turín: Einaudi.
- Malaret, E. (2020). Le rôle des juges face à la fiabilité des données et à la qualité de leur traitement dans les procédures décisionnelles de l'Administration. *Revue Française d'Administration Publique*, 173.
- Mann, M. (1993). *Las fuentes del poder social* (vol. II, p. 643). Madrid: Alianza Universidad.
- Marzal Raga, R. (2014). La ley valenciana de movilidad: análisis jurídico y problemática. En A. Boix Palop y R. Marzal Raga (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: PUV.
- Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA.
- Mellado Ruiz, L. (2019). Marco regulador de la movilidad urbana sostenible en el ámbito local. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Menéndez García, P. (coord.). (2015). *Régimen Jurídico del Transporte Terrestre: Carreteras y Ferrocarril* (2 vols.). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Merrifield, A. (2019). *La nueva cuestión urbana*. Pamplona: Katakarak Liburuak.
- Mialot, C. (2018). El derecho a la ciudad en la gestión inteligente del territorio: la perspectiva francesa. En V. Aguado y O. Casanovas (dirs.). *El derecho a la ciudad: el reto de las Smart cities*. Barcelona: Atelier.

- Montoro Chiner, M.^a J. (2017). La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182.
- Moreno, C. (2020). *Vida urbana y proximidad en la era del COVID-19. “¿Y después?”*. París: Éditions de l’Observatoire.
- Moreu Carbonell, E. (2014). Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible. En A. Boix Palop y R. Marzal Raga (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: PUV.
- Morozov, E. (2018). *Capitalismo big tech. ¿Welfare o neofeudalismo digital?* Madrid: Enclave.
- Müller, J.-W. (2017). *¿Qué es el populismo?* Ciudad de México, Grano de Sal.
- Mumford, L. (1964). *La Cité à travers l’Histoire*. París: Seuil. (trad.cast: (2021) *La ciudad en la historia*. Logroño: Pepitas de Calabaza)
- (1966). *La carretera y la ciudad*. Buenos Aires: Emecé.
 - (2009). *Textos escogidos*. Buenos Aires: Godot.
- Pérez García, M. L. (2020). Nuevos retos de la potestad normativa local: buena regulación, planificación y evaluación normativa. En E. Ortega Burgos (dir.). *Mercados Regulados 2020*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pinol, J.-L. y Walter, F. (2003). *Histoire de l’Europe Urbaine*, vol. II. París: Seuil.
- Pitarch-Garrido, M.^a D., Fajardo Magraner, F. y Zornoza Gallego, C. (2020). La accesibilidad a los espacios verdes urbanos en Valencia. En J. Salom (coord.). *Las áreas metropolitanas españolas entre la competitividad y la sostenibilidad. Nuevas herramientas para una política urbana en el contexto global*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Ponte Arrebola, V. (2015). La búsqueda de la seguridad y el orden en las calles de Roma. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*.
- Revuelta Pérez, I. (2020). La unidad de mercado como límite al poder normativo local. En J. Ponce y M. Villoria (dirs.). *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Rodríguez Font, M. (2017). Barreras regulatorias a la economía colaborativa y nuevas vías de impugnación de normas: el caso de las viviendas de uso turístico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182.
- Ruiz Ojeda, A. (coord.). (2011). *Transportes* (vol. VI de S. Muñoz Machado [dir.]). *Derecho de la Regulación Económica*. Madrid: Iustel).
- Sancho Martínez, A. (2020). *Ciudades conciliadoras: urbanismo y género*. Navarra: Thomson Reuters.
- Simou, S. (2018). Cambio climático, sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (pp. 297-337). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tarrés Vives, M. (2019). Economía colaborativa e innovación tecnológica en el transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo. *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, 28. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331603483_Economia_colaborativa_e_innovacion_tecnologica_en_el_transporte_urbano_de_viajeros_en_automoviles_de_turismo.
- (2021). Los servicios de plataforma. Entre la innovación tecnológica y el interés general. En E. Arroyo, Y. Martínez, M. Rodríguez y M. Tarrés. *Las plataformas digitales. Estrategias regulatorias*. Madrid: Marcial Pons.
- Tirole, J. (2017). *La economía del bien común*. Madrid: Taurus.
- Tornos Mas, J. (2019). Dret i innovació tecnològica. El cas Uber versus taxi. *Revista Jurídica de Catalunya*, 3, 655-708.
- Torre-Schaub, M. (2019). Dispositivos jurídicos para el cambio climático en el marco de la movilidad y el urbanismo durable. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Velasco Caballero, F. (2019). Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común. *Revista Vasca de Administración Pública*, 113.
- (2020). Derecho local y COVID-19. *Revista Galega de Administración Pública*, 59, 260.
- Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Barcelona: Paidós.

La actividad de *home sharing* dentro del paradigma de la inclusividad y sostenibilidad urbanas

Mariola Rodríguez Font
Universidad de Barcelona
(mariolarodriguezfont@ub.edu)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El uso turístico de la vivienda: el *home sharing*. 2.1. La ausencia de una definición legal. 2.2. *Home sharing* y actividades afines. **3. El alquiler de corta estancia y su afectación sobre el mercado de la vivienda.** 3.1. Los estudios económicos y el alcance de sus evidencias. 3.2. Las consideraciones de los órganos judiciales. 3.3. El “superchoque” sanitario y sus efectos en el mercado del alquiler de corta estancia. **4. La inclusividad y sostenibilidad urbanas.** 4.1. El objetivo de conseguir ciudades inclusivas y sostenibles: el ODS 11. 4.2. Los ODS que coadyuvan a la inclusividad y sostenibilidad urbanas. 4.3. La “buena” regulación como impulso para la recuperación económica. **5. Reflexión final. 6. Bibliografía.**

1. Introducción

Mucho se ha hablado, en los últimos tiempos, del carácter disruptivo del modelo económico colaborativo respecto del modelo económico tradicional de relaciones (B2C o *business to consumer*), pero poca atención se ha prestado al potencial distorsionador de este último respecto el primero. Lo cierto es, empero, que la progresiva entrada de operadores profesionales en sus dinámicas propias ha conseguido desnaturalizar el concepto de la llamada “economía

colaborativa” antes incluso de haber llegado a una definición consensuada de ella¹.

Las actividades de los prestadores de servicios profesionales, al expandirse a través de plataformas digitales, han logrado sin dificultades cohabitar con las interacciones del modelo colaborativo puro y sacar ventaja de su capacidad para desconcertar a las administraciones de medio mundo.

La constatación de que estos proveedores puedan disponer de un número significativo de bienes o servicios ofertados en mercados *online*, tal vez no altere el origen o la mecánica que subyace en la economía colaborativa, pero lo que sí hace es dificultar, y mucho, la comprensión del modelo y su regulación: complica, sobremanera, la identificación del grupo de sujetos cuyas actividades afectan, de forma relevante, al interés general y sobre las que, por lo tanto, podría justificarse cierto tipo de intervención administrativa.

Desde luego que no puede responsabilizarse de las actuales flaquezas regulatorias a los que, legítimamente, ejercen actividades económicas en el sistema de libre mercado. Y esta afirmación es válida tanto para los prestadores de servicios subyacentes como para las plataformas. Una regulación laxa en cuanto a las obligaciones y responsabilidades de estas últimas contribuye, sin embargo, a que las distintas administraciones no puedan disponer de la colaboración e información necesaria para el diseño de normativas eficaces en la resolución de problemáticas emergentes².

Como una problemática emergente interpretó el legislador estatal el naciente fenómeno del hoy llamado alojamiento colaborativo, y su forma de abordarla fue -en el año 2013- por medio de una modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos que transfirió a las comunidades autónomas el reto de su regulación³. Estas, con un sustrato formado básicamente por informes de comisiones de estudio *ad hoc* -y una atención a experiencias internacionales menor de la que habría sido deseable-, abordaron “la cesión temporal de uso

1. El término economía colaborativa (*sharing economy*) que utilizamos en este estudio coincide con la noción más extendida de la misma y, en consecuencia, con la también llamada “economía P2P” (*peer to peer*, de particular a particular o de consumidor a consumidor); que, a diferencia del modelo económico y legal tradicional -que distingue entre profesionales y consumidores-, ejemplifica un nuevo modelo en el que prestador de servicios es un consumidor que de un modo esporádico comparte u obtiene utilidad de un bien parcialmente en desuso (en el caso de estudio, su vivienda).

2. Rodríguez (2021).

3. Bauzá (2018).

de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa²⁴ a través de sus competencias en materia de turismo.

Y así aterrizó, en el sector del alojamiento, una nueva modalidad de alquiler de corta estancia: las viviendas de uso turístico (VUT, en adelante). Estas viviendas ejemplifican de forma errónea -luego se comprenderá por qué-, el tipo emblemático de transacciones enmarcadas dentro de la economía colaborativa; desarrollándose a través de ellas una de las actividades a las que, hoy por hoy, mayor capacidad de afectación de distintos intereses públicos parece que se atribuye.

Desde entonces, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) y sus homólogas autonómicas han estado ejerciendo un papel de vigilancia intensiva de la actividad reguladora de las administraciones, mediante la impugnación de disposiciones reglamentarias y la elaboración de informes y recomendaciones sobre buena regulación y eliminación de obstáculos y cargas al modelo colaborativo.

Durante los últimos cinco o seis años los órganos jurisdiccionales nacionales se han tenido que pronunciar sobre la necesidad y proporcionalidad de concretos requisitos exigidos para el acceso y ejercicio de la actividad de las VUT. A golpe de sentencia han marcado, asimismo, un camino de advertencia a las administraciones locales que han ejercido competencias sancionadoras sobre plataformas sin el suficiente respaldo normativo, consecuencia de una interpretación desacertada del alcance de sus obligaciones como operadores dentro del mercado digital de servicios⁵.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante) ha realizado, hace poco, pronunciamientos de grandísima relevancia que disipan dos de los interrogantes más acuciantes surgidos desde un primer momento en relación con el alojamiento colaborativo. El primero, sobre

4. Artículo 5e) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU).

5. Una visión general de la legislación actual que afecta a las plataformas y, sobre todo, un análisis de la futura regulación contenida en el conocido como paquete de medidas sobre la *Digital Services Act*, en Arroyo (2021). Como apunta la profesora Arroyo, este paquete de medidas inaugura una nueva etapa que, con el fin de poner freno al poder de las plataformas y regular las condiciones de explotación del negocio, ahonda en los deberes de transparencia, diligencia y rendición de cuentas.

la naturaleza de prestador de servicios de la sociedad de la información del principal y mundialmente más extendido *marketplace* de alojamiento, Airbnb⁶. El segundo, sobre la posibilidad por la Administración local de limitar la actividad de alquiler por periodos cortos de duración, a través de sus competencias urbanísticas, al amparo de una razón imperiosa de interés general⁷.

La amalgama de derechos que confluyen en materia de vivienda y de alojamiento está situando a algunas grandes y medianas ciudades en una suerte de encrucijada de la que, por el momento, parecen quedar al margen las pequeñas urbes y pueblos de nuestra geografía con una localización de atractivo turístico más modesto. En uno y otro caso, los efectos del fenómeno colaborativo en el sector del alojamiento pueden ser diametralmente opuestos, por lo que no cabe que sean tratados de manera uniforme. La Administración local es la que debe actuar de catalizador.

Dentro de las nuevas tipologías de alquiler turístico de corta estancia impulsadas por la era digital, por la economía colaborativa, he considerado interesante centrar mi contribución en el llamado *home sharing*. Mi intención última, después de bosquejar sus principales características y efectos, es observar en qué medida puede esta actividad -y la de las plataformas de alojamiento- impulsar la materialización de diversos de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030⁸; en especial el número 11, relacionado con la inclusividad urbana, teniendo además en cuenta el contexto actual de crisis económica causada por la COVID-19.

2. El uso turístico de la vivienda: el *home sharing*

2.1. La ausencia de una definición legal

No existe una definición legal de *home sharing*, pero sí cierto consenso social sobre los principales rasgos que caracterizan a este tipo de actividad.

6. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019, Airbnb Ireland SL., C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112.

7. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, Cali Apartments, C-724/18, ECLI:EU:C:2020:743.

8. Resolución 70/1 de la Asamblea General *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015).

Actividad que, dicho sea de paso, se ha generalizado y popularizado gracias al impulso que ha recibido de los grandes *marketplaces* digitales, pero cuyo origen es bastante anterior a la expansión de la economía colaborativa (en adelante, EC)⁹.

Son las plataformas de alojamiento las que ofrecen una definición más clara (que no es más que una adaptación de las características de la EC al sector del hospedaje): el *home sharing* es “una actividad en la cual un particular comparte un espacio dentro de la casa donde vive, o la casa entera, cuando se ausenta de manera esporádica o temporal. Es una actividad no profesional porque quien la lleva a cabo no se dedica a ella de manera exclusiva y la propiedad no tiene un uso turístico intensivo”¹⁰.

Aunque carezca también la EC de una única definición, sí tiene unos atributos comúnmente aceptados que aparecen en la que de ella dieron, entre

9. Una breve historia del *home sharing* “no turístico” puede encontrarse en <https://homeshare.org/the-history-of-homeshare/>. Su origen se sitúa en los años 70 en los EUA, con diversos programas basados en la idea de que personas no relacionadas entre ellas pudieran compartir un hogar, siendo el apoyo mutuo aquello fundamental (y no la idea de obtener una ganancia económica). Se trataba -y aún se trata- de programas que buscan solucionar las necesidades de dos grupos de personas: los que necesitan una vivienda asequible (a menudo los más jóvenes) y los que necesitan algún apoyo para vivir de forma independiente en casa (generalmente personas mayores). En el Reino Unido, la vivienda compartida fue asumida a principios de los 80 cuando se lanzó el primer programa formal en Londres. En España destaca la puesta en marcha en los 90 del programa Alojamiento por Compañía en Granada, para dar respuesta a una necesidad urgente de alojamiento para estudiantes.

Como apuntaba al inicio de esta nota, estos no son ejemplos de *home sharing* “turístico”, que es el que constituye una novedad.

10. Puede consultarse en: <https://www.aprendeairbnb.com/home-sharing/que-es-el-home-sharing/>.

A modo de ejemplo, podemos citar la Ordenanza núm. 185931 de la ciudad de Los Ángeles (EUA), en la que se define el *home sharing* como: “Un uso accesorio de la residencia principal de un anfitrión, por un máximo de 120 días en un año de calendario, con el propósito de proporcionar alquiler de corta duración, de acuerdo con el registro y otros requisitos de la Sección 12.22 A 32 del Código Municipal de Los Ángeles” (la traducción es mía). Consultable en: http://clkrep.lacity.org/onlinedocs/2014/14-1635-S2_ORD_185931_07-01-19.pdf.

Véase, asimismo, la caracterización del *home sharing* hecha por el Área de Regulación de Mercados y Competencia de la Dirección General de Promoción Económica que forma parte de la Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa de la Generalitat de Cataluña, en el *Informe del Grupo de Trabajo de Alojamientos Turísticos y Vivienda*, de 2017, pp. 16 y ss., donde lo considera como “Una categoría que engloba tanto el alquiler de habitaciones en vivienda principal como el alquiler de la vivienda principal entera para un número de días X”. Puede consultarse en: http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/economia-collaborativa/conclusiones-gt-turismo.pdf.

En 2018, el Banco Mundial, en su informe *Tourism and the Sharing Economy: Policy & Potential of Sustainable Peer-to-Peer accommodation*, Washington DC, p. 13, consideró que la economía P2P en el contexto del alojamiento “se refiere a estancias temporales en casas enteras, apartamentos, habitaciones privadas o habitaciones compartidas” (la traducción es mía).

otros, Botsman y Rogers (primeros en popularizar -que no acuñar- el término *sharing economy*): “un sistema económico basado en el uso compartido de bienes o servicios infrautilizados, de forma gratuita o mediando un precio, directamente por particulares, a través de plataformas en línea”¹¹.

En el *home sharing* el medio utilizado para el ejercicio de la actividad es un inmueble donde reside una persona o familia de forma habitual. Por lo tanto, su uso es residencial y, solo de manera ocasional, turístico; a diferencia de lo que sucede en otras modalidades de alquiler de corta estancia –como, en la mayoría de casos, las vehiculadas a través de las VUT- en las que la actividad se desarrolla en propiedades en las que ninguna persona ha establecido su residencia (teniendo, por ello, un exclusivo uso turístico).

La terminología es importante. Sobra decir que todo hogar es, en sí, una vivienda, pero no toda vivienda es un hogar. Un hogar es ocupado por quien o quienes desarrollan su vida e identidad en él. Y lo que literalmente significa *home sharing* es compartir ese espacio vital y “autoocupado”. Las propiedades dedicadas al alojamiento turístico de forma profesional no son hogares ni se comparten en el sentido expuesto.

A partir de aquí, de este núcleo conceptual irreductible, puede haber distintas formas de compartir en el ámbito turístico este recurso existente -y en parte sobrante- que constituye el espacio vital. Lo óptimo sería que las instancias competentes las regularan todas, tanto la utilización sincrónica, que implica convivencia del turista con el propietario (el alquiler de habitaciones), como la asincrónica, cuando el espacio no se comparte de forma simultánea con el turista y, por lo tanto, no hay convivencia (el alquiler completo de vivienda).

A primera vista, entonces, diríamos que este tipo de inmuebles no constituyen bienes disponibles para el mercado, por la sencilla razón de que un particular los ha convertido, con carácter previo, en su morada; y lo que eventualmente conecta con la demanda turística es su capacidad ociosa.

11. Según se menciona en Ranchordás *et al.* (2016: 17): “Tanto la ‘economía compartida’ como la ‘economía colaborativa’ han sido utilizadas indistintamente en la literatura y los medios de comunicación. Estos conceptos se asocian hoy con una serie de prácticas que traducen un modelo de intercambio no convencional que se basa en el acceso temporal a los activos en lugar de su propiedad, las transacciones entre pares, en lugar de las transacciones entre empresas y consumidores” (la traducción es mía).

Como anecdótico diremos que el término “sharing economy” ha sido también incluido en el *Oxford English Dictionary*, que lo define como “un sistema económico en el cual los bienes o servicios son compartidos entre particulares, ya sea gratis o por una tarifa, normalmente a través de Internet”.

La capacidad sobrante de los bienes, como concepto base de la EC, solo puede predicarse de este tipo de viviendas. La infrautilización solo es real en los hogares compartidos¹², y se arriendan o comparten -la gran mayoría de veces- con el objetivo de auxiliar a la economía familiar¹³.

En cualquier caso, debe quedar claro que los sujetos que se dedican al arrendamiento de vivienda de corta estancia en las plataformas se dividen en dos grandes bloques: los que participan del *home sharing* y los que lo hacen del alquiler comercial a través de las VUT¹⁴.

Dentro del primero diremos, a modo de resumen, que encontraríamos a aquellas personas que desean alquilar su vivienda principal o una habitación en la misma.

Aunque no entraremos en ello en este trabajo, para algunos autores, entre los que me incluyo, también tendría cabida el arrendamiento puntual de una segunda residencia¹⁵. El *home sharing* trata de la acción de compartir el espacio vital, habitable, de uso personal de un propietario. Por ello, entiendo que el alquiler puntual de una vivienda vacacional podría entrar, con las debidas garantías, en su radio de acción; entre otras cosas porque puede sostenerse que no es parte integrante del *stock* del alquiler a largo plazo. Una segunda residencia familiar que es ocupada solo parte del año o fines de semana goza de un evidente grado de infrautilización, del que debe poder su titular sacar legítimamente provecho dentro de los cauces marcados por el derecho. Pero, claro, deben ser marcados.

12. Hemos optado por la traducción del término “home sharing” como “hogar compartido”, siguiendo lo dispuesto en el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.

13. A menudo se apunta que los *hosts* (como se denomina a los arrendatarios en las plataformas de alojamiento) son movidos a entrar en el mercado por motivos económico-financieros, pero que eso no se contradice con que puedan verse alentados, además, por las ventajas sociales y medioambientales derivadas del hecho de compartir su vivienda. Sería cuando menos interesante conocer el peso real de este otro tipo de motivaciones, parte ya del tan bien urdido imaginario colaborativo. Véase Oskam y Boswijk (2016: 27).

Con todo, contamos en nuestro país con estudios que muestran que el 65 % de los particulares comienzan a alquilar su vivienda por necesidad de un respaldo económico, que para el 72 % continúa siendo el principal motivo para seguir alquilándola, alcanzando el 92 % los sujetos que declaran que supone una importante ayuda a la economía familiar. Véase *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico en el distrito centro*, Ayuntamiento de Madrid, Red2Red Consultores, pp. 36 y ss., en relación con los datos ofrecidos por un estudio de ESADE.

14. Véase el estudio *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico...*, *op. cit.*, p. 35.

15. En la misma línea, véanse las interesantes conclusiones del Área de Mejora de la Regulación de la Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa de la Generalitat de Cataluña, en el *Informe del Grupo de Trabajo de Alojamientos Turísticos y Vivienda*, *op. cit.*, p. 14, y lo expresado en el Informe del Banco Mundial titulado *Tourism and the Sharing Economy...*, *op. cit.*, p. 13, en relación con los intercambios entre particulares: “El hogar o la habitación puede ser la residencia principal o secundaria del proveedor/propietario, y él o ella pueden estar presentes o ausentes temporalmente”.

Dentro del segundo bloque, según apuntan ciertas investigaciones, cabe incluir a los llamados “multipropietarios” que poseen diversas viviendas que destinan al mercado turístico (que pueden haber sido adquiridas, o no, con este propósito) y también “diferentes fondos de inversión que invierten en el sector turístico y gestionan importantes volúmenes de viviendas”, además de agencias que realizan la labor de gestión de VUT de otros propietarios¹⁶ (a todos ellos nos referiremos, genéricamente, como “profesionales”).

La Comisión Europea, en su Comunicación sobre economía colaborativa de 2016, no estuvo atinada al considerar como agentes, dentro de la misma, a los prestadores profesionales de servicios¹⁷. No lo estuvo porque la sociedad, de donde surgió el concepto, manejaba definiciones que les excluían -por naturaleza- de lo que se definía como *sharing economy*.

El error fue ubicar la economía colaborativa, *grosso modo*, en el terreno de la actividad de las grandes plataformas en lugar de circunscribirla, solo, a la órbita de los intercambios subyacentes entre particulares o peers, considerando a las primeras como un mero medio. Un medio en el que, claro está, no podía negarse la presencia de profesionales y, por lo tanto, su coexistencia o posibilidad de cobijar actividades, a la vez, paradigmáticas de uno y otro tipo de intercambios.

Mi conclusión es que solo el *home sharing* es representativo del “alojamiento colaborativo” y, por lo tanto, se está haciendo un uso impropio de este término desde el momento en que se encaben en él todo tipo de alquileres turísticos de vivienda de corta estancia (es decir, también los realizados de forma profesional a través de las VUT).

Lo mismo sucede con los grandes *marketplaces* del alojamiento. Puede que en su origen tuviera sentido llamarlos “colaborativos” o “*peer to peer*”, pero ahora no¹⁸. Podemos, sin miedo a confundir a nadie, adjetivar a las plataformas como “digitales”, “*online*” o de “alquiler vacacional”, pero no

16. *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico...*, *op. cit.*, p. 35.

17. En la *Comunicación de la Comisión Europea sobre la agenda europea para la economía colaborativa*, COM (2016) 356 final, de 2 de junio de 2016, se estableció lo siguiente: “La economía colaborativa implica a tres categorías de agentes: i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias —pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional (‘pares’) o prestadores de servicios que actúen a título profesional (‘prestadores de servicios profesionales’)-; ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos (‘plataformas colaborativas’).”

18. Sobre cómo el aumento de prestadores profesionales e intermediarios comerciales que administran propiedades para terceros ha hecho que Airbnb se alejara de su filosofía original, convirtiéndola, principalmente, en una plataforma comercial, véase O’Neill y Ouyang (2016).

como colaborativas¹⁹. La economía colaborativa florece en los intercambios entre particulares, y ellas solo (¡que no es poco!) los facilitan e impulsan a través de múltiples y cada vez más depurados mecanismos²⁰.

2.2. Home sharing y actividades afines

Las normas turísticas que han dictado estos años las autonomías -para, supuestamente, hacer frente a la EC- han regulado la figura de las VUT, en algunos casos coartando de forma total o parcial la posibilidad de los particulares de alquilar su vivienda, para estancias turísticas cortas, de forma ocasional.

Lo han hecho mediante distintas fórmulas: ya prohibiendo indirectamente el ejercicio de la actividad en la residencia habitual, ya vetando el alquiler por habitaciones²¹, ya presumiendo la habitualidad o la profesionalidad del sujeto por la mera publicación de un anuncio en una plataforma digital²².

El regulador autonómico no ha dudado, en estos supuestos, en cerrar la entrada al mercado del alojamiento colaborativo a los actores que, por paradójico que resulte, son los que le han dado nombre y entidad propia; dejándolos en tierra de nadie desde la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 2013²³. La sumisión a los decretos turísticos lleva aparejada, con frecuencia, la consideración de todos los sujetos como prestadores profesionales²⁴.

Una de las excepciones la constituye el Decreto 225/2019, de 28 de noviembre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en el ámbito de

19. Apunta Fuster *et al.* (2020) que la actividad realizada por las grandes plataformas como pueden ser Airbnb o Uber es considerada como una nueva forma de “capitalismo extractivo”, regulado por las plataformas digitales, dentro de lo que se denomina “capitalismo de plataformas”.

20. Rodríguez (2021).

21. Por ejemplo, el artículo 4.2 del 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. La prohibición del alquiler turístico de habitaciones fue avalada por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) de 1 de junio de 2020, ECLI:ES:TS:2020:1296.

22. Véase el artículo 2.3 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.

23. Sobre la aplicación de la LAU o el Código Civil al arrendamiento de habitaciones, y las distintas posturas doctrinales al respecto, véase Botello (2016: 1000 y ss.). Véanse, también, Campuzano (2015: 1199-1246) y Zapatero (2018).

24. A propósito del Decreto madrileño, se ha apuntado que “aniquila toda posibilidad de tener una licencia para realizar un uso turístico bajo los términos de la economía colaborativa”: elimina cualquier trazo de economía colaborativa apostando, en su lugar, por la profesionalización de la actividad (Martínez *et al.*, 2020: 19).

la Comunidad Autónoma de Cantabria, del que vale la pena leer su exposición de motivos:

“Partimos de un turismo colaborativo, que se lleva a cabo por un particular, pero en el que existe una transacción económica y, por ende, un ánimo de lucro (...) Este tipo de alquiler presenta determinadas características específicas que les diferencia del resto de alojamientos turísticos tradicionales, al tratarse de un alquiler entre particulares en donde la vivienda no ha sido construida o adquirida específicamente para un ejercicio profesional de la actividad (...) el propietario de estas viviendas no se define como un profesional de la hostelería sino como la persona física propietaria de la vivienda. El motivo, es dar cabida a aquellas personas que, sin ser expertos en la materia, quieren alquilar su vivienda y que no encuentran amparo en la actual normativa”.

El pecado original está en no haber distinguido en las normas -con diferentes figuras e incluso ubicación- entre el alojamiento colaborativo en sentido estricto -el *home sharing*- y las actividades comerciales de profesionales que participan en las plataformas digitales; principal hábitat de desarrollo del alquiler turístico de corta estancia con independencia del carácter del prestador. O el equívoco puede radicar en haber considerado que sí se estaba haciendo con la regulación de las viviendas de uso turístico; lo cual, en algunos casos, sería incluso más grave.

Desde un punto de vista conceptual, el establecimiento de umbrales ha sido y es todavía necesario en nuestro país para desacoplar el alojamiento colaborativo de aquello que no lo es: el alojamiento turístico comercial.

La instauración de umbrales tiene, a un nivel práctico, una triple funcionalidad. Primero, la de poder gravar la actividad fiscalmente -de forma comparable a otras- cuando es desarrollada por profesionales, clarificando asimismo las obligaciones tributarias de los que no lo son. Segundo, la de establecer una suerte de gradación y proporcionalidad interventora, que aligere las cargas administrativas sobre los sujetos ocasionales²⁵. Tercera y última, la de facilitar la medición del impacto de las actividades de uno y otro tipo de prestadores, a efectos de justificar el ejercicio de ciertas potestades de la Administración y la confección de algunas de sus principales políticas, como la de vivienda.

25. Sobre una posible distinta intensidad interventora entre la actividad colaborativa y la empresarial o pseudoempresarial, véase Boix (2018).

La funcionalidad (que no acaba aquí) es clara; no así la selección del criterio o umbral que convertirá a un sujeto en profesional a los ojos del derecho (o, por lo menos, del derecho administrativo).

Hay de diferentes tipos. A nuestro alrededor, en el mundo, la gran mayoría de ciudades hace tiempo que han optado por alguno. Los de carácter temporal son los preferidos; aunque, claro está, existen otras opciones y combinaciones igual de válidas²⁶. A las autoridades autonómicas y estatales de nuestro país, sin embargo, no les debe parecer demasiado conveniente aquello que sirve a París, Londres, Ámsterdam y una larga lista de ciudades europeas y americanas con las que nos unen problemáticas similares y un urbanismo parecido.

No existe el umbral perfecto, desde luego, pero la ausencia de uno es, de entre todas, la peor de las opciones. Cuanto antes se cuente con un criterio jurídico-administrativo, antes podrá ser dimensionado, cuestionado o incluso utilizado por los estudios de naturaleza económica que van proliferando sobre el impacto del alquiler de corta estancia y que tanto interés guardan para la Administración²⁷.

En uno de los más recientes sobre los efectos de la plataforma *Airbnb* en el mercado de la vivienda en Barcelona, se considera profesionales a los que tienen más de una propiedad en el *marketplace* y a los que alquilan una vivienda entera más de 5 veces por trimestre²⁸. En el primer caso se opta por un criterio cuantitativo y, en el segundo, por una combinación: uno cuantitativo (basado en el número de unidades de vivienda comercializadas: una), junto con uno temporal (cinco alquileres en tres meses), en orden a detectar un no tan evidente ejercicio de la actividad de forma continua o profesionalizada por sujetos que ofertan un solo inmueble en las plataformas.

3. El alquiler de corta estancia y su afectación sobre el mercado de la vivienda

La falta de distinción entre los diferentes tipos de sujetos y actividades ha derivado en una atribución o responsabilización indiscriminada de lo que en

26. Véanse las aportaciones del Área de Mejora de la Regulación de la Dirección General de Coordinación Interdepartamental de la Generalitat de Cataluña, en orden a diferenciar el ejercicio de actividades a título profesional y ocasional (Rodríguez, 2018: 296 y ss.).

27. También las plataformas digitales cuentan, a efectos de su funcionamiento interno, con criterios propios que separan unos anuncios de otros. No es la inexistencia de referentes válidos el problema, entonces.

28. Véase García-López *et al.* (2020: 8).

términos económicos serían externalidades negativas²⁹ y, en términos jurídicos, afectación de intereses públicos y privados³⁰, a todos los prestadores de servicios: sobre todo, a las plataformas digitales (a las que algunos demonizan), pero también a cualquiera que opere a través de ellas.

La idea de esta afectación -percibida por una parte de la opinión pública como una amenaza para, en general, nuestro sistema de convivencia- ha aflorado, entre otros, por estímulo del derecho y de ciertas ideologías políticas. Ahora bien, ¿a qué intereses públicos atañe?; ¿legítima una intervención administrativa sobre las actividades?

El mercado de la vivienda es uno de los más populares y mediáticos ámbitos sospechosos de resultar damnificados por el alquiler turístico de corta estancia. En él me centraré con el objeto de presentar las conclusiones de recientes estudios económicos y pronunciamientos judiciales que pueden tener consecuencias importantes para el ejercicio de potestades de la Administración.

Si las nuevas modalidades de arrendamiento turístico de vivienda afectan o no al mercado es, como dicen los economistas, una cuestión empírica³¹. La información (su análisis y puesta en relación) es lo único que puede dimensionar cuantitativamente el impacto de tal actividad, y es obtenida -en todas las investigaciones a las que se ha tenido acceso-, sobre todo, de sujetos privados: la plataforma Airbnb, de forma muy destacada.

Para SRNICEK, los datos ocupan un lugar central en la economía de plataformas, son su recurso básico y aquello que da ventaja a estas sobre sus competidores, indicando un cambio en la noción de capitalismo. Las plataformas están diseñadas como un mecanismo para extraer y utilizar esos datos. Al proporcionar la infraestructura y ser intermediarias entre sus distintos tipos de usuarios, se colocan en una posición desde la que pueden monitorear y extraer toda clase de información resultante de las interacciones entre dichos grupos; y este posicionamiento es la fuente de su poder económico y político³².

29. Un resumen de los diferentes efectos o impactos de la economía colaborativa, véase en Frenken y Schor (2017: 6).

30. Los intereses de dimensión pública que pueden considerarse potencialmente comprometidos por las nuevas modalidades de alquiler de corta duración pueden ser muchos. Un vistazo a los preámbulos de los decretos de turismo de algunas comunidades autónomas, a los periódicos o a las manifestaciones de dirigentes políticos es suficiente para hacerse una idea.

31. Barron *et al.* (2020: 3).

32. Véase Srnicek (2017).

Este origen de la información analizada -prácticamente “unilateral”-, además de los posibles riesgos de sesgo que puede entrañar, muestra también dos cosas: que a pesar de existir no se tienen en cuenta ofertas declaradas en otros portales (de las mismas u otras viviendas) y, lo más importante, que los datos generados por instancias públicas son prácticamente inexistentes³³. No ya sobre perfiles de arrendatarios o número de propiedades en el mercado -que los hay en los registros turísticos instaurados-, sino sobre los precios del alquiler y compra de vivienda, por ejemplo³⁴.

No abundan, pero sí van en aumento, los estudios que, desde la óptica económica, analizan la afectación del mercado de la vivienda. Las conclusiones a las que llegan no difieren mucho entre sí; a pesar de, como es obvio, acotar su análisis a ciudades distintas.

3.1. Los estudios económicos y el alcance de sus evidencias

No es infrecuente que se atribuyan a las plataformas digitales -por las facilidades que brindan y su efecto multiplicador de las transacciones- las consecuencias de las decisiones de, diríamos, otros sujetos.

Se las responsabiliza, por ejemplo, de que, seducidos por ellas, una gran cantidad de propietarios decidan dejar de abastecer el mercado de alquileres a largo plazo (dirigido a los residentes de las ciudades), para pasar a suministrar al mercado a corto plazo (en el que son los turistas o no residentes quienes participan), bajo la expectativa de capitalizar -en menor tiempo- la rentabilidad de la cesión de sus inmuebles.

Así, y debido a que la oferta total de vivienda es fija o inelástica a corto plazo, se considera que el primer impacto de las actividades de ciertos propietarios -veremos luego cuáles- es el aumento de la tasa del alquiler a largo plazo o, dicho en términos generales, que la vivienda deja de ser asequible: hay menos disponible y a un precio más elevado, ocasionando incluso un desplazamiento de la población (lo que ha venido a denominarse “turistificación”³⁵).

33. Sobre la debilidad institucional en la elaboración y difusión de información relativa a la vivienda y la proliferación de estudios que obedecen a intereses económicos se reflexiona, entre otros, en Martínez *et al.* (2020: 23). Véase, también, Jover y Berraquero (2020: 838).

34. Sobre la importancia económica de la información y una aproximación al concepto de capitalismo cognitivo, véase Patiño *et al.* (2017: 97 y ss.).

35. Véase Jover y Berraquero (2020: 824-825), sobre el concepto de turistificación: “En el plano de la vivienda, la turistificación se identifica con la comercialización a través del al-

En este argumento se apoya la formulación de ciertas políticas, la adopción de regulaciones restrictivas y el uso, sobre todo en medias y grandes ciudades, de instrumentos normativos de naturaleza urbanística que tratan de rectificar esta supuesta e indeseada huella de las últimas modalidades de alojamiento³⁶.

Esta huella puede, sin embargo, tener una muy distinta profundidad en función de múltiples variables: desde localidades con mercados de alquiler a corto plazo poco significativos, a -más importantes a efectos de esta investigación- supuestos en los que el propietario de una vivienda convive con los huéspedes o alterna con ellos -de forma no simultánea- el disfrute de su residencia.

“The potential consequences of Airbnb might be very different if the platform is used to rent out excess capacity (home-sharing), or if units are rented short-term through Airbnb all year long. We label listings that correspond to this second category as ‘commercial’”³⁷.

Las investigaciones apuntan, de forma casi unánime, que el *home sharing* en sentido estricto no ocasiona reasignación del *stock* del alquiler a largo plazo de estos inmuebles; que continúan, de forma principal, siendo utilizados por sus propietarios, no estando disponibles para el alquiler tradicional ni debiéndose atribuir relevancia alguna al hecho de que sean ofertados a través de plataformas digitales.

Se ha apuntado que hay muchas razones por las que un propietario puede optar por no reasignar. De entrada, porque vive en la casa que alquila. Si es así, la vivienda no se reasignará del mercado a largo plazo (donde “se alquila a sí mismo”) al mercado a corto plazo. Ese sujeto todavía puede participar, sin embargo, en el mercado a corto plazo vendiendo su capacidad no utilizada (habitaciones libres o la vivienda entera cuando se ausenta), pero eso no constituye una reasignación del *stock*. Esas unidades infrautilizadas no se habrían asignado a un inquilino a largo plazo en ningún caso, así que no harán aumentar las tarifas de este tipo de alquiler³⁸.

quiler turístico, generando un incremento de la rentabilidad con respecto al alquiler convencional localizado en determinadas zonas, aumentando los precios en el mercado inmobiliario y sustituyendo el uso residencial, lo que genera problemas de convivencia”.

36. Sobre el papel de la regulación pública, en especial la urbanística y de la vivienda en relación con las VUT, en orden a salvaguardar el derecho a la ciudad y el principio jurídico de desarrollo sostenible, véase Ponce (2018).

37. García-López *et al.* (2020: 8).

38. Barron *et al.* (2020: 10).

Esta afirmación -que no necesita de aclaración complementaria en el caso del alquiler de habitaciones ni de primeras residencias completas- podría ser extensible al alquiler ocasional de casas vacacionales, puesto que de inicio no parece que puedan ser contabilizadas como unidades integrantes del mencionado stock³⁹.

Las actividades de los particulares ocasionales no parecen dejar huella, pues, en el mercado inmobiliario: no detraen *stock* de vivienda del mercado de alquiler tradicional ni, desde un punto de vista demográfico, causan “un desplazamiento o sustitución de la población”⁴⁰.

No significa, no obstante, que no tengan otros efectos. La reducción de los precios del mercado de alquiler a corto plazo, por ejemplo, lo es; en cuanto su entrada en él lleva aparejado un aumento o expansión de la oferta que no debe desdeñarse y que corresponde valorar desde otra óptica, la de la competencia⁴¹. Este incremento puede, además, llevar asociado un auge del turismo con consecuencias en materia de sostenibilidad, como tendremos oportunidad de apuntar.

Cuando de lo que se trata es de los efectos de las actividades comerciales de los prestadores profesionales que participan en grandes plataformas, los resultados de las investigaciones cambian⁴². Las consecuencias que se

39. Según BARRON *et al.*: “Otro tipo de participación en el mercado de alquiler a corto plazo que no daría lugar a la reasignación son las casas de vacaciones, que de todos modos no se habrían alquilado a inquilinos a largo plazo, quizás debido a las restricciones de los arrendamientos a largo plazo que provocan que los propietarios de segundas residencias no quieran alquilar a largo plazo”. La traducción es mía. Véase Barron *et al.* (2020: 3 y ss.).

Esta afirmación no es compartida, sin embargo, por otros autores que consideran que el impacto en el mercado inmobiliario y en la evolución sociodemográfica de las ciudades se produce por las viviendas no destinadas a la residencia habitual, pero también por las segundas residencias. *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico...*, *op. cit.*, p. 41.

40. *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico...*, *op. cit.*, p. 41.

41. En este sentido, se ha apuntado que el llamado mercado de categorías inferiores, el que cubren las pensiones y hostales, “es el que se ve afectado en mayor medida por la competencia de las plataformas P2P: en este mercado sí parece producirse una competencia directa y un efecto sustitución”. *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico...*, *op. cit.*, p. 57.

42. Los estudios utilizan distintas terminologías para distinguir los oferentes ocasionales de los profesionales. Por ejemplo, el estudio realizado en Norteamérica (Barron *et al.*, 2020), si bien alude al *home-sharing* como actividad que incluye las prestaciones de unos y otros, se refiere a los oferentes no profesionales como “owner-occupiers”. En el análisis de las consecuencias del mercado de alquiler de corta estancia en Barcelona (García-López *et al.*, 2020), se opta por distinguir poniendo el acento en la denominación no de los sujetos, sino de las actividades que se desarrollan en las plataformas. De esta forma se diferencia entre “home-sharing” y “commercial use” de Airbnb. Esta manera de escindir el uso comercial/profesional de viviendas

atribuyen a Airbnb son, en otras palabras, muy diferentes si se utiliza dicho *marketplace* para rentabilizar el exceso de capacidad o si las unidades se alquilan a corto plazo durante todo el año⁴³.

La mayoría de estudios reconocen, aun así, que los efectos previstos sobre el mercado de la vivienda son ambiguos. Ambigüedad relacionada con la necesidad de tomar en consideración otras variables⁴⁴. Algunos reflejan, incluso, la parte de responsabilidad atribuible a las administraciones españolas en la existencia de un “sobredimensionado y mal repartido” parque de viviendas; así como la “baja inversión pública en ayudas a la compra y al alquiler, siendo el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que menos porcentaje del PIB destina a subsidios en vivienda”⁴⁵.

El análisis centrado en los Estados Unidos de América determina que si bien no hay evidencia de que la actividad desarrollada por Airbnb esté asociada con cambios en la oferta total de viviendas, sí hay pruebas de la reasignación de viviendas del *stock* de alquiler a largo plazo al *stock* de alquiler a corto plazo; y que, a corto término, el *marketplace* eleva los costos para los residentes locales, aumentando los precios tanto de alquiler como de compra⁴⁶.

En el caso de Madrid se colige que “atendiendo a los múltiples factores que afectan al desarrollo del precio del mercado de la vivienda es difícil aislar, en términos cuantitativos, el efecto de las viviendas de uso turístico en el mercado de alquiler, si bien existen indicios de una relación entre la actividad de las VUT y la variación del precio del alquiler, dicha relación es difícil de cuantificar y precisar”⁴⁷.

“Estos resultados muestran que la actividad del Airbnb en Barcelona ha tenido como resultado un aumento tanto de los precios de los alquileres como de las viviendas, con mayores efectos en el precio de los alquileres. Nuestros resultados indican que, para un vecindario con actividad promedio de Airbnb en

de lo que debe entenderse *home-sharing* en sentido estricto, nos parece mucho más apropiada; igual que la inclusión de ambas bajo la categoría de “alquiler de corta estancia”.

43. García-López *et al.* (2020: 8).

44. En el estudio centrado en Barcelona se establece que, “aunque los efectos sobre los alquileres no son pequeños, no pueden explicar la mayor parte de los altos aumentos agregados en los alquileres que ha experimentado la ciudad entre 2012 y 2016” (García-López *et al.*, 2020: 24). Véase también *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico...*, *op. cit.*, pp. 41 y 44.

45. Jover y Berraquero (2020: 827).

46. Barron *et al.* (2020: 13).

47. Véase también *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico...*, *op. cit.*, p. 44.

la ciudad, los alquileres han incrementado un 1,9 %, mientras que los precios de las transacciones han aumentado en un 4,6 % y los precios publicados un 3,7 %⁴⁸.

Se afirma en dicha investigación que más del 75 % de todos los listados de viviendas de cada año corresponden a la categoría de “comerciales” o profesionales, y que solo una pequeña parte se realiza en residencias principales; produciendo unos efectos bien distintos en uno y otro caso.

Para las administraciones locales, los estudios son esenciales en la ordenación y gestión de la oferta turística, pero también para dimensionar los efectos de las nuevas formas de alojamiento sobre el mercado de la vivienda y su decisión y justificación de regularlas en uno u otro modo: para limitarlas o fomentarlas, en pro de distintos intereses u objetivos relacionados, en definitiva, con la sostenibilidad del modelo de ciudad por el que apuestan.

Las evaluaciones del riesgo de afectación de intereses públicos asociados a cada tipo de actividad, como las realizadas en estos estudios desde la perspectiva económica, deben constituir la base técnico-científica previa y necesaria para la adopción de decisiones por parte de la Administración y los órganos judiciales⁴⁹, como tendremos ocasión de observar en el siguiente epígrafe.

3.2. Las consideraciones de los órganos judiciales

Al hilo de lo que acabamos de apuntar, la CNMC afeó al Ayuntamiento de Bilbao, en la impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco⁵⁰ de su acuerdo de aprobación definitiva de la modificación pormenorizada del PGOUB⁵¹, haber introducido restricciones a la oferta de VUT sin incluir ningún estudio técnico sobre su impacto real en la ciudad⁵².

La corporación municipal defendió que las modificaciones proyectadas eran el resultado de confrontar el “derecho fundamental y preferente de

48. García-López *et al.* (2020: 15).

49. Esteve (2021).

50. TSJPV, en adelante.

51. Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, BOB de 13 de febrero de 2018.

52. “Aun cuando uno de los factores teóricos que podía incidir en el precio de la vivienda en régimen de alquiler es la presencia de un número elevado de VUT, el número de VUT de Bilbao en 2017 ascendió según el Gobierno Vasco a 620, lo que supone solo un 0,38 % del total de viviendas de la ciudad”. Ver STSJPV 292/2019, de 11 de junio, ECLI:ES:TSJPV:2019:2007 (FJ 1).

disponer de una vivienda residencial digna y adecuada, cuya disponibilidad le corresponde al planificador urbanístico, con el derecho a desarrollar una actividad económica”, y que las medidas se habían adoptado “sobre la base de datos ciertos y dentro de los términos de discrecionalidad” que le eran propios.

El Ayuntamiento consideró que destinar una vivienda a un uso turístico comportaba un cambio de uso urbanístico y, en consecuencia, calificó a las VUT dentro del uso de equipamiento. El TSJPV juzgó irreprochable tal calificación, al entender que su comercialización como alojamiento temporal por motivos turísticos o vacacionales, de forma reiterada o habitual, no tenía encaje en el uso residencial; entendido como el que se desarrolla en edificios destinados a alojamiento estable y permanente de personas y dirigido a satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con los artículos 47 de la Constitución y 3.3.a) del Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación de 2015⁵³.

No dudó en afirmar que las VUT podían sustraer del parque residencial previsto por el planificador “un número indeterminado de viviendas para destinarlas al alojamiento turístico, uso completamente ajeno al residencial”; y que este se hallaba legitimado “e incluso obligado” a promover la ordenación urbanística necesaria para conciliar la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas unidades al alojamiento turístico.

“(…) sin que resulte razonable la alternativa de dejar en manos del mercado la decisión al libre albedrío de los propietarios de las viviendas, puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial” (FJ 2).

Concluyó que la protección del derecho a la vivienda y la preservación del entorno urbano habrían actuado como legítimas razones imperiosas de interés general que avalaban las limitaciones proyectadas sobre las VUT.

En la resolución del posterior recurso de casación contra esta sentencia del TSJPV, el TS se sirvió de lo resuelto en sus fundamentos jurídicos, en su propia doctrina y en la recién establecida por el TJUE⁵⁴, para confirmar todos

53. Aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

54. En el *interin* entre la interposición del recurso de casación y su resolución, se dictó la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*, C-724/18, ECLI:EU:C:2020:743, que luego comentaremos.

y cada uno de los argumentos del órgano de instancia; y no perdió, además, la oportunidad de reflexionar sobre el urbanismo como instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible en el contexto de la Agenda 2030, el Acuerdo de París y otros grandes acuerdos mundiales para el desarrollo⁵⁵.

Partió de la importancia del urbanismo para conseguir la transformación de las urbes, destacando la función de las administraciones de evitar que, por la vía de hecho, se produjera la transformación del uso tradicional residencial en uno turístico que acabara convirtiendo a las ciudades, o partes de ellas, en un “parque temático, en vez de un lugar habitable y de convivencia. La ciudad se convierte en un problema y no en un sistema de solucionar los problemas de sus habitantes”⁵⁶. Afirmó, además, que la actuación de la normativa municipal de “transformación, adaptación y modificación de los usos de determinadas ciudades en el marco de sus propias y genuinas políticas de vivienda” acaba siendo imprescindible para “asimilar las nuevas realidades sociales, consecuencia de la mencionada economía colaborativa, articulada a través de plataformas digitales” (FJ 6).

La idea que subyace en todo el razonamiento del alto tribunal es que la función del urbanismo actual es la de mejorar las ciudades y adaptarse a nuevas realidades y exigencias, respondiendo a los intereses generales de la misma pero manteniendo lo que denomina su “esencialidad”. Desafortunadamente para nosotros -pero en concordancia con el recurso que se le plantea-, se centra solo en la necesidad de encontrar un anclaje jurídico a las VUT, situándolas en el actual proceso de regeneración y rehabilitación ciudadana en el marco del desarrollo urbano sostenible, sin mencionar el *home sharing* y sus posibles consecuencias, a diferencia de lo que ocurre en la sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020, en la que hemos avanzado que basa gran parte de su argumentario.

En la sentencia conocida como *Cali Apartments SCI y HX contra Procureur général près la Cour d’appel de Paris y Ville de Paris*, se realizan interesantes afirmaciones a propósito de varias cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Casación de Francia sobre la compatibilidad del Código francés de la Construcción y de la Vivienda con la Directiva 2006/123, relativa a los servicios en el mercado interior.

En primer lugar, se confirma que la “actividad de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuada de forma reiterada y durante

55. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso), de 19 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3842. En adelante, TS.

56. FJ 6.

breves períodos de tiempo, tanto con carácter profesional como no profesional”, entra dentro del concepto de servicio a efectos de la aplicación de la Directiva 2006/123. En segundo lugar, que la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento, o la garantía de una oferta suficiente de las mismas, constituye una razón imperiosa de interés general para someter la actividad antes descrita a un régimen autorizatorio en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos sea en particular acusada, “siendo una medida perfectamente proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, puesto que un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz”. Por último, la Gran Sala encomienda a las autoridades locales la facultad de precisar, en el marco fijado por la normativa, las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas, a la vista de objetivos de diversidad social y en función de las características de los mercados locales de la vivienda y de la necesidad de no agravar su escasez; “acompañándolas, si fuera necesario, de una obligación de compensación en forma de transformación accesoria y concomitante en viviendas de inmuebles con otro uso, siempre que tales condiciones de concesión sean conformes con los requisitos establecidos por esa disposición y que esa obligación pueda satisfacerse en condiciones transparentes y accesibles”.

Baste apuntar aquí que el TJUE manifiesta, de forma clara, que la normativa gala que se debate excluye de su ámbito de aplicación –es decir, de la sumisión a una autorización de cambio de uso y, si es el caso, a una compensación- a las viviendas que “constituyen residencia principal del arrendador, pues el arrendamiento de estas carece de consecuencias en el mercado de alquiler de larga duración, al no necesitar ese arrendador fijar su residencia principal en otra vivienda”.

Reconoce que solo tiene efecto inflacionista el alquiler que acaba transformando el carácter residencial de la vivienda en turístico o profesional; y, al hacerlo, no hace sino admitir indirectamente que el *home sharing* en París (el alquiler completo de una vivienda por menos de 4 meses) no ocasiona esas consecuencias negativas que permiten invocar una razón imperiosa de interés general justificante de la instauración de un régimen de control *ex ante*.

El Tribunal estima que, según los datos y estudios proporcionados (por el órgano jurisdiccional remitente, por el Gobierno francés y la ciudad de París), la actividad de arrendamiento de inmuebles por un breve periodo de tiempo tiene un “efecto inflacionista significativo en el nivel de los arrendamientos”, pero parece ser que solo cuando la ejercen arrendadores que ofrecen al mercado dos o más viviendas completas, o una vivienda completa más de 120 días al año⁵⁷.

57. Considerandos 72 y 69.

Está claro que cada ciudad debe desarrollar su propia política de vivienda y que las problemáticas -y las formas de solventarlas- no siempre son trasladables de unas a otras, ni permanecen inalterables en el tiempo. Sería conveniente, en todo caso, que las “nuevas realidades sociales consecuencia de la economía colaborativa” a la que aluden las resoluciones judiciales alentaran a la Administración municipal a prestar atención y fomentar el único tipo de actividad que genuinamente se mueve dentro de sus fronteras.

Los argumentos que utilizan los tribunales para avalar la legitimación del uso de las competencias municipales para poner coto a la actividad de las VUT pueden servir, por lo menos de forma parcial, para impulsar una sencilla, clara y adecuada regulación autónoma de la actividad de *home sharing*.

Los esfuerzos de los ciudadanos por conservar y mantener sus hogares, por vía de la obtención de recursos económicos complementarios⁵⁸, fruto de la comercialización esporádica de sus viviendas, no deberían ser ignorados (más aún habiendo sido demostrada su no incidencia en el mercado)⁵⁹. Los ingresos obtenidos del *home sharing*, como se verá, revierten en muchos casos en la conservación no solo estética, sino “hipotecaria” de los inmuebles. No imponer excesivas barreras urbanísticas o normativas -en general- a esta actividad, es una forma también de garantizar la disponibilidad de una vivienda residencial digna y adecuada por parte de la Administración.

Basándonos exclusivamente en los datos que se desprenden de esta encuesta, definimos cuáles son los rasgos que describen el perfil medio del anfitrión que alquila una habitación en su casa en la ciudad de Barcelona. En cuanto a la unidad familiar, podemos concluir que en el hogar viven de una a dos personas, mayores de 45 años y sin hijos a su cargo actualmente. Solo una de las personas del hogar trabaja, y cobra alrededor de los 1200 € al mes. Mayoritariamente son propietarios de la vivienda y destinan más de 900 € al mes al pago de la hipoteca y los suministros del hogar. Esto les deja con solo 300 € para pasar el mes y hacer frente a otros gastos como alimentación, transporte, etc., ya que no cuentan con ningún tipo de subsidio o ayuda.

Esta situación de vulnerabilidad, ha hecho que mucha gente haya encontrado en el Hogar Compartido la única solución para poder complemen-

58. Jefferson-Jones (2015: 557 y ss.).

59. No hay, al menos por el momento, estudios técnicos o económicos que demuestren que el *home sharing* tiene un impacto negativo en el mercado de vivienda; y aunque la afectación de intereses o externalidades negativas en materia de competencia o de convivencia vecinal deben ponderarse, pueden combatirse aplicando la normativa específica existente.

tar sus ingresos y poder llegar a fin de mes. Prácticamente la totalidad de los encuestados ponen una o dos habitaciones a disposición de viajeros. Como anfitriones de Hogar Compartido, en tiempos de normalidad, ofrecen la habitación entre 15 y 20 días al mes. Esto les permite no tener siempre huéspedes en casa y disponer de un tiempo de intimidad en el hogar y poder tener la habitación disponible en caso de necesidad. Ingresan alrededor de 800 € brutos al mes donde se descontarán los gastos que se desprenden de la actividad (incremento en el consumo de los suministros, mantenimientos y adecuación de la habitación, etc.) y los impuestos que pagan anualmente en la declaración de la renta⁶⁰.

La Administración debería plantearse –tras los resultados de los estudios económicos sobre la no afectación del *home sharing* al mercado de la vivienda, recogidos, como vimos, por las resoluciones de los órganos judiciales- si es posible ir un paso más allá y brindar apoyo directo o indirecto a aquellos particulares para los que la realización de esta actividad en sus hogares representa una ayuda.

3.3. El “superchoque” sanitario y sus efectos en el mercado del alquiler de corta estancia

El mercado y la coyuntura –ahora, en concreto, copada por las consecuencias de la crisis sanitaria de la COVID-19- son los que regulan la demanda de alquileres turísticos. El impacto de la pandemia ha sido devastador en el sector del hospedaje⁶¹, y también del alojamiento colaborativo, que, en algunos

60. Información sustraída de un estudio realizado, durante los meses de marzo y abril de 2021, por AmfiCat (Asociación de Anfitriones de Hogares Compartidos de Cataluña). Véase <https://www.amficat.cat/wp-content/uploads/2021/04/Estudi-AmfiCat-sobre-perfil-de-socis-Abril-2021.pdf>.

61. Como apunta el informe de políticas: *La COVID-19 y la transformación del turismo*, de Naciones Unidas, de agosto de 2020, el turismo -que proporciona medios de subsistencia a millones de personas- es uno de los sectores más afectados por la pandemia del coronavirus. “Al cerrarse las fronteras y los hoteles y reducirse drásticamente los viajes en avión, en los cinco primeros meses de 2020 las llegadas de turistas internacionales disminuyeron un 56 % y se perdieron 320 000 millones de dólares en exportaciones del turismo, más del triple de lo que se perdió durante la crisis económica mundial de 2009”, según datos obtenidos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), *Barómetro del turismo mundial*, vol. 18, núm. 4, junio de 2020, disponible en: <https://doi.org/10.18111/wtobarometeresp>.

España recibió 284 311 visitantes extranjeros en febrero, cuando el año pasado en el mismo mes, justo antes de que estallara la pandemia, había recibido 4,4 millones de turistas (un 93 % menos, lo que representa la mayor caída desde el confinamiento). Según se ha apuntado, se han perdido más de tres millones y medio de visitantes, y se han dejado de ingresar casi 4400 millones de euros, según las cifras del mes de febrero de la encuesta de movimientos en fronteras (Frontur)

casos, constituye un sustento económico imprescindible para las familias que lo practican, y cuya pérdida puede colocarlas en una situación, incluso, de vulnerabilidad.

“En el contexto actual de pandemia, la gran mayoría han visto reducidos a la mitad o más los ingresos derivados de su actividad laboral (pérdida del puesto de trabajo por los trabajadores por cuenta ajena o bajada de facturación por los trabajadores por cuenta propia). Durante el año 2020 solo han podido alquilar la habitación dos días al mes de media, esto les ha obligado a vivir de los pocos ahorros y tener que pedir ayuda económica a amigos o familiares como solución a su situación precaria, una solución temporal, ya que los ahorros o las ayudas se acaban. Si definitivamente se prohíben los hogares compartidos en Barcelona, la gran mayoría de personas de este colectivo confirman que tendrían muchos problemas para llegar a fin de mes, y una tercera parte declara que perderían el hogar”⁶².

En esta misma línea: “Los datos de la plataforma Airbnb también muestran que un 84 % de los anfitriones han empezado a hospedar en un momento de transición y para muchos de ellos se ha convertido en una vía de independencia financiera. La mitad de los anfitriones de todo el mundo han comentado a la plataforma que usan sus ingresos en Airbnb para quedarse en sus casas”⁶³.

El sector turístico se ha habituado, en las últimas décadas, a tener que hacer frente a imponderables de distinto tipo y calado. Desde catástrofes naturales -tsunamis, terremotos o incendios forestales- a ataques terroristas. Sin embargo, parece que el “choque” inducido por la COVID-19 es diferente por distintas razones.

“En primer lugar, la conmoción económica y el consiguiente descenso de los viajes es global: las llegadas de turistas internacionales se redujeron entre un 20 % y un 30 %. En segundo lugar, la conmoción económica es más dramática, con reducciones del crecimiento económico dos veces mayores que las provocadas por las conmociones regulares. En tercer lugar, el *shock* tiene el potencial de desencadenar cambios estructurales en ciertos sectores de la industria. Entendemos que estos tres criterios

y de gasto turístico (Egatur) que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística (INE). <https://www.elmundo.es/economia/empresas/2021/04/06/606c06e2fdddffac9e8b45e5.html>.

62. Véase <https://www.amfi.cat/wp-content/uploads/2021/04/Estudi-AmfiCat-sobre-perfil-de-socis-Abril-2021.pdf>.

63. Puede consultarse en <https://news.airbnb.com/es/las-anfitrionas-en-airbnb-ganan-500-millones-de-euros-durante-la-pandemia/>.

diferencian los choques económicos del superchoque causado por la COVID-19⁶⁴.

El *home sharing*, por motivos objetivos y subjetivos, ha caído en picado a causa de la pandemia, porque así lo ha hecho la demanda. Los motivos objetivos son compartidos con el resto de alojamientos turísticos y se asocian con la limitación de los desplazamientos (viajes) del turista extranjero y nacional.

Los subjetivos, estarían relacionados con concretas preocupaciones o motivaciones de los usuarios de las plataformas -por ejemplo, las relativas a la higiene y seguridad o a la experiencia de conocer gente de otros lugares-, y podrían haber afectado en mayor medida a esta actividad. La percepción del riesgo de los usuarios de este tipo de servicios podría haberles hecho reticentes a alojarse en una habitación en una casa compartida, en un momento en el que las interacciones personales deben limitarse y las medidas profilácticas extremarse⁶⁵. Este no es más que un ejemplo de que aquello que, en un momento dado, pudo haber hecho competitivos y atractivos a este tipo de alojamientos, ahora les puede llegar a perjudicar⁶⁶; detectándose, sin embargo, una desigual afectación entre las viviendas situadas en ciudades y las ubicadas en el ámbito rural, en las que la densidad de población ha favorecido, en especial, la distancia social⁶⁷.

Los costes a los que deben hacer frente los distintos proveedores del servicio de alojamiento son dispares y determinantes de su permanencia o de su traslado al mercado del alquiler a largo plazo tras la crisis de la COVID-19. Las inversiones en propiedades inmobiliarias a las que, habitualmente, deben hacer frente los “anfitriones capitalistas” llevan asociadas ciertos costes (hipotecarios, por ejemplo) que la caída de la demanda puede hacer inasumibles⁶⁸. La posibilidad de los multipropietarios de reformular su modo de explotar sus inmuebles

64. Véase Dolnicar y Zare (2020): “el coronavirus representa un súper shock económico. Un choque económico es cualquier cambio en las variables o relaciones macroeconómicas fundamentales que tiene un efecto sustancial sobre los resultados macroeconómicos y las medidas del desempeño económico, como el desempleo, el consumo y la inflación. Los choques económicos no son nada nuevo. La guerra de Irak y el SARS provocaron una caída en el crecimiento económico mundial al 3,2 % (FMI, 2003), la crisis financiera mundial al -1,3 % (FMI, 2009) y se espera que la COVID-19 reduzca el crecimiento al -3 % (FMI, 2020)”.

65. Sobre cómo ha afectado el riesgo de contraer la COVID-19 en las decisiones de los turistas en el momento de planificar sus viajes y en sus comportamientos en general, véase Jang *et al.* (2021: 4).

66. Hossain (2021) y Gerwe (2021).

67. Jang *et al.* (2021: 11).

68. Dolnicar y Zare (2020).

regresando al arrendamiento de larga temporada⁶⁹ -cuya supervivencia tanto se ha cuestionado- quedaría, por lógica, descartada para el sujeto que practica el *home sharing*, pues no puede poner en ese mercado la casa que habita.

Según APARTUR (Asociación de Apartamentos Turísticos de Barcelona): “Más de 5900 viviendas de uso turístico (VUT) de la ciudad de Barcelona han dejado de prestar servicios al turismo de corta duración desde el inicio de la pandemia y se han reconvertido al alquiler residencial convencional”. Este es el resultado de un nuevo estudio elaborado por APARTUR sobre el impacto de la crisis sanitaria en el sector, que determina que “el 62 % de las viviendas de uso turístico de la ciudad han optado por salir de la oferta turística”⁷⁰.

Podría afirmarse que las consecuencias de la COVID-19, por lo menos a corto plazo, son severas para los no profesionales, que no han podido servirse de una alternativa que sí han tenido los propietarios profesionales de VUT. Existen trabajos académicos, empero, que basándose en los impulsores clave del crecimiento de Airbnb en el pasado y en los recientes desarrollos relacionados con la COVID-19, predicen que la proporción de anfitriones capitalistas disminuirá al trasladarse al mercado de alquiler a largo plazo (tras tener en cuenta, en sus cálculos, el riesgo asociado a los “superchoques”), y que la de los *host* ocasionales se recuperará e incluso aumentará, lo que hará que Airbnb vuelva a su “espíritu original”: a ser una plataforma colaborativa o de *home sharing*⁷¹.

En relación con esto último es interesante apuntar que, aunque se tienda a comparar la crisis de 2008 con la generada por la COVID-19, las diferencias son

69. Según apuntó, por ejemplo, el presidente de la Asociación de Viviendas Turísticas de Andalucía, de las 70 000 que hay en su Comunidad Autónoma, un 27 % se habrían pasado al alquiler de larga duración. Noticia consultable en: https://www.malagahoy.es/malaga/Malaga-impacto-Covid-precios-alquiler_0_1563145801.html.

70. Véase <https://apartur.com/ca/la-oferta-pisos-turisticos-barcelona-reduceix-62-durant-lestiu-p10d774.htm>.

71. No solo los prestadores profesionales se han pasado parcialmente al alquiler a largo plazo. También plataformas como Airbnb, Booking y otras han apostado, como parte de su propia estrategia de recuperación tras la pandemia mundial, por las estancias de larga duración (semanas o meses). Estancias no tan enfocadas al turista como a “empresarios, emprendedores, expatriados o estudiantes (...) en muchos casos forzados por el teletrabajo”. Si bien en el caso de Airbnb no son nuevas, sí se están fomentando tras el análisis de datos realizado por el *marketplace*, que arroja información fundamental para adaptar, en cada momento, su modelo de negocio a las necesidades de la demanda: “Antes de la irrupción de la pandemia, el porcentaje de viajeros que optaban por un alojamiento de Airbnb a menos de 500 kilómetros era tan solo del 17 % y ahora se sitúa en el entorno del 45 %”. Solo en julio y agosto, las bases de datos de la plataforma registraron más de 200 localidades españolas que el año pasado no habían obtenido ningún ingreso y que este año sí lo habían hecho por “el boom del turismo de proximidad”. Consultable en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/07/companias/1599480393_930686.html.

importantes. La crisis de 2008 fue estructural, financiera, y la actual ha sido ocasionada por una pandemia a nivel global. Las medidas extraordinarias que gobiernos y administraciones se han visto obligados a adoptar (confinamientos, cuarentenas) han ocasionado, ciertamente, una parálisis de numerosas actividades económicas. En esta ocasión, sin embargo, la situación del sistema financiero es mucho mejor (saneada, según algunos) y parece que el sector privado goza de margen de maniobra para afrontar la actual coyuntura.

“Si la demanda de alojamiento compartido en la economía postpandémica regresa, será importante aprender las lecciones de la crisis de COVID-19 y hacer que el ecosistema del alojamiento compartido sea más sostenible, resistente y seguro para todas las partes involucradas”⁷².

4. La inclusividad y sostenibilidad urbanas

Que el alojamiento colaborativo es más sostenible que el tradicional es una de las ideas fuerza dimanantes de la vertiente más “marketiniana” de la economía colaborativa. Las plataformas digitales han conseguido, de forma hábil, proyectar una imagen de sus actividades (y de las de sus usuarios) con “link directo” al ideario de la sostenibilidad; logrando que se identifique, por ejemplo, “turismo colaborativo”⁷³ con “turismo sostenible”⁷⁴ (por lo menos, por una parte de la sociedad). No tiene, en realidad, ninguna trascendencia si entre las motivaciones de los consumidores y prestadores de servicios de *home sharing* están las relativas a la de sostenibilidad: esta no se mide en deseos o aspiraciones, sino en acciones, resultados y datos que los reflejan⁷⁵.

En este sentido, existe un reciente estudio en nuestro país que, aunque geográficamente muy acotado, afirma que no hay datos que permitan concluir que el alojamiento colaborativo produzca efectos positivos en la sostenibilidad

72. Gerwe (2021: 7).

73. El entusiasmo inicial hacia la economía colaborativa como forma disruptiva de los mercados reposó, precisamente, en sus esperados impactos en materia de sostenibilidad. Véase Botsman y Rogers (2010).

74. El turismo sostenible es definido por la Organización Mundial del Turismo como el “que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”. *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Organización Mundial del Turismo*, 2006, p. 12.

75. Sobre los análisis teóricos iniciales de la sostenibilidad y el turismo colaborativo y los resultados contradictorios de posteriores estudios, véase Bulchand-Gidumal y Melián-González (2017: 95 y ss.).

de los destinos. Hay indicios, eso sí, de que puede estar generando una mejor distribución en el territorio del gasto turístico, por la entrada en el mercado de sujetos (no solo oferentes, también restauradores, comercios, etc.) hasta ese momento fuera del “circuito turístico clásico”⁷⁶.

Que los datos y, por lo tanto, la posibilidad de su análisis son escasos, lo han puesto de manifiesto, también, las investigaciones centradas en las aportaciones de la economía colaborativa, en general, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) de la Agenda 2030 a los que se ha tenido acceso.

A pesar de la novedad del tema y de la existencia de lagunas, la economía colaborativa tiene, según algunos, un efecto positivo en las dimensiones de la sostenibilidad relacionadas con lo económico, social y medioambiental⁷⁷. Para otros, aunque la EC facilite el uso de recursos infrautilizados y ello reporte un beneficio ambiental (reducción de la producción y el consumo), su impacto en la triple dimensión apuntada no es del todo claro⁷⁸.

4.1. El objetivo de conseguir ciudades inclusivas y sostenibles: el ODS 11

La aplicación de la “Nueva Agenda Urbana”⁷⁹ (NAU, en adelante) de las Naciones Unidas contribuye a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: a la consecución de los ODS y sus metas y, muy en especial, al Objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Una ciudad inclusiva podríamos definirla, por ejemplo, como aquella que permite a sus habitantes compartir recursos de manera eficiente, promoviendo acciones que garanticen la equidad y la igualdad de oportunidades. Es la ciudad que posibilita y fomenta las iniciativas e innovaciones que surgen de la sociedad para todos los sujetos. La EC y sus manifestaciones en los distintos sectores, en especial el del alojamiento,

76. Bulchand-Gidumal y Melián-González (2017: 103-104).

77. Dimensiones en las que pueden agruparse los 169 ítems de los diferentes ODS. Véase Boar *et al.* (2020: 2). Dentro de la dimensión económica se encontrarían los objetivos 8, 9, 10 y 12; en la social, los objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11 y 16, y en la medioambiental, el 6, 13, 14 y 15.

78. Boar *et al.* (2020: 8).

79. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, se aprobó la denominada “Nueva Agenda Urbana”.

surgen de la sociedad y pueden revertir en ella de forma positiva si son debidamente encauzadas por el legislador.

Una ciudad sostenible se puede describir, también, de distintas formas. Una de ellas es la que parte del concepto básico de desarrollo sostenible, que ofrece una visión de la ciudad capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades⁸⁰. Una regulación flexible del alquiler vacacional, adaptable a las circunstancias y sustentada en la proporcionalidad interventora sobre las actividades de los sujetos que en él participan, podría ser la solución para aprovechar los beneficios que la EC puede brindar a las ciudades.

Como apunta la profesora Nogueira López: “La necesidad de ordenar los usos de la ciudad en aras de garantizar un desarrollo urbano sostenible abre también caminos competenciales para regular el alojamiento colaborativo por parte de las CC. AA. y de los ayuntamientos (...) No cabe una apelación indiscriminada a la ordenación de la economía como título habilitante para frenar medidas de ordenación urbana de la vivienda y de los usos turísticos de la vivienda (...) Las medidas que han empezado a articular algunos ayuntamientos, de reforma del planeamiento y ordenación de los usos habitacionales, enlazan con los enunciados del Objetivo 11 de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible de Naciones Unidas”⁸¹.

En la NAU se reconoce la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo; subrayando, entre otros, los vínculos entre esta y las oportunidades de generar medios de subsistencia y mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana, y de las que el *home sharing* bien pudiera considerarse un ejemplo.

80. En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, que se había creado en 1983, publicó un informe titulado “Nuestro futuro común” (documento conocido como “Informe Brundtland” en honor al apellido de su presidenta), que definió así el término “desarrollo sostenible”.

81. Nogueira (2018: 245).

Son interesantes en este sentido las reflexiones de Socías Camacho sobre la política de turismo responsable y la obligación de los poderes públicos -amparados en la competencia urbanística que tengan atribuida- para regular y limitar el alquiler turístico en viviendas “en aras de compatibilizar el uso turístico del espacio urbano con el uso residencial, de acuerdo con la función social de la propiedad, la protección del medio ambiente, el principio de desarrollo urbano sostenible, la protección del entorno urbano y los objetivos de política social” (Socías, 2018).

El objetivo de la NAU podría resumirse en una sola frase: la búsqueda de prosperidad urbana sostenible e inclusiva y de oportunidades para todos.

Pone el acento en las oportunidades de crecimiento económico inclusivo y sostenible, sacando la máxima eficiencia del uso de los recursos, “aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal” (punto 13.b). La Nueva Agenda manifiesta en varias ocasiones el compromiso de fomentar el desarrollo urbano y rural centrándose en las personas, empoderándolas, facilitando la convivencia (punto 26); reafirmando su “promesa de asegurar que nadie se quede atrás”, comprometiéndose a “promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización” y que permiten a todos los habitantes llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano (punto 27); promoviendo políticas en materia de vivienda a nivel nacional y local que “respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, que luchen contra todas las formas de discriminación y se centren en las necesidades, entre otros, de las personas en situaciones vulnerables o los grupos de bajos ingresos, propiciando al mismo tiempo “la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas” (punto 31).

El ODS número 11 de la Agenda 2030 es el que tiene por objetivo, como decíamos, lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Dentro de las metas del ODS 11⁸² más relacionadas con el objeto de este estudio están la 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”; la 11.3: “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”, y la 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”.

En relación con la primera meta se ha considerado que, al ser una fuente adicional de ingresos de los ciudadanos, el alojamiento colaborativo estimula el espíritu empresarial. Contribuye, además, a incrementar la riqueza

82. Sobre el ODS 11, sus metas y otros ODS afectados por la dimensión urbana que incorpora la Agenda 2030, véase Morán y Díaz (2020).

generada por el turismo en distritos fuera de los centros habituales⁸³. En contrapartida, advierten algunos autores que puede ocasionar un aumento de los precios de la vivienda, aunque creemos que dicha afirmación es debida a una concepción de la economía colaborativa que incluye la prestación de servicios por profesionales.

Respecto a la segunda meta, se contempla que el *home sharing* pueda contribuir a revitalizar los barrios de la ciudad, pero, a la vez, se teme que el efecto positivo se proyecte solo en la mejora de la urbanización de los más atractivos para el turista⁸⁴.

Por último, relativo a la tercera meta, se ha apuntado que los turistas no solo están interesados en los centros de las ciudades, sino también en otras atracciones de localización cercana, lo que puede requerir que las autoridades locales creen una oferta turística integrada de la que se beneficien, también, los residentes⁸⁵.

El objetivo de conseguir ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles no puede conseguirse, no obstante, sin conquistar con carácter previo otros ODS, tal y como veremos seguidamente. Por avanzar un solo ejemplo, el crecimiento económico (núcleo del ODS número 8), como apunta la Nueva Agenda, constituye un elemento clave del desarrollo territorial y urbano para brindar “las mismas oportunidades a todos, permitiendo de ese modo que las personas tengan una vida saludable, productiva, próspera y plena”.

4.2. Los ODS que coadyuvan a la inclusividad y sostenibilidad urbanas

Los ODS no pueden separarse entre ellos: dependen unos de los otros, pues son mutuamente condicionantes. La contribución a la inclusividad y sostenibilidad de las ciudades (objetivo 11) que pueda hacerse a través del alojamiento colaborativo necesita, de igual forma, ponerse en relación -por lo menos sobre el plano teórico- con su aportación (y la de las plataformas) a otros ODS. Creemos que una aproximación a los objetivos que han sido, por el momento, vinculados según la literatura al *home sharing*, puede ser suficiente -hasta que se disponga de más evidencias- para

83. Jaremen *et al.* (2019: 10).

84. *Ibidem.*

85. *Ibidem.*

formarse una idea de cuáles son los límites en los que se mueve dicha aportación.

Recordemos, en todo caso, que, a pesar de que los ODS fueron pensados como objetivos para Gobiernos y Estados, en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas también se conminó a la sociedad y las compañías que en ella operan a convertirse en agentes responsables de su cumplimiento⁸⁶. Plataformas y administraciones están, en este y otros muchos sentidos, condenadas a entenderse⁸⁷.

- ODS 1: “Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Meta 1.4: “Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación”.

Algunos estudios apuntan que el *home sharing* puede ser una oportunidad de obtener recursos económicos, ingresos, que contribuyan a la subsistencia de las personas⁸⁸. Debemos preguntarnos, sin embargo, hasta qué punto aquellas personas a las que les falta lo necesario para vivir y desarrollarse (o casi), aquellos a los que se considera “pobres”, tienen la oportunidad y el medio necesario y adecuado -vivienda- para desarrollar esta actividad con posibilidades reales de entrar en el mercado del alquiler turístico de corta estancia.

86. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*; la sección 67 (dentro de “Medios de implementación y Alianza Mundial”) establece: “La actividad empresarial, la inversión y la innovación privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo. Reconocemos la diversidad del sector privado, que incluye tanto a las microempresas como a las cooperativas y las multinacionales. Exhortamos a todas las empresas a que aprovechen su creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible (...)”.

87. Así ha empezado a suceder en nuestro país, aunque a pequeñísima escala, con el mayor *marketplace* de alojamiento. Airbnb cuenta desde el año 2018 con una Oficina de Turismo Sostenible que ha implementado, en colaboración con distintas municipalidades de países como China, Italia o España, iniciativas para promover el turismo sostenible. En Cataluña, resulta muy interesante el convenio que firmaron Airbnb y el Ayuntamiento de Igualada que dio lugar, en 2019, a la iniciativa denominada *New Healthy Destinations Lab*, “un programa para construir y promover un turismo sostenible que beneficie a todos: familias locales, empresas y comunidades”. Véase <https://news.airbnb.com/es/igualada-y-airbnb-trabajando-juntos-en-un-nuevo-destino-sostenible/>.

88. Véase Shereni (2019: 4 y ss.). Este autor hace una recopilación de la literatura existente sobre la aportación de la EC a la consecución de los ODS. Y lo mismo realizan, dos años más tarde, aunque prácticamente con los mismos resultados, Pérez-Pérez *et al.* (2021: 4 y ss.).

- *ODS 5: “Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”.*

Meta 5.a: “Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales”.

Meta 5.b: “Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres”.

Meta 5.c: “Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles”.

Se ha señalado que el *home sharing* puede facilitar que miembros de la comunidad, tradicionalmente menos favorecidos, se beneficien de la economía del turismo⁸⁹. En un reciente informe de Naciones Unidas, se señala que las repercusiones de la actual emergencia sanitaria en el turismo afectan en mayor medida a las mujeres, que se consideran más vulnerables, tras constatar que tienen menor capacidad para absorber las crisis económicas y los posibles efectos desproporcionados de la COVID-19 en su estabilidad financiera y productiva (por ser responsables de la mayoría de hogares monoparentales y tener trabajos más inseguros)⁹⁰. Según el Banco Mundial, el 55 % de los 4 millones de anfitriones en todo el mundo de Airbnb son mujeres⁹¹, y se estima que en España, en concreto, representan el 52 % de los nuevos anfitriones -con un único alojamiento ofertado en la plataforma- que se han unido a ella durante la pandemia⁹².

89. *Ibídem.*

90. Informe de políticas de las Naciones Unidas: *La COVID-19 y la transformación del turismo*, de agosto de 2020.

91. Según publicó el Banco Mundial, en su informe titulado “20 reasons sustainable tourism counts for development”, a partir de datos proporcionados por Airbnb. Puede accederse al estudio en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28388/119954-WP-PUBLIC-SustainableTourismDevelopment.pdf>. Los datos actualizados de Airbnb (aunque no varían) pueden consultarse en <https://news.airbnb.com/es/las-anfitrionas-en-airbnb-ganan-500-millones-de-euros-durante-la-pandemia/>.

92. Puede consultarse en <https://news.airbnb.com/es/las-anfitrionas-en-airbnb-ganan-500-millones-de-euros-durante-la-pandemia/>.

- *ODS 8: “Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos”.*

Meta 8.3: “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”.

Meta 8.9: “De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”.

El alojamiento colaborativo contribuye, según las plataformas que lo impulsan, a la consecución de un turismo sostenible, principalmente por las implicaciones favorables que tiene el aprovechamiento de activos infrutilizados. Puede ser argumentado, además, que el modelo colaborativo fomenta el crecimiento económico: el *home sharing* no tiene apenas barreras “propias” de entrada a la actividad⁹³ (las que tiene son, en todo caso, de naturaleza jurídica). Al desarrollarse en un medio propio como la vivienda habitual, no requiere un desembolso inicial de capital relevante; aunque es necesario reiterar aquí nuestras reticencias en relación con la capacidad material de entrar en él de cierto grupo de sujetos. Puede, también, considerarse un modelo inclusivo, en cuanto facilita que cualquier persona pueda obtener ingresos adicionales, convirtiéndose en un pequeño emprendedor y mejorando su poder adquisitivo⁹⁴.

- *ODS 9: “Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación”.*

Meta 9.c: “Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020”.

93. Pérez-Pérez *et al.* (2021: 11).

94. Shereni (2019: 5).

Las plataformas digitales de alojamiento liberan el valor de los activos (viviendas particulares) a través de innovaciones sociales basadas en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)⁹⁵. Operan como centros logísticos para la redistribución de su capacidad inactiva e impulsan mejoras en los servicios, retando con ello a todo el sector a repensar sus sistemas de creación de valor y sus modelos de negocio⁹⁶. Reducir la brecha digital es, sin embargo, un deber de los gobiernos y administraciones cuya materialización se erige como condición previa para que ciertos sujetos puedan entrar en el mercado del alquiler turístico.

- OSD 10: “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”.

Meta 10.2: “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.

Una forma de reducción de las desigualdades puede conseguirse permitiendo que los propietarios de viviendas se beneficien de unos ingresos adicionales por su entrada en el sector turístico, brindando igualdad de oportunidades para todo tipo de usuarios de las plataformas: profesionales y no profesionales.

- ODS 12: “Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles”.

Meta 12.7: “Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”.

Meta 12.b: “Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”.

Al disminuir la necesidad de creación de nuevas instalaciones o infraestructuras para acoger a turistas (hoteles, albergues, etc.), el *home*

95. *Ibidem*.

96. Pérez-Pérez *et al.* (2021: 9).

Sobre la sostenibilidad, en general, de la economía de plataformas y su relación con los ODS, son interesantes los estudios de Fuster *et al.* (2020) y Fuster y Espelt (2019).

sharing contribuye a reducir la producción de bienes. Eso, junto con el aprovechamiento de la capacidad inactiva de las viviendas, impulsa un uso más eficiente de los recursos, un modelo de consumo sostenible, cuando la producción del servicio se adapta a las demandas de la sociedad⁹⁷.

- *ODS 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.*

Meta 16.b: “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.

Ha sido señalado que las interacciones entre pares -consumidores y oferentes en la actividad de *home sharing*- pueden generar “confianza y comprensión social” entre sujetos con intereses coincidentes, lo que contribuye a crear un sentido de comunidad y a “forjar relaciones más significativas”, junto con el estrechamiento de lazos sociales y culturales⁹⁸.

Con todo, debe tenerse presente que el crecimiento tanto de la demanda como de la oferta de servicios -debido a la actividad de las plataformas digitales- tiene un impacto en el desarrollo sostenible de las ciudades, donde se observa una afluencia adicional de tráfico turístico. Un aumento significativo de este influye en todas las esferas y funciones de la ciudad, comenzando por las industrias de la hostelería y gastronomía y continuando con el sistema de transporte público, la seguridad pública o la gestión de residuos. Los cambios en estas esferas pueden bien apoyar, bien amenazar la consecución de los ODS, como ya ha tenido la ocasión de apuntar algún autor⁹⁹.

97. Según el informe de 2018 del Banco Mundial, titulado *Tourism and the sharing economy*, *op. cit.*, p. 27, el modelo P2P tiene una huella ambiental relativamente pequeña en el destino. Los alojamientos P2P claramente “brindan la oportunidad de utilizar edificios existentes en lugar de construir nuevas estructuras; por lo tanto, limitan la huella construida y preservan los edificios históricos. Esta estrategia es especialmente eficaz en áreas naturales extremadamente sensibles o áreas con un patrimonio cultural de gran importancia. La investigación independiente sobre el uso de recursos ambientales es muy limitada, debido a la dificultad de identificar a los proveedores para realizar la encuesta. Según su propia encuesta a 8000 proveedores, Airbnb declaró que los huéspedes P2P en Europa usan un 78 % menos de energía, consumen un 48 % menos de agua y producen hasta un 28 % menos de desechos en comparación con los huéspedes del hotel”.

98. Véanse Shereni (2019: 6), Boar *et al.* (2020: 10) y Pérez-Pérez *et al.* (2021: 6 y ss.).

99. Véase Jaremen *et al.* (2019: 10). El hecho de que la EC pueda tener efectos positivos en materia de sostenibilidad no significa que no los tenga negativos en otros ámbitos. Ciertas

Faltan datos, hoy por hoy, para afirmar que el *home sharing* contribuya de forma importante a la consecución de los objetivos mencionados; aunque se esté de acuerdo en que la EC puede, potencialmente, influir de forma positiva en materia de sostenibilidad y, por extensión, en el logro de los mismos.

Las escasas investigaciones realizadas han tratado de justificar sus aportaciones en la forma en que las hemos trasladado y tratado de complementar. Estas aportaciones pueden considerarse solo tangenciales y, además, altamente dependientes de la acción y las decisiones que respecto al alojamiento colaborativo adopten los gobiernos y administraciones.

En la toma de decisiones y la elaboración de políticas y regulaciones dirigidas a conciliar un modelo de ciudad inclusivo y sostenible con las nuevas formas de alquiler turístico, la Administración no puede prescindir de la colaboración de los *marketplaces* del sector.

4.3. La “buena” regulación como impulso para la recuperación económica

Las sentencias europeas y nacionales que hemos visto han dejado muy claro que el equilibrio entre el derecho a una vivienda digna¹⁰⁰ y el ejercicio de actividades económicas debe resolverse a favor del primero cuando existen razones imperiosas de interés general.

Ahora bien, el debate en el caso del alojamiento colaborativo -tras constatar que la vivienda no pierde su carácter de residencial por su comercialización esporádica y que esta no produce afectación al mercado- debe centrarse en si la regulación administrativa -incluso la falta de ella- afecta de forma justificada al derecho constitucional a la propiedad privada. El espacio de decisión, pequeño en algunos casos, que la normativa turística autonómica reconoce a la Administración local en la modulación de las nuevas formas de alojamiento, no puede desaprovecharse. El dictado de ordenanzas reguladoras de la actividad de *home sharing* puede resultar indispensable para contrarrestar políticas huecas y disposiciones

voces alegan, por ejemplo, que la entrada de empresas tradicionales en la EC “amplía aún más el capitalismo, las tendencias monopolísticas y la desigualdad de ingresos, por cuanto aquellos que tienen un exceso de capacidad son, normalmente, los miembros ricos de la sociedad”. Véase Shereni (2019: 6).

100. Canals (2020).

que desconocen el tipo de comportamientos o actividades que acaban por restringir.

En este sentido, prohibir la actividad de *home sharing* o no regularla adecuadamente es suficiente para poner en riesgo la “habitabilidad” de la ciudad para un grupo no desdeñable de sujetos, que pueden incluso tener que abandonar sus residencias si no pueden costearlas. Estos, en las grandes urbes, se están viendo obligados a organizarse en asociaciones para defender sus intereses frente a una Administración que está ejerciendo su potestad sancionadora, a primera vista, de forma cuando menos desproporcionada¹⁰¹.

Hay quien apunta que en los destinos en los cuales la demanda turística es tan alta como para causar externalidades negativas, el sector del alojamiento *peer to peer* es lo suficientemente “resiliente” como para adaptarse a cualquier normativa impuesta por los responsables políticos¹⁰². Añadamos nosotros que dicha regulación no solo tiene que existir, sino que debe ser clara y quedar diferenciada de la que ordene la actividad de profesionales del sector turístico que participan en el alquiler de viviendas, a través de plataformas digitales. No regular la actividad o prohibirla es, entre otros, un error de perspectiva e imposibilita la entrada en el mercado de un grupo indeterminado de sujetos.

Constituye una barrera absoluta a este, por ejemplo, la decisión del Ayuntamiento de Barcelona, manifestada a principios de este año, de prohibir en toda la ciudad la modalidad de hogares compartidos prevista en el Reglamento de Turismo de Cataluña, aprobado en verano de 2020¹⁰³.

101. Así ha ocurrido en Barcelona, donde el Ayuntamiento ha llegado a imponer multas de más de 60 000 euros a particulares que, durante la vigencia de la normativa autonómica anterior y del PEUAT -en que ni siquiera se regulaba de forma entendible la posibilidad o no de arrendar la vivienda habitual-, la alquilaban puntualmente, entera o por habitaciones. En algunos casos, se les sancionó incluso sin haber llegado a formalizar contrato alguno y por el mero hecho de haberse anunciado en la plataforma Airbnb. Sobre este conflicto véanse, por ejemplo, los datos y la información proporcionada por ACABA (la Asociación de Afectados por el Conflicto entre el Ayuntamiento de Barcelona y Airbnb), <https://www.associacioacaba.org>.

102. Von Briel y Dolnicar (2020: 5).

103. Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña. El título IV -que entrará en vigor en agosto de 2021- regula la nueva figura de los hogares compartidos, que, como se indica en su exposición de motivos, era una “demanda ampliamente reivindicada en el ámbito parlamentario, municipal, social y económico”, concretada en lo político a través de varias mociones del Parlamento y propuestas normativas de varias comisiones de estudio, las más relevantes, las de la ya mencionada Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa.

Según su artículo 241-1: “1 Tiene la consideración de hogar compartido el alojamiento turístico que es la vivienda principal y residencia efectiva de la persona titular y que se comparte como servicio de alojamiento con terceras personas a cambio de contraprestación económica y para una estancia de temporada. La persona titular debe residir en la vivienda mientras dura la estancia. 2 Se considera estancia de temporada toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo continuo igual o inferior a 31 días. 3 No se podrá compartir la vivienda que no esté debidamente habilitada. En el caso de que la persona propietaria de un inmueble tenga el conocimiento de alguna actividad clandestina, tiene el deber de comunicarlo a la Administración competente, así como de emprender las correspondientes acciones civiles destinadas al cese efectivo de la actividad turística. 4 El destino de un hogar compartido debe ser compatible con la regulación de los usos del sector donde se encuentre y con la normativa civil que le sea de aplicación”.

El Decreto establece un marco para posibilitar la prestación de este servicio y, tras reconocer que existe ya en muchos países de nuestro entorno, constata que el fenómeno del alquiler temporal de habitaciones en viviendas como servicio turístico (dentro del más amplio “fenómeno del alojamiento turístico en viviendas”) tiene implicaciones que interactúan entre sí y que no pueden ser resueltas por la normativa turística; citando al respecto las de urbanismo, fiscalidad, propiedad horizontal o convivencia ciudadana. Así, el Reglamento dispone que, “una vez posibilitada y definida esa figura de alojamiento”, queda en manos de las administraciones correspondientes “modular y prevenir, desde su óptica y competencias, los efectos que se puedan derivar”.

En la disposición adicional décima de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña (régimen especial del municipio de Barcelona), añadida por la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, se establece que “el Ayuntamiento de Barcelona puede regular las actividades de alojamiento turístico en viviendas de uso turístico y en hogares compartidos, mediante ordenanzas municipales, que pueden establecer requisitos particulares y pueden fijar limitaciones temporales y períodos máximos de vigencia de la habilitación para ejercer estas actividades, de acuerdo con la legislación vigente”.

A diferencia de lo analizado en ocasión del uso de las potestades de ordenación de los municipios para limitar la actividad de las VUT¹⁰⁴, no resulta *a priori* suficientemente justificado que, a través de una actualización del PEUAT¹⁰⁵, pueda el consistorio catalán vetar el alquiler turístico de habitaciones sin contradecir el principio de libertad de prestación de la Directiva de Servicios y el derecho a la propiedad privada.

La legitimación y el fundamento de las afirmaciones que han sustentado dicha decisión -trasladados en rueda de prensa¹⁰⁶- pueden ser discutidos sin ambages desde un punto de vista jurídico, de la competencia, e incluso empírico¹⁰⁷. Esta decisión del consistorio barcelonés bloquea ostensiblemente un posible marco regulatorio para la economía colaborativa, y es contraria al objetivo de lograr un modelo turístico inclusivo y de facilitar una salida a la situación económica en la que han quedado muchas familias tras la pandemia¹⁰⁸.

104. Véase Arana (2018).

105. Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos. En el BOPB de 1 de febrero de 2021 se publicó el anuncio por el que la Comisión de Gobierno, en sesión extraordinaria de 20 de enero de 2021, acuerda aprobar inicialmente el Plan Especial Urbanístico para la regulación de los establecimientos de alojamiento turístico, albergues de juventud, viviendas de uso turístico, hogares compartidos y residencias colectivas docentes de alojamiento temporal en la ciudad de Barcelona. En él, aparte de prorrogar la suspensión de la admisión de comunicaciones previas de inicio de actividad de VUT, se acuerda la prórroga del acuerdo de suspensión -de la Comisión de Gobierno de 24 de agosto de 2020- relativo al otorgamiento de licencias y la admisión de comunicaciones previas y declaraciones responsables de inicio de actividades para la instalación y/o ampliación de hogares compartidos.

106. Véase la rueda de prensa de la segunda teniente de alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, de 29 de enero de 2021, a partir del minuto 18. <https://www.youtube.com/watch?v=EPYg5YYcXXU>.

107. Algunos de los argumentos esgrimidos son que los hogares compartidos “supondrían un aumento desorbitado de la oferta” por cuanto “la ciudad ya cuenta con 154 000 camas reguladas entre hoteles, albergues, pensiones, pisos turísticos legales y con todas estas modalidades ya se da cobertura” a sus necesidades (¿tal vez la Autoridad Catalana de la Competencia tenga algo que decir al respecto?).

Se resalta que “las habitaciones turísticas pueden encubrir pisos turísticos ilegales enteros que den cobertura a grupos organizados, especulativos, que se benefician con prácticas irregulares y mafiosas” (reiterando esto último en bastantes ocasiones); esgrimiendo, además, que el alquiler de habitaciones turísticas afectaría al alquiler de habitaciones por más de 31 días y al hecho de que, según la portavoz, “con habitaciones y pisos turísticos hay una pérdida real de vivienda por cuanto esa habitación, aunque haya un residente, podría ir a un residente temporal, estudiante, trabajador, pero acaba yendo al sector turístico y además supone un incremento del precio del alquiler de estas viviendas”.

Siendo la económica la principal motivación para compartir una habitación en la vivienda de uno, no parece que el deseo de hacerlo puntualmente con turistas (y disfrutar de la intimidad del hogar, cuando no es así) sea una aspiración legítima de los ciudadanos que quieren entrar en el *home sharing*; sobre los que se hace recaer una -cuando menos- inquietante presunción de criminalidad.

108. Sobre la necesidad, tras la COVID-19, de modificar las regulaciones del alquiler a corto plazo e incluso desregularlo o incentivarlo, para hacer frente a las consecuencias de la

La crisis de la COVID-19 puede servir para ajustar los ODS a iniciativas cuyo objetivo sea mantener los medios de subsistencia que dependen del turismo, como lo es, para muchas personas, el *home sharing*; asegurando, a la vez, un futuro más sostenible, eficiente en el uso de recursos, inclusivo y resiliente.

Bienestar, mantenimiento de los medios de subsistencia y vivienda están intrínsecamente relacionados; entre ellos y con el más genérico derecho de las personas a un nivel de vida adecuado¹⁰⁹. En el momento de planificar políticas de recuperación que traten de poner remedio al colapso económico y social al que nos enfrentamos, los Gobiernos deben considerar prioritarias las acciones en esta línea.

5. Reflexión final

Un halo de incertidumbre envuelve, desde sus inicios, el fenómeno colaborativo. Los datos públicos son insuficientes y los que provienen de las plataformas, al ser explotados, raramente arrojan resultados concluyentes sobre sus efectos.

Aun así, con los años, se están despejando ciertas incógnitas. Acaba de suceder, aunque sea de forma parcial, con los límites de su afectación sobre el mercado de la vivienda y el precio del alquiler. Y han comenzado a proliferar investigaciones en torno a la relación del alojamiento colaborativo con la sostenibilidad. Cuestionarse si el *home sharing* contribuye hoy de forma significativa a la consecución de los ODS es posible. Más complicado resulta objetar su potencial para favorecerlos. Las plataformas digitales -por estrategia o no- están llevando a cabo iniciativas concretas para alinearse con ellos.

Los *marketplaces* han logrado reducir al mínimo las barreras de entrada a los mercados P2P para todo tipo de usuarios. Como ha apuntado el Banco Mundial, han conseguido facilitar la participación de mujeres, gente mayor y personas que viven en áreas rurales en la cadena de valor del turismo global. Es difícil rebatir, en este sentido, la inclusividad estructural del modelo colaborativo; pero esta no puede subsistir si no es reforzada por una determinada política pública que apueste también por la eliminación de trabas.

pandemia, véase la conclusión final del estudio de Dolnicar y Zare (2020).

109. Tal como recoge el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.

Una economía urbana inclusiva es la que facilita que todos puedan sacar valor a sus activos, partiendo también de una reducción de barreras al emprendimiento como una forma más, por parte de la Administración, de velar por el derecho a una vivienda digna y a un nivel de vida adecuado.

No se niega la necesidad de adoptar ciertas restricciones a la actividad de *home sharing* por parte de los reguladores autonómicos y locales. Lo que se descarta es que pueda prohibirse en el actual marco normativo liberalizador.

La regulación de las actividades en el contexto de la EC supone un gran reto para la Administración, pero las incertidumbres no pueden paralizarla. Debe ejercer sus competencias y contribuir, con ello, a garantizar la satisfacción del interés general, tomando decisiones que reduzcan la incerteza y desatasquen lo que puede ser la evolución de sus propias normativas, tal y como predica el principio de evaluación y adaptación del artículo 130 de la Ley 39/2015¹¹⁰.

6. Bibliografía

- Arana García, E. (2018). La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, 10.
- Arroyo Amayuelas, E. (2021). El derecho de las plataformas en la Unión Europea. En E. Arroyo Amayuelas, Y. Martínez Matas, M. Rodríguez Font y M. Tarrés Vives. *Servicios en plataformas. Estrategias regulatorias* (en prensa). Madrid: Marcial Pons.
- Barron, K., Kung, E. y Proserpio, D. (2020). *The effect of home-sharing on house prices and rents: evidence from Airbnb*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3006832>.
- Bauzá Martorell, F. P. (2018). Intervención administrativa en la vivienda turística. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189.
- Boar, A., Bastida, R. y Marimon, F. (2020). A systematic literature review. Relationships between the sharing economy, sustainability and sustainable development goals. *Sustainability*, 12 (17), 6744. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su12176744>.

110. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Boix Palop, A. (2018). Economía colaborativa para el desarrollo local. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades: estudios jurídicos* (pp. 389 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Botello Hermosa, J. M.^a (2016). El contrato de arrendamiento de habitación: la problemática de su regulación. ¿Ley de Arrendamientos Urbanos o Código Civil?. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 754.
- Botsman, R. y Rogers, R. (2010). *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. Londres: Harpers Collins Publishers.
- Bulchand-Gidumal, J. y Melián-González, S. (2017). Relación entre sostenibilidad y turismo colaborativo a partir de las quejas recibidas en el alojamiento en vivienda vacacional. *Cuadernos económicos del ICE*, 93.
- Campuzano Tomé, H. (2015). El alquiler de viviendas de uso turístico a partir de la Ley 4/2013: la necesaria interpretación conjunta de la LAU y de la legislación turística autonómica. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 749.
- Canals Ametller, D. (2020). La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del derecho. En N. Paleo Mosquera (ed.). *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 97 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dolnicar, S. y Zare, S. (2020). COVID19 and Airbnb. Disrupting the Disruptor. *Ann Tour Res*, 83.
- Esteve Pardo, J. (2021). *Principios de derecho regulatorio. Sectores económicos estratégicos y regulación de riesgos*. Madrid: Marcial Pons.
- Frenken, K. y Schor, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23.
- Fuster Morell, M. y Espelt, R. (2019). A Framework to Assess the Sustainability of Platform Economy: The Case of Barcelona Ecosystem. *Sustainability*, 11, 6450. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su11226450>.
- Fuster Morell, M., Espelt, R. y Renau Cano, M. (2020). Sustainable Platform Economy: Connections with the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 12, 7640. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su12187640>.
- García-López, M. Á., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. y Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, 119.

- Gerwe, O. (2021). The Covid-19 pandemic and the accommodation sharing sector: Effects and prospects for recovery. *Technological Forecasting & Social Change*, 167, 4 y ss.
- Hossain, M. (2021). The effect of the Covid-19 on sharing economy activities. *Journal of Cleaner Production*, 280, 7.
- Jang, S., Kim, J., Kim, J. y Kim, S. (2021). Spatial and experimental analysis of peer-to-peer accommodation consumption durint COVID-19. *Journal of Destination Marketing & Management*, 20.
- Jaremen, D. E., Nawrocka, E. y Źemła, M. (2019). Sharing the Economy in Tourism and Sustainable City Development in the Light of Agenda 2030. *Economies*, 7, 109. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/economies7040109>.
- Jefferson-Jones, J. (2015). Airbnb and the Housing Segment of the Modern “Sharing Economy”: Are Short-Term Rental Restrictions an Unconditional Taking? *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 42.
- Jover Báez, J. y Berraquero Díaz, L. (2020). ¿Habitantes o visitantes? El impacto del alquiler vacacional en el mercado de vivienda en Sevilla. *Ciudad y Territorio*, 206.
- Martínez Caldentey, M.^a A., Murray, I. y Blázquez Salom, M. (2020). En la ciudad de Madrid todos los caminos conducen a Airbnb. *Revista de Investigaciones Turísticas*, 19.
- Morán Blanco, S. y Díaz Barrado, C. M. (2020). El objetivo de desarrollo sostenible 11 de la Agenda 2030. Ciudades y comunidades sostenibles. Metas, desafíos, políticas y logros. *Cuadernos de estrategia*, 206, 21-68.
- Nogueira López, A. (2018). Las competencias sobre el alojamiento “colaborativo”. Entre el “derecho a la ciudad”, la garantía de la vivienda y la dura lex económica. En A. Boix Palop (coord.) y A. M.^a de la Encarnación Valcárcel (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters.
- O’Neill, J. W. y Ouyang, Y. (2016). From air mattresses to unregulated business: An analysis of the other side of Airbnb. Pennsylvania, PA: Penn State School of Hospitality Management.
- Oskam, J. y Boswijk, A. (2016). Airbnb: the future of networked hospitality businesses. *Journal of tourism futures*, 2 (1).
- Patiño Rodríguez, D., Gómez-Álvarez Díaz, R. y Plaza Angulo, J. J. (2017). Caracterización económica y cuantificación de la economía colaborativa. En AA. VV. *Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos*. Albacete: Bomarzo.

- Pérez-Pérez, C., Benito-Osorio, D., García-Moreno, S. M.^a y Martínez-Fernández, A. (2021). Is Sharing a Better Alternative for the Planet? The Contribution of Sharing Economy to Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 13, 1843. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su13041843>.
- Ponce Solé, J. (2018). Economía colaborativa, viviendas de uso turístico e impactos en el marco del desarrollo urbano sostenible, ¿hacia una futura regulación más innovadora y flexible? En A. Boix Palop (coord.) y A. M.^a de la Encarnación Valcárcel (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español* (pp. 39 y ss.). Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters.
- Ranchordás, S., Zurek, K. y Gedeon, Z. (2016). Home-Sharing in the Digital Economy: The Cases of Brussels, Stockholm, and Budapest. *Impulse Paper prepared for the European Commission*.
- Rodríguez Font, M. (2018). Avances en el proceso de regulación normativa del alojamiento “colaborativo” en Cataluña. En A. Boix Palop (coord.) y de la Encarnación Valcárcel, A. M.^a (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2021). La incidencia de las plataformas digitales en el desarrollo de una regulación jurídica flexible del alojamiento colaborativo. En E. Arroyo Amayuelas, Y. Martínez Matas, M. Rodríguez Font y M. Tarrés Vives. *Servicios en plataformas. Estrategias regulatorias* (en prensa). Madrid: Marcial Pons.
- Shereni, N. C. (2019). The tourism sharing economy and sustainability in developing countries: Contribution to SDGs in the hospitality sector. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 8 (5). Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/286396216.pdf>.
- Socias Camacho, J. (2018). La economía sostenible en la ciudad turística. En M.^a R. Alonso Ibáñez. *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades* (pp. 419 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Srnicek, N. (2017). *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Von Briel, D. y Dolnicar, S. (2020). The evolution of Airbnb regulation. An International Longitudinal Investigation 2008-2020. *Annals of Tourism Research*. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.102983>.
- World Bank Group (2018). *Tourism and the Sharing Economy: Policy & Potential of Sustainable Peer-to-Peer accommodation*. Washington DC.

Zapatero Gasco, A. (2018). Economía colaborativa y vivienda habitual, una relación complicada. En J. Pedreira Menéndez (dir.). *Fiscalidad de la colaboración social*. Pamplona: Aranzadi.

Los servicios locales de salud ante la pandemia. El uso inclusivo de las tecnologías¹

Maur Díaz Jover

Personal docente e investigador en formación.

Universitat de Barcelona

mdiazjov@ub.edu

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El servicio público de salud. 2.1. El derecho a la salud. 2.1.1. La Agenda 2030 y el cuidado de la salud. 2.1.2. La perspectiva constitucional y legal del servicio sanitario. 2.2. Las competencias locales en materia sanitaria. 2.2.1. La impronta sanitaria en la Ley de Bases de Régimen Local. 2.2.2. Las disposiciones en la Ley General de Sanidad. **3. Salud y tecnología. El uso de la tecnología en las prestaciones sanitarias. La salud móvil.** 3.1. El paciente colaborativo. La traslación del cuidado al ciudadano. 3.2. La proliferación de aplicaciones en el contexto de la pandemia. **4. El papel local en el control de la pandemia. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.**

1. Introducción

La realidad, otra vez, superó a la ficción. Pocos –por no decir prácticamente nadie– se hubieran imaginado verse envueltos en una situación más propia de

1. El presente trabajo tiene origen en el Proyecto de Investigación: “Nuevas regulaciones e innovaciones tecnológicas en el transporte urbano de vehículos de turismo: taxi y VTC” (Referencia: PGC2018-098731-B-I00), IP: Marc Tarrés Vives. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

una distopía de una novela de ciencia ficción que de un suceso que, en pleno 2020, podría acontecer.

Wuhan, China, diciembre de 2019². Estos son el lugar y la fecha en que, aún con un velo de misterio, la COVID-19, una enfermedad altamente infecciosa provocada por un coronavirus –el SARS-CoV-2–, se manifiesta por primera vez. Rápidamente, y vinculado al fenómeno de la globalización³, se extiende por Europa, España y, finalmente, todo el mundo⁴.

La Organización Mundial de la Salud declara, ante un escenario de aumento rápido de contagios, el estado de pandemia global⁵, y los Gobiernos empiezan a tomar diferentes medidas para tratar de mitigar los efectos que esta enfermedad causa, así como tratar de frenar los contagios⁶.

Esta situación ha supuesto, en cierto modo, un freno en el desarrollo e implementación del Objetivo 3 de la Agenda 2030, principalmente, por la necesidad de concentrar todos los esfuerzos personales y económicos en paliar y detener la expansión de la pandemia y de sus devastadores efectos. Aun así, del recorrido ya realizado, deben extraerse las suficientes enseñanzas para poder considerar la adopción de una mejor política pública de atención sanitaria, a través de la experiencia vivida estos últimos meses (meta 8).

Es importante analizar desde un prisma local de qué medios disponen estas administraciones para poder hacer frente a esta crisis que está transformando nuestra sociedad. La cuestión determinante es vislumbrar si estos entes locales disponen, a la luz de su normativa básica de aplicación, de instrumentos competenciales suficientes para poder servir, bien de forma proactiva, bien de apoyo a otras administraciones, en la lucha contra la pandemia.

2. El 31 de diciembre de 2019 China informa a la Organización Mundial de la Salud sobre la existencia de varios casos de una neumonía de etiología desconocida que afectaba a varios ciudadanos.

3. Pang y Guindon (2004).

En un sentido similar, véase el capítulo 6 (“Pandemic and health risk”) de Goldin y Mariathan (2014). Como los autores advierten al principio del capítulo: “Although globalization has brought immense health benefits, it has also led to a number of escalating threats to health. Pandemics, as a result of increasing globalization, can have profound and potentially catastrophic systemic consequences”.

4. Interesante observar la infografía de la University & Medicine John Hopkins en la que se muestra la evolución, día a día, de la expansión de la COVID-19 por todo el mundo. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

5. La declaración de pandemia por parte de la OMS se produce el 11 de marzo de 2020. <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>

6. Entre las medidas adoptadas, podemos destacar la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno de España a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Innovación y salud son dos elementos que acostumbran a ir de la mano. Para poder cumplir con su objetivo último, la mejora de las condiciones de vida de la población, buscando su sanación y la prevención de enfermedades, las inversiones en nuevas tecnologías son básicas. Con la universalización en el uso tanto de Internet como de dispositivos móviles –en esencia, *Smartphones* y *Smartwatch*– se han multiplicado las aplicaciones vinculadas al sector sanitario. Sin embargo, desde el inicio de la pandemia, estas se han incrementado de modo exponencial, sobre todo aquellas cuyo fin es la trazabilidad de los contactos.

De esta suerte nos encontramos, ahora que parece que existe ya un relativo control sobre esta enfermedad, en una fase cuya prioridad y objetivo es conseguir la detección temprana del máximo número de casos positivos para que estos, cuando estén localizados, puedan aislarse y evitar así una situación de aumento de contagios como la que hemos estado viviendo.

Y es ahí donde entra la técnica del seguimiento y trazabilidad de los contactos, método de actuación tradicional en epidemiología. Ante un caso positivo, es necesario entrevistar y evaluar a esa persona para saber con quién ha mantenido contacto, con el objetivo de tener un control sobre personas que, al haber estado en contacto, puedan estar, o no, contagiadas⁷.

Uno de los problemas surgidos, sobre todo durante el mes de marzo, era que la mayoría de los equipos de epidemiología no estaban preparados para hacer frente a una pandemia –como tampoco lo estaban gran parte de instituciones públicas, privadas y, en general, la sociedad–⁸. Ante la tradicional forma de hacer la trazabilidad de contactos a través de llamadas y/o entrevistas personales, vislumbramos en esencia dos limitaciones: en primer lugar, la memoria de las personas infectadas, que deben indicar con quiénes han mantenido contacto; en segundo lugar, el desconocimiento de muchas personas con las que se ha tenido contacto, por ejemplo, por haber usado el transporte público o por haber asistido a eventos multitudinarios⁹.

Ante este contexto, y gracias a la extensión y universalización de la tecnología móvil, se abre la posibilidad de utilizar esta para realizar la trazabilidad de contactos de un modo más eficiente, sobre todo a través de

7. World Health Organization (2015).

8. Sobre la inadaptación, y la necesidad de que exista una coordinación entre instituciones públicas y ciencia, véase Canals (2020).

9. Sobre el procedimiento básico de trazabilidad de contactos, véase <https://www.who.int/features/qa/contact-tracing/es/>.

métodos de geolocalización. Sin embargo, esta situación, este uso, puede llegar a tener una fuerte incidencia sobre la privacidad de las personas, todo ello amparado bajo el manto de la protección de la salud pública. El escenario descrito ha adquirido una importancia trascendental ante la actual incertidumbre jurídica y científica en la que nos encontramos inmersos¹⁰.

2. El servicio público de salud

Uno de los grandes logros del Estado moderno es, sin duda, la provisión de un conjunto de garantías y prestaciones¹¹ a sus ciudadanos bajo la configuración de este como social¹² –en su visión anglosajona, Estado del bienestar, *Welfare State*–. De entre las prestaciones típicas encontramos la que centra el presente estudio, la protección de la salud. Este derecho, el de la protección de la salud, goza de un amplio reconocimiento tanto nacional como internacionalmente¹³.

2.1. El derecho a la salud

2.1.1. La Agenda 2030 y el cuidado de la salud

La Asamblea General de Naciones Unidas, en la Resolución 70/1 y bajo el ambicioso título de “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”¹⁴, nos presenta, en su Preámbulo, el objetivo último de esta, siendo:

[...] la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

10. Esteve (2020).

11. González (2002).

12. Así lo establece el art. 1 de la Constitución: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. De este modo, la configuración del Estado como social es una exigencia infranqueable.

13. Si bien la salud humana es un eje prioritario en la política de la Unión Europea, no existe un título competencial que habilite a las instituciones comunitarias a operar de forma directa en la creación de un sistema normativo. La intervención de la Unión, por indicación del art. 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consiste en la complementación de las políticas que los Estados miembros desarrollen en materia sanitaria. En este sentido, véase Font (2016).

14. A/RES/70/01, 25 de septiembre de 2015.

[...] Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta.

Para la consecución de tan ambicioso y necesario objetivo, la Agenda 2030 se estructura en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, divididos en 169 metas que desarrollan cada uno de ellos.

El 25 de septiembre de 2020 se celebraron los 5 años de la aprobación de la Agenda por parte de Naciones Unidas, quedando ya solo diez años más para cumplir con los objetivos propuestos y llegar a un Desarrollo Sostenible para nuestro mundo. Pero en la actualidad se hace frente a una situación excepcional, imprevisible e impensable: la pandemia de la COVID-19 provocada por un coronavirus –el SARS-CoV-2– que, sin duda, ha provocado un retraso en la implementación de las metas, por la necesidad imperiosa de atender y destinar todos los recursos a paliar los efectos de la emergencia sanitaria, y subsiguiente crisis social y económica.

La definición más extendida del término “salud”, y a la que nos acogemos en este trabajo, es la proporcionada por la Carta Constitucional de la Organización Mundial de la Salud, que define salud como “el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”¹⁵. Y en este sentido también se recoge a nivel internacional. La necesaria protección de un elemento tan básico para la supervivencia del ser humano como es la salud, en la tradición jurídica occidental se reconoce de modo explícito, prolijo y extenso como un derecho fundamental¹⁶.

Sin entrar en detalle, pero resaltando su necesidad e importancia, es conveniente reseñar dos de los textos de referencia por lo que se refiere a derechos humanos: la Declaración de Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos textos de Naciones Unidas consagran el derecho a la protección de la salud¹⁷.

15. Adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946 y firmada inicialmente por 61 Estados el 22 de julio de 1946, entrando en vigor para estos el 7 de abril de 1948.

16. Pemán (2008).

17. Que no un derecho a la salud. No podemos exigir a los poderes públicos “estar sanos”, pero sí que se creen los mecanismos necesarios para tratar de lograr el mejor bienestar posible. Sobre las divergencias terminológicas entre derecho a la salud y derecho a la protección de la salud, véase Marcos (dir.). (2017: 28 y ss.).

El art. 25.1 de la Declaración de Derechos Humanos declara que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”; a su vez el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el art. 12.1, afirma que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”¹⁸.

Estos dos textos, junto con otros de carácter internacional, constituyen un complemento idóneo para que la Agenda 2030 surta los efectos deseados sobre la salud mundial.

Uno de los ejes principales que prevé la Agenda 2030 como imprescindible para el cumplimiento de sus fines es asegurar la máxima salud y bienestar de la población. Para asegurar el desarrollo sostenible propuesto, así como otros objetivos, algunos de ellos más de carácter inmaterial –como la paz o la igualdad–, es necesario garantizar la salud. Este sería el Objetivo 3 de la Agenda 2030: “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”.

Transcurridos cinco años desde la aprobación de la Agenda 2030, el mundo hace frente a las consecuencias de una circunstancia, aparentemente, imprevista: una crisis sanitaria por la propagación de un virus altamente infeccioso, la COVID-19, que ha puesto en jaque el sistema sanitario de la gran mayoría de países del mundo y ha transformado de forma drástica el modo de relacionarnos, poniendo sobre la palestra la fragilidad del sistema económico mundial y acentuando las desigualdades sociales, también en materia de atención sanitaria.

Los determinantes sociales impactan de forma severa en la salud de la población¹⁹. Por este motivo, es imprescindible, para el cumplimiento de los fines que la Agenda 2030 promueve, remover cualquier forma de discriminación que implique un obstáculo al acceso a los sistemas de salud²⁰. Y los municipios tienen un papel importante en esta meta²¹.

18. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000).

19. Amengual-Moreno *et al.* (2020).

20. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018: 139 y ss.).

21. Si hacemos referencia, por ejemplo, al caso de Barcelona, podemos apreciar una diferencia de esperanza de vida de casi 5 años entre barrios, unida, sin duda, a determinantes y factores sociales, económicos, habitacionales, etc. Pueden consultarse los datos de 2017

Parece ser que esta crisis ha evidenciado un elemento clave para comprender la visión occidental del mundo. La pandemia que ha ocasionado una crisis sanitaria, social y económica se ha trasladado a nuestra pequeña parte del Planeta, cuando desde nuestra posición en el mundo creíamos que esto solo sucedía en otros continentes. La debilidad del sistema de salud tras años de recortes presupuestarios, sumada a la precariedad del personal sanitario, que ha estado sometido a una presión extrema en estos tiempos²², han convergido en la situación vivida: la saturación de un sistema esencial para garantizar el bienestar de la sociedad.

2.1.2. La perspectiva constitucional y legal del servicio sanitario

La protección de la salud se configura como uno de los sustentos del Estado social, necesario para el desarrollo de otros derechos y libertades reconocidos en nuestra Constitución²³. Todo ciudadano, independientemente de su nacionalidad, tiene el derecho a acceder a unas prestaciones que garanticen su cuidado, siendo atendidos con pleno respeto a la dignidad humana²⁴.

De la mano de las declaraciones presentes en los textos internacionales ya mencionados –la Carta de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, nuestra Carta Magna proclama de forma explícita en el art. 43 “el derecho a la protección de la salud”²⁵. Este precepto, que vincula, como toda la Constitución, de forma directa a los poderes públicos, pretende en su apartado segundo un posterior

en la siguiente infografía facilitada por el Observatorio de Salud e Impacto de Políticas del Ayuntamiento de Barcelona.

Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/observatorisalut/estat-de-salut/indicadors/esperanca-de-vida?axis=1>

22. Muestra de ello es la Instrucción 01/2020 por la que se aprueba la adopción de medidas especiales en materia de salud pública. En ella se considera que las profesiones sanitarias tienen carácter esencial, y que, en un contexto como el que estamos viviendo actualmente, el derecho a la protección de la salud de los ciudadanos debe ponerse de relieve y preservarse por delante de otras situaciones y contextos a nivel laboral. Es decir, *de facto* se están limitando los derechos laborales del personal sanitario, condicionándolos a la situación excepcional actual.

23. Para una visión constitucional comparada, véase Bombillar y Pérez (2015).

24. La crisis económica de 2008 abrió una importante época de recortes económicos, sobre todo en materia de gasto social. Entre los sectores incluidos, el sanitario recibió, de la mano del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, importantes limitaciones por lo que se refiere al acceso a prestaciones sanitarias a ciudadanos extranjeros. Delgado (2014).

25. Si bien este artículo debe leerse en común con otros del texto constitucional, entre los que conviene destacar el 15, 18, 40.2, 49, 50 y 51, conformando todos ellos una protección integral a la salud individual y colectiva.

desarrollo legislativo en que se traten de forma expresa los derechos y deberes asociados a la prestación sanitaria²⁶. Será la Administración competente, en su caso, la encargada de la ejecución material de lo previsto en las leyes sanitarias.

Indudablemente una de las premisas a las que responde esta protección que la Constitución garantiza es la adopción, por parte de los poderes públicos, de una actitud proactiva, vinculada a la creación de un sistema de la mano de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que permita, de forma preventiva y también reparativa, asegurar el bienestar –tanto físico como mental– de los ciudadanos.

Por su lado, también existe una competencia estatal derivada del art. 149.1.16 CE que prevé la regulación de las “bases y coordinación general de la sanidad”. El mandato constitucional contenido tanto en el art. 43 como en el 149.1.16 se recoge en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que configura la protección de la salud como un servicio público²⁷ de acceso universal²⁸. Y es a través de esta Ley como se articula un sistema de salud pública cuyo último objetivo es la protección de la salud de la población, tanto desde un punto de vista individual como colectivo.

2.2. Las competencias locales en materia sanitaria

2.2.1. La impronta sanitaria en la Ley de Bases de Régimen Local

Las competencias del municipio las encontramos recogidas en el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL). En este texto se dispone, antes de enumerar las competencias propias en un listado heterogéneo, que el municipio, “para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y

26. De la descentralización existente en el régimen de gestión de la sanidad pública en virtud del reparto competencial constitucional de los arts. 148.1.21 y 149.1.16 CE, corresponderá al Estado la regulación de las bases jurídicas del sistema, y a las comunidades autónomas el desarrollo de estas bases (arts. 23 y 162 Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006). En este sentido también se manifiesta el art. 2.2 de la Ley General de Sanidad.

27. Una actividad, esta, que, si bien el art. 1 de la Ley General de Sanidad la califica como de servicio público, no excluye la iniciativa privada, en cuanto que, para asumir la titularidad y ejercer la actividad monopolísticamente, debería atender el Estado a lo dispuesto en el art. 128.2 CE.

28. Cueto (2019).

prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”²⁹.

Tras este primer apunte realizado por el art. 25 de la LBRL se establecen, de forma pormenorizada, los ámbitos competenciales propios del municipio, pudiendo encontrar, si bien de forma difusa o implícita, materias con una clara implicación sanitaria:

- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante³⁰.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.

Todas estas competencias locales, traducidas a su vez en servicios públicos de prestación obligatoria a tenor de lo dispuesto en el art. 26 del mismo texto legal³¹, revisten especial trascendencia sanitaria para la población, a fin de asegurar su bienestar³².

Para finalizar el repaso a las competencias sanitarias contenidas en la LBRL, conviene destacar la supresión del art. 28 de la mano de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, el cual habilitaba a los municipios a “realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular [...] la sanidad

29. Precepto que deriva y recoge el mandato constitucional previsto en el art. 140 de garantizar, a los municipios, autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En este sentido, véase Esteve (1991).

30. Para un estudio más detallado sobre el papel del municipio en materia de alimentos y seguridad alimentaria, véase Rodríguez Font (2007).

31. En este artículo se prevén los servicios mínimos que los municipios, dependiendo de la población que tengan, deben prestar -sea por medios propios o a través de una cooperación con otros entes, como la provincia, tal como indica el art. 36.1.a) de la LBRL-. De los servicios enumerados en el art. 26 LBRL, podemos determinar que tienen una clara utilidad sanitaria los servicios de cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable, alcantarillado (en todos los municipios); tratamiento de residuos (población superior a 5000 habitantes); y protección del medio ambiente urbano (población superior a 50 000 habitantes).

32. Mencionar, también, la reserva que el art. 86 de la LBRL realiza en favor de los entes locales para que estos puedan realizar las actividades de servicio público de modo monopolístico. Algunos de los servicios que puede el municipio reservarse tienen una clara incidencia sobre la salud de los ciudadanos, como el servicio de abastecimiento de agua potable. En este sentido, véase Díaz (2020b).

y la protección del medio ambiente”³³. Esta habilitación no implicó nunca la posibilidad de invasión o duplicidad de competencias reservadas, pero sí habilitaba a la realización de actividades de gestión y ejecución.

En el caso de Cataluña también encontramos estas referencias, más directas que implícitas, de competencias relativas a materias de carácter sanitario. En el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. En esta norma se prevé la asunción, por parte de los municipios, de unas competencias claras y definidas en materia de atención sanitaria.

En concreto, el art. 66 enumera como competencias propias de los entes locales catalanes *la protección de la salubridad pública* (letra h), así como también una función trascendental como es *la participación en la gestión de la atención primaria de la salud* (letra i). Estas funciones se vienen a sumar a las ya enumeradas anteriormente, previstas en la LBRL.

2.2.2. Las disposiciones en la Ley General de Sanidad

En última instancia es necesario observar qué señala la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, respecto de la actuación municipal. Debemos centrar la siguiente exposición, por necesidad y urgencia, al dictado de la actualidad –una crisis sanitaria sin precedente–, y vincularlo a la voluntad clara que expresa la Agenda 2030 de universalizar la sanidad para todos.

La determinación y delimitación competencial de los entes locales la encontramos en el art. 42 de la LGS, pormenorizando las siguientes competencias como propias, eso sí, sin menoscabar las atribuidas a otras administraciones:

a) Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, sau-

33. Sobre las implicaciones de la LRSAL para las competencias locales en materia sanitaria, véase Font (2014).

nas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportivas y de recreo.

d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.

e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.

Podemos observar claramente cómo todas estas competencias sanitarias previstas se corresponden o relacionan con las que la Ley de Bases de Régimen Local determina. En la actual situación muchas de ellas cobran una relevancia especial para tratar de reducir los posibles contagios. Entre las medidas que pueden los municipios adoptar podemos destacar el control sanitario del transporte, uno de los grandes epicentros de contagios entre ciudadanos, sobre todo en las grandes ciudades. Es imprescindible, para asegurar el bienestar de la población, certificar y trabajar para la existencia de las mayores condiciones de salubridad del transporte público para sus desplazamientos.

3. Salud y tecnología. El uso de la tecnología en las prestaciones sanitarias. La salud móvil

El riesgo es inherente a la sociedad industrial, tal como determinó el sociólogo alemán Ulrich Beck³⁴, y este riesgo también se materializa en cuestiones de carácter sanitario. De la mano del progreso social y del crecimiento económico, se generan unos riesgos, conocidos o todavía por conocer. Pero la rapidez de la continua evolución tecnológica genera una incertidumbre todavía mayor, fruto de las transformaciones que suceden a una velocidad superior al conocimiento que se tiene sobre ellas³⁵.

La metamorfosis vivida estos últimos años que ha alterado la fisonomía de nuestra sociedad ha sido la denominada revolución digital, pudiendo situar su inicio en la década de los cuarenta y principios de los cincuenta del siglo pasado. Las novedades surgidas en el sector tecnológico han afectado también, como es natural, al sector sanitario, al integrar las tecnologías de la información y de la comunicación en su servicio y actuación diaria.

34. Beck (1998).

35. Esteve (2009).

Un primer paso reseñable en la integración de nuevas tecnologías en el ámbito sanitario ha sido reconocido como *eHealth* (salud electrónica)³⁶. Esta consiste, a grandes rasgos, en la aplicación y utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito sanitario. De este modo surge, a partir de la unión de dos elementos base, salud y tecnología, la “salud electrónica”.

En este caso, sin embargo, vamos a centrarnos en la última gran transformación de los servicios sanitarios, la cual viene de la mano de la introducción de elementos digitales y *Smart* en su prestación³⁷.

Si la salud electrónica la hemos definido como la introducción de las TIC en el funcionamiento habitual del sistema sanitario, el *mHealth* hace referencia a la incorporación de dispositivos móviles, *Smart* y *wearables*, así como de las aplicaciones que estos tienen disponibles, para la realización de prestaciones sanitarias en la articulación del servicio público. Esto nos permite diferenciar, para evitar confusión, la *eHealth* del *mHealth*.

Una definición más extensa y detallada sobre esta novedad es la que nos ofrece la Organización Mundial de la Salud³⁸:

mHealth is a component of eHealth. To date, no standardized definition of mHealth has been established. For the purposes of the survey, the Global Observatory for eHealth (GOe) defined mHealth or mobile health as medical and public health practice supported by mobile devices, such as mobile phones, patient monitoring devices, personal digital assistants (PDAs), and other wireless devices.

mHealth involves the use and capitalization on a mobile phone's core utility of voice and short messaging service (SMS) as well as more complex functionalities and applications including general packet radio service (GPRS), third and fourth generation mobile telecommunications (3G and 4G systems), global positioning system (GPS), and Bluetooth technology.

La integración de este sistema se debe, principalmente, a la universalización en el uso de Internet por una gran parte de la población, así como a la expansión

36. Un análisis detallado sobre la salud electrónica lo encontramos en Martínez (2018) y Pérez (2017).

37. Para una visión más detallada sobre el potencial discriminatorio que la introducción de esta tecnología puede tener en el sistema sanitario, véase Díaz (2020a).

38. OMS (2011).

y el crecimiento del número de ciudadanos que disponen de dispositivos *Smart* que permiten la conexión en cualquier lugar.

Esta sería una primera característica de este sistema, básica por otro lado, dado que, si no, no podría ser posible, y nos encontraríamos ante un servicio público inaccesible a la mayoría de población. Existe, aun así, una clara brecha digital que dificultará su acceso, sobre todo para aquellos que menos habituados están en el manejo de la tecnología y más necesidad tienen de utilizar el sistema sanitario: las personas mayores.

Difícil cuestión, la de la adaptación tecnológica –tanto para las administraciones como para el personal médico y el ciudadano–, tras una época de recortes sanitarios, una constante evolución en el sector de las nuevas tecnologías y un Preámbulo de la LGS que ya advierte de la “inadaptación de las estructuras sanitarias a las necesidades de cada época”. La inadecuación de medios del sector sanitario en el momento actual pone en riesgo multitud de derechos, libertades, así como la privacidad de los datos médicos³⁹.

Aun con todos los riesgos que puedan surgir⁴⁰, es imprescindible que el sistema sanitario se actualice constantemente –así como la Administración pública en general– para poder cumplir con los objetivos que tiene asignados: la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades (art. 3.3 LGS).

3.1. El paciente colaborativo. La traslación del cuidado al ciudadano

El desarrollo tecnológico ha generado un indiscutible cambio en las formas de interacción social⁴¹. A través de la generalización de los dispositivos móviles –tales como *Smartphones*, *smartwatch* y *tablets*– y la universalización

39. Para una visión más detallada de tratamiento de datos, Administración pública y mejora de la regulación, véase Canals (2016).

40. Por ejemplo, y alertando de una preocupante situación, los riesgos a los que quedan sometidas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y que con esta crisis sanitaria y económica solo han visto empeorada su situación. En este sentido se recomienda la lectura de García (2020).

41. La crisis del COVID-19 da buena muestra de ello. Aun con el confinamiento y el distanciamiento social, las TIC nos permiten interactuar con los nuestros, así como proseguir con nuestros trabajos, en la medida de lo posible y con las evidentes dificultades por la rápida implementación de un sistema, el teletrabajo, cuando este no se encuentra todavía desarrollado para ser plenamente eficaz. Beck (2017: 163-171).

de Internet debemos repensar las formas en que la Administración puede relacionarse con la sociedad, y esta con la primera⁴².

Derivado de la *fiebre* que parece vincular lo tecnológico con lo colaborativo, interesa destacar una posible nueva concepción que surge a raíz de este sistema descrito, de transición hacia un modelo digital y *Smart* en la prestación de la asistencia sanitaria: la existencia de un paciente colaborativo. Un usuario que, a través de las tecnologías móviles y de la información que recaba, se encarga de gestionar ciertos aspectos relativos a su salud, sin que exista la necesidad de una atención presencial por parte del personal facultativo. En estos casos podemos hablar de una relativa delegación de funciones hacia el ciudadano.

Si bien la traslación de funciones y actividades eminentemente públicas a la sociedad en ámbitos propios de actuación de las administraciones públicas no es una situación reciente ni novedosa, sí lo es el mecanismo utilizado, las tecnologías de la información y de la comunicación⁴³.

Esta colaboración con sujetos privados⁴⁴—los cuales ostentan el conocimiento y los medios materiales— para la consecución de los objetivos de política social y prestacional del Estado, funda una nueva relación entre los primeros y una Administración “desbordada por el desarrollo y la complejidad técnica”⁴⁵.

Gracias a la salud móvil, esta participación puede darse de un modo directo, entre pacientes e instituciones sanitarias. Como Martínez Navarro vaticinaba, la salud móvil “puede convertir al paciente en un sujeto activo que monitorea y autoevalúa la calidad de su estilo de vida”⁴⁶.

Sin embargo, esta participación o colaboración ciudadana en el sistema sanitario y en la autotutela de su salud, con sus aspectos positivos⁴⁷, no está

42. Si bien este cambio electrónico, a nivel administrativo, parece ya incuestionable por la instauración de la administración electrónica de la mano de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

43. En este sentido véanse los excelentes trabajos de Canals (2003) y Esteve (2013).

44. El art. 5 de la Ley General de Sanidad aspira a la participación de la ciudadanía en los servicios sanitarios—una aspiración, la de participación, que también viene recogida en el art. 105 CE—. La participación a la que el art. 5 LGS se refiere no se trata, en ningún caso, de una participación en la gestión del sistema sanitario, pero sí en la “formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución”, canalizándose tanto a través de corporaciones territoriales como de organizaciones empresariales y sindicales.

45. Esteve (2013).

46. Martínez (2018: 209).

47. Shahid (2014).

libre de problemas. Las relaciones sanitarias dibujan una red compleja en su funcionamiento, eminentemente por dos factores: la información que se genera, de contenido sensible y privado, así como la multitud de sujetos implicados, los cuales aumentan por el uso de la tecnología móvil.

De la instauración y universalización del sistema descrito emana la necesidad de proceder a una reeducación sanitaria, tanto para la población como para el personal facultativo, vinculada al necesario conocimiento del funcionamiento de los dispositivos electrónicos vinculados a un uso médico. Esta necesidad la podemos derivar de las previsiones que la Constitución realiza en el art. 43.3, que encomienda a los poderes públicos la tarea de fomentar la educación sanitaria. Entendemos, de este modo, que es responsabilidad de los poderes públicos ofrecer soluciones educativas, para toda la población, sobre el nuevo sistema y cómo tratar la salud a través de la tecnología móvil.

Este empoderamiento que el *paciente colaborativo* puede implicar, no queda todavía libre de posibles discriminaciones. El sistema de salud, previsto como un servicio público, pretende, sin duda, la igualdad material de los ciudadanos, pero este nuevo sistema previsto puede llegar a ser un obstáculo. La posibilidad de acceder a la tecnología móvil plantea problemas vinculados a la accesibilidad, tanto de la ya comentada y necesaria actualización del conocimiento o educativa, como del establecimiento de una barrera económica.

Por todo ello es importante remarcar que, si bien el uso y el propio control de la salud tienen sin duda efectos positivos, los poderes públicos deben asegurarse de que esta integración se haga respetando el principio de igualdad, y de que no exista, en el acceso a las prestaciones sanitarias, ningún tipo de discriminación.

3.2. La proliferación de aplicaciones en el contexto de la pandemia

Paralelamente a la rápida extensión del virus, lo hicieron las aplicaciones vinculadas a su seguimiento y trazabilidad. Junto con las medidas ya adoptadas y que se ven eficaces, como el uso de la mascarilla, el distanciamiento social o la realización de pruebas de detección, se ha sumado una nueva herramienta para hacer frente al virus: las aplicaciones móviles cuyo objetivo es realizar seguimiento de personas que pueden haber estado con un posible contacto infectado⁴⁸.

48. Muestra de ello es la aplicación DataCOVID19, aprobada por el Ministerio de Sanidad, Orden SND/29/2020 de 27 de marzo.

La tecnología móvil dispone de un amplio abanico de funcionalidades técnicas que permiten monitorizar ciertos aspectos de nuestra salud. La mayoría de *smartphones* que tenemos en nuestros bolsillos permiten, a través de un *software* –ya sea una *app* preinstalada o una que descargamos en nuestro teléfono–, medir nuestro ritmo cardíaco, determinar la temperatura corporal o, especialmente para diabéticos, medir el nivel de glucosa en sangre⁴⁹.

Los avances en *Big Data* y en la geolocalización de los dispositivos móviles han provocado un incremento en la aparición de aplicaciones vinculadas a la salud, que durante la crisis sanitaria se han multiplicado. Existen, sin embargo, serias dudas sobre cuestiones como la de la privacidad de los usuarios, al tratarse de datos especialmente sensibles y protegidos, así como la efectividad de unas medidas impuestas por las administraciones públicas que en ningún caso son obligatorias.

Sin duda las nuevas tecnologías son un elemento –no el único– imprescindible para la búsqueda de soluciones a la actual situación. A su vez, empero, estas pueden generar múltiples problemas, relativos a la vigilancia, a la geolocalización, a la protección de datos sensibles⁵⁰; amenazas varias a la libertad y un largo etcétera que pueden llegar a poner en jaque multitud de derechos humanos ampliamente reconocidos.

4. El papel local en el control de la pandemia

Finalmente nos queda abordar qué posición ocupan los entes locales en esta crisis sanitaria –que, *a priori*, no parece que vaya a solucionarse a corto plazo– que dejará una larga estela de repercusiones económicas, políticas, culturales y sociales. Las transformaciones que viviremos, en casi todos los ámbitos de la vida, serán de gran calado y trascendencia.

A nivel urbano un elemento a tener en cuenta, integral en la concepción de la Agenda 2030, que afecta de forma directa a la concepción de la ciudad, a su posición en la nueva sociedad global, así como también en la prestación de servicios públicos, es la coyuntura demográfica que se producirá en los próximos años.

49. <https://elandroidelibre.espanol.com/2018/05/aplicaciones-controlar-diabetes-android.html>

50. Rodríguez Ayuso (2020).

Tal como muestran numerosos informes y estadísticas, las cifras previstas de concentración de población en las grandes ciudades, al menos en Europa, serán cercanas a un 80 % o 90 %; mientras que la población que habitará zonas rurales o pequeñas ciudades solo constituirá entre un 20 % o 10 %⁵¹. Estas previsiones, que alcanzan hasta el 2050, muestran una tendencia que se mantiene más o menos estable desde los años 70 –el desplazamiento de población a las ciudades en busca de oportunidades laborales–.

Esta situación debe provocar una cierta alarma por la necesidad de que por parte de los Estados y poderes públicos siga proveyéndose de iguales servicios a la población que permanecerá en entornos rurales. Es decir, de forma opuesta en gran parte del territorio, se hará frente al problema del despoblamiento, que, en el contexto español, genera una gran preocupación⁵².

Los datos que se manejan indican una pérdida progresiva de habitantes, además de un envejecimiento de la población, en los entornos rurales⁵³. Las TIC pueden –y deben– convertirse en un elemento más para tratar de revertir esta situación⁵⁴. No podemos obviar el hecho de que estas nuevas tecnologías deberían permitir un mantenimiento –e incluso un aumento– de la población en el entorno rural, sirviendo como método de reactivación del mundo rural frente al mundo urbano.

En este sentido se está empezando a extender un nuevo tipo de profesional conocido como *nómada digital*, el cual, haciendo uso de las nuevas tecnologías, no tiene un espacio físico concreto donde trabajar. La posibilidad de teletrabajar, junto a un sistema de salud móvil fiable, puede ocasionar un cambio drástico al éxodo rural que se estaba viviendo estos últimos años⁵⁵.

51. Entre ellas podemos destacar <https://esa.un.org/unpd/wup/country-profiles/>, donde se exponen a través de gráficas, país a país, las perspectivas de evolución en la concentración poblacional de las ciudades hasta el 2050. Las perspectivas, en el caso de España, muestran que en torno a un 88 % de la población vivirá en zonas urbanas, mientras que el 12 % restante lo hará en zonas rurales.

52. Preocupación que también se ha trasladado a las instituciones europeas como refleja la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245[INI]). La Resolución citada ya prevé el problema que supone el envejecimiento de población a nivel económico, social, fiscal y medioambiental. Por toda Europa asoma una pirámide vegetativa negativa que requiere de una acción coordinada entre todos los entes en la elaboración e implementación de políticas públicas.

53. Federación Española de Municipios y Provincias (2017).

54. Por ejemplo, a través del establecimiento de medios suficientes y necesarios para facilitar la asistencia médica básica o bien la posibilidad de realizar clases virtuales.

55. Si bien parece que “gracias” a la crisis del COVID-19 muchas personas han decidido irse a vivir a zonas menos pobladas, en busca de ciertas comodidades que en las urbes ya no

Si bien en este trabajo hemos advertido de algunos problemas que este sistema, el de la salud móvil, puede implicar para el ciudadano o el sistema sanitario, sobre todo vinculándolo a problemas de accesibilidad o discriminación –teniendo presente otros, como los derivados de la privacidad y seguridad en los datos médicos generados por el uso de la tecnología móvil–, esta puede verse como una solución para ciertos municipios.

En este sentido remarcar que, como hemos tenido ocasión de comprobar, los municipios tienen, todavía, un gran elenco de competencias sanitarias que deben ejercer con celeridad para asegurar el bienestar de sus ciudadanos en un contexto altamente complejo. En estos momentos es imprescindible que los municipios ejerzan sus competencias de forma efectiva para paliar los efectos que esta crisis sanitaria está causando a la población⁵⁶.

La intervención local, una vez más, es necesaria para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento, así como asegurar el bienestar y la salud –Objetivo 3 de la Agenda 2030– de los ciudadanos.

La globalización ha provocado, como indica Bernardo Secchi⁵⁷, una separación más que notable, e incluso geográfica⁵⁸, de individuos en una misma ciudad, acrecentando la sensación de conflicto⁵⁹. Este, si bien inherente a la comunidad, se magnificará con el efecto demográfico y tecnológico, abarcando nuevos ámbitos que se suman a los ya conocidos.

Este contexto nos debe hacer plantear cuál será el nuevo rol que corresponderá asumir a las ciudades y los municipios como líderes y parte de la solución de muchos de los problemas que existen, y cómo las nuevas tecnologías podrán ayudar a alcanzar los objetivos marcados para asegurar un desarrollo sostenible e inclusivo⁶⁰.

existen. https://cadenaser.com/programa/2020/08/19/la_ventana/1597851775_548908.html

56. Ya no solo a partir de competencias vinculadas a la salud o a la salubridad del espacio público, sino también a través de competencias en asistencia social.

57. Secchi (2013).

58. Para ver en más profundidad la segregación geográfica en las ciudades y el papel del derecho urbanístico como causante y/o como medio de solución, Ponce (2002).

59. Para dar muestra de esa segregación geográfica que existe en las ciudades, separando o, mejor dicho, desplazando a ciertos individuos de los núcleos y del acceso a los servicios básicos por motivos económicos, raciales o religiosos, es recomendable ver el trabajo fotográfico de Johnny Miller titulado *Unequal Scenes*. Sitio web: <https://unequalscenes.com/>

60. Este es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo 11 – Ciudades y comunidades sostenibles) aprobados por Naciones Unidas en la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015. Las nuevas tecnologías pueden abrir una puerta a la consecución de este objetivo en concreto, aunque claramente extensible a los demás.

5. Conclusiones

PRIMERA.- El reconocimiento del derecho a la -protección- de la salud está ampliamente afirmado por multitud de textos internacionales y nacionales, conformando lo que podríamos denominar el núcleo duro del Estado del bienestar. La Agenda 2030 ha venido a reforzar todas las ideas que se intuyen o se determinan, según el caso, en los textos analizados.

Lo realmente trascendente de la Agenda en su conjunto es la voluntad mundial de ofrecer unos servicios públicos sanitarios de calidad, bajo un principio de universalidad, y que no supongan un desembolso tal que impida el acceso, en condiciones de igualdad, a estos. Para la efectividad de la voluntad expresada por la comunidad internacional, es primordial que toda acción pública evite la existencia de cualquier tipo de discriminación en la utilización de los servicios públicos de salud.

SEGUNDA.- Los municipios disponen, a nivel sanitario y de salubridad, de un amplio elenco de competencias propias que redundan en el beneficio de la comunidad. La importancia de todas ellas es obvia, dado que de ellas depende el bienestar del ciudadano y la mejora de las condiciones de vida.

TERCERA.- Las desigualdades existentes en nuestra sociedad tienen una gran cantidad de manifestaciones –sociales, culturales, económicas, religiosas–, debiéndose añadir a todas ellas las que plantea la revolución tecnológica. Como se ha podido comprobar, los determinantes sociales son nucleares en materia sanitaria, y condicionan de forma severa la vida de los ciudadanos.

Aspecto trascendental de toda acción pública es la estricta garantía de los derechos y libertades reconocidos en el texto constitucional, entre los que encontramos el principio de igualdad y no discriminación. No podemos tolerar en nuestra sociedad que estas diferencias impliquen la imposibilidad de acceder a los servicios sanitarios, más aún en el momento difícil al que hacemos frente.

CUARTA.- La introducción de tecnología en el ámbito sanitario constituye una estricta necesidad para el cumplimiento de los fines que la medicina tiene asignados: la prevención, el tratamiento y la curación de enfermedades. La implementación, en el ámbito sanitario, de dispositivos *Smart* genera también unos riesgos que deben empezar a advertirse, para

evitar en un futuro posibles discriminaciones que pueden surgir. Las TIC han cambiado la concepción que tenemos en la prestación de servicios sanitarios. Reduciendo en gran medida, por ejemplo, la presencialidad, la incorporación de los dispositivos móviles hará casi innecesaria esta, disminuyéndola a su mínima expresión.

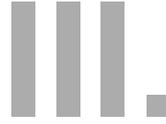
QUINTA.- Las nuevas aplicaciones informáticas que están por crearse, los nuevos servicios públicos que están por instaurarse, las nuevas formas de interacción y comunicación humana que se establecerán, requerirán de un aprendizaje continuo de las administraciones públicas para poder gestionarlos de forma adecuada. Pero este aprendizaje no solo se circunscribe al ámbito público, sino también al del personal sanitario y de la sociedad en general –a tenor de lo dispuesto en el apartado tercero del art. 43 CE–, para el caso tratado de integración efectiva del sistema de *mHealth*. Aprendizaje que, sin duda, deberá ir unido al respeto a los derechos fundamentales reconocidos tanto en los textos nacionales como en los internacionales.

6. Bibliografía

- Amengual-Moreno, M. *et al.* (2020). Determinantes sociales de la incidencia de la COVID-19 en Barcelona: un estudio ecológico preliminar usando datos públicos. *Revista Española de Salud Pública*.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.
- (2017). *La metamorfosis del mundo*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.
- Bombillar Sáenz, F. y Pérez Miras, A. (2015). El derecho a la protección de la salud desde una perspectiva multinivel y de derecho comparado. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 25, 299-331.
- Canals Ametller, D. (2003). *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*. Granada: Comares.
- (2016). *Datos, protección, transparencia y buena regulación* (1.ª ed.). Girona: Documenta Universitaria.
- (2020). Incidencias del avance tecnológico en el derecho público (elaboración, práctica, docencia e investigación). En B. Puentes Cociña y A. Quintiá Pastrana (dirs.). *El derecho ante la transformación digital*. Barcelona: Atelier.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000). *Observación General n.º 14: El derecho al disfrute más alto de salud posible* (E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000).
- Cueto Pérez, M. (2019). El sector público sanitario: Horizonte 2020. En J. F. Pérez Gálvez (dir.). *Retos y propuestas para el sistema de salud* (pp. 173-215). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Delgado del Rincón, L. E. (2014). El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros irregulares: reflexiones sobre la reforma introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 163, 189-231.
- Díaz Jover, M. (2020a). Discriminación tecnológica en el ámbito sanitario. El uso de la tecnología móvil. *Revista Derecho y Salud*, 30 (1), 64–80.
- (2020b). El garantismo municipal y la sostenibilidad de la Hacienda local en la gestión del servicio de abastecimiento de agua. En E. Arana García (dir.). *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua* (pp. 265–282). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Esteve Pardo, J. (1991). Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 125-150.
- (2009). *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Barcelona-Madrid: Marcial Pons.
 - (2013). La extensión del derecho público en Europa. Una reacción necesaria. *Revista de Administración Pública*, 189, 11–40.
 - (2020). La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la COVID-19. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 35–50.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2017). *Población y despoblación en España 2016* (enero de 2017).
- Font i Llovet, T. (2014). La incidencia de la reforma local en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios. *Revista Derecho y Salud*, 24, 90-100.
- (2016). Organización y gestión de los servicios de salud. El impacto del derecho europeo. *Revista de Administración Pública*, 199, 253-288.
- García Ortiz, M. (2020). Riesgos de vulneración de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en relación con las crisis sanitarias. *Revista de Bioética y Derecho*, 50, 369-383.

- Goldin, I. y Mariathasan, M. (2014). *The Butterfly Defect (How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It)*. Princeton University Press.
- González Moreno, B. (2002). *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid: Civitas.
- Marcos del Cano, A. M.^a (dir.). (2017). *El derecho a una asistencia sanitaria para todos: una visión integral*. Madrid: Dykinson.
- Martínez Navarro, J. A. (2018). *El régimen jurídico de la salud electrónica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018). *Crisis económica y salud en España*. Madrid.
- OMS (2011). *mHealth. New horizons for health through mobile technologies*.
- Pang, T. y Guindon, G. E. (2004). Globalization and risks to health. *EMBO report*, 5, 11-16.
- Pemán Gavín, J. (2008). Sobre el derecho constitucional a la protección de la salud. *Revista Derecho y Salud*, 16, 29-62.
- Pérez Gálvez, J. F. (dir.). (2017). *Salud electrónica: perspectiva y realidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2019). *Retos y propuestas para el sistema de salud*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ponce Solé, J. (2002). *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Fundació Carles Pi i Sunyer e INAP.
- Rodríguez Ayuso, J. F. (2020). Control de la privacidad por parte de las autoridades sanitarias ante situaciones de emergencia. *Revista de Bioética y Derecho*, 50, 353-368.
- Rodríguez Font, M. (2007). *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria: de la policía administrativa a la gestión de riesgos*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Secchi, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Laterza.
- Shahid, A. (2014). e-Health services in supporting pregnant women. *Socrates: an International, multi-lingual, multi-disciplinary, refereed (peer reviewed), indexed scholarly journal*, 2 (4), 27-37.
- World Health Organization. (2015). *Implementation and management of contact tracing for Evola virus disease*.



**LA RESILIENCIA ANTE LA
PANDEMIA Y OTROS IMPACTOS
EN EL ÁMBITO LOCAL**

La operatividad de la economía circular y su gestión local¹

Dolors Canals Ametller

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universitat de Girona²

SUMARIO. 1. Introducción. Ideas clave en seis planos. 2. La economía circular: de la sostenibilidad a la circularidad. 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y economía circular (EC). 3.1. Un modelo económico al servicio de los ODS. 3.2. Medición de sus resultados: datos, seguimiento y evaluación. 3.3. Una economía circular “de proximidad” en tiempos de COVID-19. **4. Dificultades del derecho sustantivo ante la transición circular.** 4.1. Renovación de conceptos y de principios conocidos, y emanación de nuevos derechos. 4.2. La economía circular: ¿un principio jurídico orientador? 4.3. La interferencia de derechos constitucionales. 4.4. Hacia la evaluación de impacto normativo con perspectiva ambiental. **5. Planes de acción y estrategias: del marco europeo al marco local.** 5.1. Estrategias e instrumentos europeos. 5.2. Estrategia Nacional y estrategias autonómicas. 5.3. Estrategias y acciones locales. Experimentación y colaboración en red. **6. Instrumentos de apoyo a la economía circular.** 6.1. Normalización técnica. 6.2. Contratación pública. 6.3. Fiscalidad ambiental. **7. La transición circular en el ámbito local: un marco propicio para la gestión colaborativa.** 7.1. Transversalidad en la gestión circular de las competencias locales. 7.2. Residuos municipales. 7.3. Aguas. 7.4. Urbanismo y arquitectura. 7.5. La gestión local colaborativa. **8. Bibliografía.**

1. Este capítulo se realiza en el marco del proyecto de investigación DER2016-76325-R (Ministerio de Economía, Industria y Competitividad).

2. dolors.canals@udg.edu

1. Introducción. Ideas clave en seis planos

En este capítulo se describen acciones, estrategias e instrumentos de apoyo a la transición hacia la denominada “economía circular” (EC) y su posible operatividad en la gestión de las competencias de las entidades locales, implicadas en primera línea en el cumplimiento de la Agenda Global 2030³ y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); todo ello en un contexto muy distinto al que propició el acuerdo de Naciones Unidas en 2015 debido a la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19).

En esta introducción al tema, anticipamos dos notas que caracterizan tanto la Agenda 2030 como la economía circular, entendida, a grandes rasgos, como un modelo económico más sostenible. La primera nota es la voluntariedad de su cumplimiento y, por ende, de las acciones a ellas vinculadas, porque ambas carecen, al menos de momento, de carácter vinculante. La segunda es la transversalidad. La consecución de los ODS y la ejecución de medidas de fomento a la modalidad circular de economía requieren enfoques multidisciplinares, también en el área de la gestión pública. No basta con una única línea de actuación, y los efectos de su logro son asimismo transversales.

Partiendo de estas premisas, en los siguientes apartados se ofrecen algunas ideas clave en seis planos concretos, a modo de orientación.

El primer plano es el conceptual, es decir, el relativo a las nociones de “economía circular” y de “circularidad” que en los últimos años están migrando del ámbito económico hacia el ordenamiento jurídico. El segundo plano es el relacional, esto es, el enlace de la economía circular con los ODS, y la medición y el engarce de sus respectivos logros. En el tercer plano, el jurídico, se valoran las dificultades que el derecho sustantivo presenta para regular el modelo económico circular. En el cuarto, el plano institucional, se sitúan las estrategias y los planes adoptados en la materia desde las instancias públicas competentes; y el quinto, el instrumental, se concentra en los mecanismos, regulatorios y no regulatorios, de apoyo a la economía circular.

El sexto y último plano es el relativo a la gestión local. Gran parte de las materias en las que los municipios ostentan competencias propias de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

3. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

(LRBRL), están implicadas en la consecución de los ODS y, con ello, en el tránsito hacia la EC tanto de la producción como del consumo. La gestión colaborativa de iniciativas municipales experimentales de economía circular, en entornos “de proximidad”, se presenta como un modelo idóneo en estos tiempos tan extraordinarios; un modelo en el que tienen un papel activo las entidades supramunicipales junto con el sector privado implicado.

2. La economía circular: de la sostenibilidad a la circularidad

La llamada “economía circular”, un concepto de marcado origen económico, supone la revisión de los modelos lineales de producción en favor de un modelo en el que los productos se diseñan y producen tomando en consideración su reutilización, su reciclaje, su gestión más sostenible mediante un uso eficiente de la energía y de los recursos naturales, con el fin último de eliminar la generación de residuos. De ahí la idea de “circularidad” del sistema productivo y de consumo, en clara oposición a la de “linealidad”, que afecta al modelo de producción (diseño de los productos, uso de los recursos naturales y materias primas, distribución y comercialización); al modelo de consumo (compulsivo, excesiva generación de residuos y malbaratamiento de alimentos); e, incluso, al modelo de las administraciones públicas, su propia organización y gestión interna, si bien estos últimos ámbitos no serán aquí tratados. Tampoco lo será el rol de la ciudadanía, aunque es fundamental su educación y concienciación para lograr un consumo sostenible y responsable.

Más en concreto, la economía circular se define como “un sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos”⁴.

En el ordenamiento jurídico el concepto de economía circular no es unívoco. Existe una infinidad de definiciones en textos legislativos

4. Definición del artículo 2.9 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

autonómicos recientes⁵, en los que se concentra la innovación en este sector⁶, en especial los relativos al cambio climático⁷. Son pocas las leyes específicas de economía circular, siendo pionera en su regulación la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha con la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, que la define como “un modelo económico que se incluye en el marco del desarrollo sostenible y que optimiza el uso de los recursos naturales, cierra los ciclos de agua, energía y materia, minimiza los impactos ambientales, y fomenta la eficacia al conseguir que los productos y los recursos mantengan su utilidad y valor el mayor tiempo posible, con el fin de cambiar los mecanismos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, reduciendo el consumo de materias primas, energía y recursos, y a su vez evitando emisiones y pérdidas materiales” (art. 2.1). Por tanto, el ámbito de aplicación de la Ley autonómica incide en los sectores relacionados con el agua, energía, industria, economía, comercio, consumo, educación, suelo y ordenación del territorio (art. 2.2).

Siendo esto así, la economía circular no se refiere en exclusiva al sector de los residuos, aunque es uno de los ejes sobre los que pivota una parte importante de las estrategias y acciones relativas al cambio de modelo económico. Para una transición efectiva hacia el modelo circular, tanto en la producción como en el consumo, no basta con cambios en la legislación de residuos; todas las etapas del producto industrial (diseño, producción, distribución y consumo) son esenciales para cumplir con los ODS a través de la EC. La idea de base del sistema en círculo es que el valor del producto se mantenga en la economía durante un ciclo productivo más largo, incluso cuando se considere un residuo; es decir, incluso en la fase final del producto, el residuo generado debe ser valorado para no ser un desperdicio económico. Con ello, la idea de “circularidad” parece superar la de “sostenibilidad”.

5. Santamaría (2019); de la Varga (2020).

6. Santamaría (2020).

7. Así, la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, la define como: “una economía en que el valor de los productos y de los materiales se mantiene durante el mayor tiempo posible y la producción de residuos y el uso de los recursos naturales se minimizan, de forma que, cuando un producto o material llega al final de su vida útil, se puede volver a usar y seguir creando valor para la economía y la sociedad, evitando la generación de residuos y el consumo de recursos naturales vírgenes” (art. 4.d).

3. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y economía circular (EC)

3.1. Un modelo económico al servicio de los ODS

El tránsito hacia la economía circular es, en suma, un cambio de modelo económico en términos de producción y de consumo mucho más sostenibles. Según el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen INT/895, de 15 de julio de 2020, sobre el Nuevo Plan de Acción para una Economía Circular en Europa (2020-2023)⁸, el nuevo modelo promueve “la responsabilidad social y medioambiental de las empresas; el nuevo empleo, local y de calidad; la eliminación de los residuos; el uso continuado y seguro de los recursos naturales; un ciclo circular del sistema de diseño-producción-distribución-consumo; y el reciclaje y la reutilización de los residuos al final de su vida útil”, por lo que “puede desarrollar una economía funcional capaz de aportar considerables beneficios a la sociedad”. Para ello, el Comité considera “indispensable que las numerosas iniciativas que se deberán aplicar en los próximos meses contemplen, de forma explícita, cómo mejorar la circularidad y la sostenibilidad de las inversiones, sobre todo en los países estructural y financieramente más vulnerables”; unas iniciativas que “deben promoverse en colaboración con los entes locales y con las fuerzas sociales, prestando especial atención a la creación de nuevos y mejores puestos de trabajo” (p. 8).

No nos situamos, por consiguiente, ante un objetivo específico de desarrollo sostenible, sino ante un instrumento a su servicio. La economía circular sirve de manera evidente a la consecución de los ODS⁹; en particular, los relacionados con el freno al cambio climático¹⁰, el tránsito hacia fuentes de energía renovables, e, incluso, la producción y el consumo alimentarios responsables¹¹. Es así que, por

8. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Nuevo Plan de Acción para la economía circular: Por una Europa más limpia y más competitiva” [COM (2020) 98 final], Bruselas, 11.3.2020.

9. Así: ODS2: hambre cero (seguridad alimentaria, mejora de la nutrición, agricultura sostenible); ODS4: educación de calidad; ODS6: agua limpia y saneamiento; ODS7: energía asequible y no contaminante: energías renovables (transición energética), eficiencia y ahorro energético; ODS8: trabajo decente y crecimiento económico; ODS9: industria, innovación e infraestructuras; ODS11: ciudades y comunidades sostenibles; ODS12: producción y consumo responsables; ODS13: acción por el clima; ODS15: vida de ecosistemas terrestres.

10. Me remito a Simou (2020).

11. La industria alimentaria genera importantes problemas ambientales (como la emisión de gases de efecto invernadero), económicos y sociales (desperdicio de alimentos), ante los que la economía circular ofrece también soluciones interesantes, generando un sistema productivo alimentario más sostenible; sobre ello, Salamero (2018).

su transversalidad, las acciones de EC se consideran una “política palanca”¹² para el logro de los ODS, y sus prácticas son clave para ello, también en el contexto local.

El Plan de Acción del Gobierno de España “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible” (2018)¹³, que recoge el compromiso de los Gobiernos locales formulado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), opta de manera clara por la “localización” de los ODS, como “proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación sobre cómo los Gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción ‘desde abajo’, y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local” (punto 5.2).

No podía ser de otra manera. Como hemos anticipado, la práctica totalidad de las competencias de los municipios tienen relación directa con los ODS -muchos de ellos les incumben de manera directa-, a cuyo resultado habrán de contribuir las estrategias y acciones tendentes a la economía circular. Los entes locales (municipios, diputaciones provinciales, cabildos insulares) tienen un protagonismo indiscutible en la ejecución de la Agenda 2030, a través de las conocidas Agendas Urbanas¹⁴, y asimismo mediante acciones concretas orientadas a una mayor sostenibilidad ambiental de la economía. Existe un amplio abanico de medidas que pueden ser implementadas en el ámbito local para mejorar la circularidad¹⁵.

3.2. Medición de sus resultados: datos, seguimiento y evaluación

Las políticas públicas orientadas a los ODS exigen una rigurosa evaluación periódica posterior que permita el seguimiento de su grado de cumplimiento, así como identificar las variables que influyen en los resultados y las interrelaciones existentes entre los logros de los distintos objetivos.

12. Gobierno de España: Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, junio de 2018.

13. Así la considera el mencionado Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030.

14. Merino y García (2020).

15. Nogueira (2018).

De hecho, la Agenda 2030, junto con los 17 ODS, contiene 169 metas y 232 indicadores de seguimiento que pueden medirse a través de datos estadísticos¹⁶. Ahora bien, dado el estado del avance de las tecnologías emergentes, la tendencia debería ser la obtención y el tratamiento de datos reales y no solo estadísticos, con la aplicación de recursos tecnológicos, como la inteligencia artificial, a la monitorización y evaluación del cumplimiento de la Agenda Global, a partir de la recopilación y el tratamiento de un *Big Data* del estado de consecución de cada uno de los ODS.

En relación con los datos, el ámbito de competencias de los Gobiernos locales es un generador de valiosa información para medir y seguir el progreso alcanzado en el logro de los ODS, con lo que la elaboración de indicadores locales es imprescindible. En paralelo, la evaluación de la ejecución de estrategias municipales de economía circular, con datos e indicadores específicos a escala local, debe permitir conocer y analizar su incidencia en el cumplimiento general de los objetivos sostenibles, junto con sus impactos sociales y económicos ciertos.

Con todo, en la situación extraordinaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2, es aconsejable el establecimiento de estrategias y de planes que sean, por una parte, asumibles por cada entidad municipal atendiendo a su situación geográfica, económica y social, y a su densidad de población; y, por otra, ejecutables con el apoyo, en su caso, de las diputaciones provinciales, siempre en el marco de las estrategias supralocales, para cuya implementación efectiva, y posterior evaluación, también son precisos indicadores de este carácter, a modo de una escalera de indicadores, cumpliendo así con la desagregación territorial prevista en la misma Agenda 2030¹⁷.

3.3. Una economía circular “de proximidad” en tiempos de COVID-19

En la Resolución de su Asamblea General del año 2015, Naciones Unidas afirma que los 17 ODS “estimularán durante los próximos 15 años la acción

16. Puede consultarse el portal del Instituto Nacional de Estadística (INE) que ha incorporado los ODS en el Plan Estadístico Nacional: <https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.htm>.

A escala europea, los indicadores de Eurostat se encuentran en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>.

En relación con los indicadores propuestos por la Unión Europea, y algunos sesgos que se vienen detectando, son interesantes las consideraciones de Llorente y Vence (2019: 4898).

17. Plan estatal de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, en su apartado relativo a “Seguimiento, rendición de cuentas y evaluación” (pp. 159 y ss).

en las siguientes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas”. Nada por aquel entonces hacía temer que una pandemia como la COVID-19 iba a acontecer y que, con ella, quebrarían los propósitos de la Agenda Global, resumidos en una frase tan tópica como típica: “transformar nuestro mundo en un lugar mejor”.

La pandemia plantea importantes incógnitas y genera grandes incertidumbres en torno a la consecución de los ODS para el año 2030 y su más que probable ralentización; incluso un retroceso en los resultados conseguidos, por las consecuencias tan devastadoras de toda índole que conlleva la crisis sanitaria¹⁸.

Pero aun ante un panorama tan complejo y preocupante debe ser posible avanzar en la consecución de los ODS a través de modelos circulares de economía, también en los espacios cercanos de convivencia, esto es, en los entornos de proximidad, los cuales propician actitudes más resilientes y de cohesión social frente a adversidades colectivas¹⁹.

En este sentido se recomienda por el Comité Económico y Social Europeo en el citado Dictamen sobre el Nuevo Plan europeo (2020-23): “la transición de la economía europea a modalidades circulares no debe ignorar el contexto socioeconómico en el que se ha de desarrollar ahora, pero no por ello deben dejar de convertirse los retos de la crisis sanitaria en una oportunidad de renacimiento sobre nuevas bases, con las condiciones necesarias para acelerar la implantación de las nuevas modalidades circulares”, porque la cultura que “sustenta la economía circular debería ser una oportunidad para impulsar, con nuevos criterios, el concepto de riqueza de los entes territoriales, es decir, para *superar el planteamiento basado en el PIB*”²⁰. Por ello, el Comité acoge las propuestas del Nuevo Plan y considera que, “a la hora de elaborar planes para la reconstrucción económica y social tras la devastadora situación creada por la COVID-19, se deben tener en la debida consideración las medidas de transición”²¹ hacia la economía circular.

18. El 7 de julio de 2020 Naciones Unidas presentó el Informe anual sobre el estado de los ODS, sobre la base de los últimos datos disponibles, desvelando que, si bien se han realizado progresos en los últimos años, una vez transcurrido el primer tercio del tiempo, los avances no son nada alentadores. Queda constancia de que en el año 2020, en lugar de acelerarse el logro de los ODS, se ha producido un estancamiento e incluso un retroceso en algunas áreas debido a la pandemia de la COVID-19. Puede consultarse un resumen en:

<https://www.pactomundial.org/2020/07/como-han-avanzado-los-ods-en-sus-primeros-5-anos-de-vida/>.

19. Sobre la importancia de la proximidad –la transversalidad y la cooperación– en “una concepción ambiciosa de la economía circular” se pronuncia Nogueira (2019: 12).

20. La cursiva es nuestra.

21. Véase el apartado de conclusiones y recomendaciones.

Desde la perspectiva de la “localización”, las entidades municipales y supramunicipales ostentan un gran potencial para impulsar acciones concretas, en el marco de la Agenda 2030, dirigidas a superar la crisis ocasionada por la pandemia²², y contribuir a los ODS en entornos de proximidad, una cualidad territorial que se está convirtiendo en un valor en alza.

De un lado, la cercanía entre productos y consumidores adquiere una importancia económico-ambiental innegable por la menor logística y transporte que exige, lo que contribuye a disminuir la incidencia en el cambio climático. De otro, la proximidad parece alentar la repoblación de algunos territorios de nuestra geografía, contribuyendo así al logro del ODS11 (ciudades y comunidades sostenibles). Ante la tendencia de finales del siglo pasado de concentración de la población en grandes áreas urbanas, la pandemia está estimulando el retorno o la huida hacia municipios de menor población, incluso en zonas antes despobladas. En estos territorios, la economía circular “de proximidad” es una modalidad idónea para superar las dificultades económicas, en un escenario de resiliencia y solidaridad, actitudes ambas indispensables en periodos largos de confinamientos de intensidad y alcance distintos.

Sin embargo, las acciones locales tendrán un alcance limitado cuando incidan en el acceso y ejercicio de la actividad económica, por el aún difícil equilibrio existente entre las reglas de la libre competencia, incluidas las de unidad del mercado, y los mecanismos de impulso de la economía circular²³.

4. Dificultades del derecho sustantivo ante la transición circular

4.1. Renovación de conceptos y de principios conocidos, y emanación de nuevos derechos

Por efecto del concepto de “economía circular” van surgiendo nuevas nociones vinculadas a una concepción más sostenible de los procesos y productos industriales. Se van incorporando al ordenamiento jurídico a partir de la renovación de conceptos conocidos, sustantivados con el prefijo “re-”

22. Rivero y Merino (2020).

23. Nogueira (2019).

(reutilización, reelaboración, revalorización, reexamen, etc.)²⁴, aunque sin un régimen jurídico específico.

De igual forma se renuevan principios jurídicos asentados como el de precaución en entornos de incertidumbre científica y ambiental, el relativo a las mejores técnicas disponibles y, en particular, el principio “quien contamina, paga”. Este último adquiere mayor relevancia por su íntima relación con los instrumentos de impulso del cambio de modelo económico que inciden en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, como indicaremos más adelante.

Por último, del tránsito hacia la economía circular en el ámbito jurídico emanan también nuevos derechos, como el denominado “derecho a la reparación”²⁵, que depende de sus posibilidades técnicas al margen del consentimiento de diseñadores y productores, además de la concienciación de los consumidores en la idea de “productos circulares”. En este sentido, el Consejo Económico y Social Europeo, en el citado Dictamen relativo al Nuevo Plan europeo (2020-23), señala lo fundamental que es “proporcionar a los consumidores una información y unos datos mejores respecto a la gestión de los productos, la trazabilidad y la transparencia, recurriendo entre otras cosas a las especificaciones de los productos y las tecnologías digitales, a fin de hacer posible el flujo de información sobre la composición y las posibilidades de reparación”.

Sin embargo, si bien el “derecho a reparar” permitiría avanzar en la circularidad de los productos, propiciando también la expansión de unos crecientes mercados de “materias primas secundarias” (envases, baterías y materiales de construcción) y “de segunda mano” –gracias, en parte, al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación e información–, su regulación normativa topa con dificultades importantes.

24. Así en la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, en la que se define la economía circular como aquella que “promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes”.

25. Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: “Por un consumo más sostenible: la duración de la vida de los productos industriales y la información al consumidor para recuperar la confianza” (Dictamen de iniciativa), de 14 de febrero de 2013 (2014/C 67/05); así como la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2017, sobre una vida útil más larga para los productos: ventajas para los consumidores y las empresas (2016/2272(INI)).

Desde esta perspectiva, el derecho objetivo en sí mismo constituye un obstáculo para una transición circular efectiva; un freno a la aplicación de los distintos mecanismos que demanda el cambio de modelo económico. Puede frenar, por ejemplo, iniciativas esenciales como son los condicionantes ecológicos al diseño, a la producción, e incluso a la comercialización de productos industriales de todo tipo, para conseguir que sean más sostenibles y posibilitar su reparación y reutilización. La llamada “apertura de los diseños de producto”, imprescindible para un efectivo “derecho a la reparación”, en especial en los productos electrónicos y tecnológicos, plantea no pocas dudas jurídicas que no podemos resolver aquí por razones obvias.

4.2. La economía circular: ¿un principio jurídico orientador?

La incorporación al ordenamiento jurídico de conceptos de disciplinas ajenas supone siempre un desafío, mucho más si se trata de configurarlo bien como principio jurídico rector, bien como regla jurídica de obligado cumplimiento. Este desafío lo está planteando la economía circular, ante la que el derecho presenta, como venimos advirtiendo, serias contrariedades.

De acuerdo con algunos autores, la “economía circular” sería un concepto jurídico en construcción²⁶; un “principio instrumental, de significado difuso y vocación generalista, que integra heterogéneos objetivos y subprincipios diversos”²⁷, si bien con una “limitada eficacia actual como principio jurídico”²⁸; nos situaríamos, incluso, ante una “nueva construcción jurídica de una realidad compleja que exige señalar con precisión qué aporta de nuevo con respecto a otros conceptos ya existentes”²⁹ para poder determinar qué régimen jurídico acompaña al cambio de modelo económico.

Con todo, los textos legislativos, principalmente autonómicos³⁰, que incluyen referencias expresas a la economía circular, la contemplan como principio orientador, más que rector, de un cúmulo de políticas públicas; esto es, como un principio jurídico transversal. Esto no significa que el modelo

26. Santamaría (2019).

27. Alenza (2020: 233), quien lo define como “principio de principios” por su carácter transversal.

28. Alenza (2020: 237, 246), en la acertada línea de reivindicación de valores jurídico-ambientales.

29. Nogueira (2019: 7).

30. Así, la citada Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de economía circular de Castilla-La Mancha.

circular de economía no sea un objetivo a alcanzar también desde el derecho, que la asume como tal. Lo que ocurre es que quedarían pendientes muchas rectificaciones normativas, incluso constitucionales, para reducir o eliminar los obstáculos jurídicos existentes. Por eso las pocas iniciativas legislativas conocidas afrontan la economía circular con un tratamiento jurídico difuso.

Algunos países cercanos han avanzado algo más y han afrontado el desafío mediante norma con rango de ley. Solo por ley, con ponderación previa de los derechos concurrentes, pueden ser ordenados los distintos instrumentos de impulso a la economía circular cuando suponen alguna injerencia en el ejercicio de derechos de terceros.

Es el caso de Francia mediante la Ley 2020-105, de 10 de febrero, relativa a la lucha por el desperdicio y la economía circular, aprobada con anterioridad al Nuevo Plan de Acción Unión Europea para la Economía Circular (2020-23). La Ley francesa es un texto largo y denso en exceso –“una Ley abrumadora”³¹, cuyo contenido se resume en el establecimiento de medidas relativas al reciclado de plásticos y a la reducción de residuos, de un sistema de información al consumidor, de unos índices de “reparabilidad” y/o de “durabilidad” de los productos eléctricos y electrónicos, con prohibición expresa de toda técnica que impida la reparación, reconociéndose, en consecuencia, el citado “derecho a reparar”. Incluye, además, disposiciones específicas en materia alimentaria y de supermercados -incluida la generalización de la venta a granel, la eliminación de la entrega de tickets de compra y la reducción de botellas de plástico-, y, por último, un régimen de infracciones y sanciones nada desdeñable.

4.3. La interferencia de derechos constitucionales

Como venimos diciendo, la consecución de los ODS antes del año 2030 exige un sistema económico ligado a la circularidad y al “derecho a la reparación”, así como unos límites previos a la obsolescencia programada de determinados productos industriales de amplio consumo; por ejemplo, de los electrodomésticos y aparatos electrónicos de todo tipo³², incluso programas informáticos (lo que plantea no pocos problemas ante el imparable avance de las nuevas tecnologías), en un intento de freno al consumismo acelerado y la

31. Así la define Boto (2021).

32. Véase el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

generación de residuos. También exige la recuperación de sus componentes a fin de estimular el mercado de “materias primas secundarias”, el cual, a su vez, exige algún tipo de regulación jurídica específica.

Ahora bien: entre nosotros, tales acciones inciden en el ejercicio de ciertos derechos constitucionales, como el derecho a la propiedad intelectual, la libertad de empresa y de creación artística, y asimismo en la libre competencia. Siendo esto así, la previsión por el derecho sustantivo de condicionantes de diseños de prototipos y de productos, para extender su ciclo vital y mejorar su sostenibilidad, no es una tarea fácil porque afloran las contrariedades, como viene sucediendo también, por otra parte, con medidas encaminadas a la lucha contra el cambio climático³³.

Siendo esto así, el principio “quien contamina, paga” adquiriría operatividad ante una eventual limitación de los mencionados derechos constitucionales de diseñadores, fabricantes y productores, junto con otras medidas económicas compensatorias, como exenciones o bonificaciones, en línea con la fiscalidad verde y el estímulo de iniciativas privadas tendentes a la transición circular, que, de momento, sigue rigiéndose por la voluntariedad.

Por tanto, nos situamos de nuevo ante la conocida pugna entre la economía y la protección del medio ambiente, por lo que la legislación deberá atender a las consideraciones de sostenibilidad ambiental identificando, con carácter previo, los obstáculos o las dificultades de encaje entre estos dos ámbitos³⁴.

4.4. Hacia la evaluación de impacto normativo con perspectiva ambiental

Si la transición hacia la economía circular es un principio jurídico transversal que ha de orientar un gran número de intervenciones legales, el instrumento clave de mejora de la calidad normativa, esto es, la evaluación de impacto, parece ser también de utilidad para identificar los obstáculos y límites que frenan las acciones de apoyo al cambio de modelo económico. Y ello, en todos los procesos normativos, incluidos los del ámbito local.

33. Y su posible incompatibilidad constitucional, en este caso por la afectación del derecho a la propiedad; véase la monografía de Simou (2020: 243 y ss.).

34. Nogueira (2019).

En este sentido, las evaluaciones de impacto debidamente documentadas en las correspondientes memorias que se integran en los expedientes normativos deberían considerar la perspectiva ambiental³⁵ y, en concreto, la incidencia de las medidas legales o reglamentarias proyectadas en el logro de la EC y en la consecución de los ODS. Esta evaluación facilitaría la denominada “trazabilidad normativa” que permitiría avanzar en la mejora regulatoria en términos de sostenibilidad ambiental y, a su vez, económica.

Así se contempla en el Plan Estatal de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, cuando prevé la necesidad de establecer una memoria preceptiva de impacto normativo en los ODS de la actividad legislativa, tanto de los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos leyes, como de los reales decretos legislativos y normas reglamentarias, con la preceptiva modificación del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo³⁶.

Por consiguiente, tales iniciativas legislativas y reglamentarias deberían ir acompañadas de una memoria de impacto normativo sobre el cumplimiento de los ODS, teniendo en cuenta las prioridades definidas en el ámbito estatal, y, en su caso, autonómicas; unas prioridades que vienen siendo establecidas en planes y estrategias desde todos los ámbitos de actuación gubernamental.

5. Planes de acción y estrategias: del marco europeo al marco local

5.1. Estrategias e instrumentos europeos

Aunque no nos detendremos en los pormenores, son muchos los planes de acción y estrategias de la Unión Europea relativos a la economía circular. Entre

35. En 2017 la Comisión Europea incluyó en la evaluación de impacto normativo de las iniciativas legislativas europeas la valoración de los efectos ambientales (*Better Regulation Guidelines 2017*).

36. Se preveía que para el año 2018 se habrían incorporado a la Guía Metodológica de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo elementos que permitieran el análisis del impacto en los ODS, según el artículo 1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre; y, a la vista de la experiencia adquirida, en la próxima revisión del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, se incluiría la referencia correspondiente al análisis del impacto en los ODS (pp. 152 y ss.). Ambas tareas están pendientes.

las estrategias más relevantes adoptadas por la Comisión³⁷, se encuentran las siguientes: “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa” (2014)³⁸; “Cerrar el círculo: Un plan de acción de la Unión Europea para la economía circular” (2015)³⁹; “Sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular” (2017)⁴⁰; “Una estrategia europea para el plástico en una economía circular” (2018)⁴¹.

En el sector de los residuos, como eje sobre el que pivota gran parte de las acciones europeas y nacionales orientadas a la economía circular, el paquete de directivas más importantes incluye: la Directiva 2018/851, de 30 de mayo, que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre residuos (Directiva marco); la Directiva 2018/850, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos; la Directiva 2018/852, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases; y la Directiva 2018/849, de 30 de mayo, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a sus residuos, y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

También puede traerse a colación el Pacto Verde Europeo de la Comisión Europea (2019-2024)⁴², como parte integral de la Estrategia de la Unión Europea para implementar la Agenda 2030 y los ODS.

En la actualidad, el instrumento de aplicación inmediata es el ya reiterado Nuevo Plan de Acción para la economía circular—“Por una Europa más limpia y más competitiva”—, aprobado el 11 de marzo de 2020, en los inicios de la pandemia de la COVID-19, para un breve período (2020-23). Se estructura en 7 medidas clave, entre normativas y no normativas, y presenta 35 acciones que inciden en el ciclo de diseño y de vida de los productos, para que los ciudadanos y las empresas puedan participar en la economía circular.

37. Santamaría (2016).

38. COM(2014) 398 final, Bruselas, 2 de julio de 2014.

39. COM(2015) 614 final, Bruselas, 2 de diciembre de 2015. Con anterioridad el Parlamento Europeo había adoptado la Resolución de 9 de junio de 2015 sobre el uso eficiente de los recursos: avanzar hacia la economía circular (2014/2208/INI).

40. COM(2017) 33 final, Bruselas, 26 de enero de 2017.

41. COM(2018) 28 final, Bruselas, 16 de enero de 2018.

42. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “El Pacto Verde Europeo” [COM(2019) 640 final], Bruselas, 11.12.2019.

En concreto, las medidas se resumen en: a) hacer que la sostenibilidad de los productos pase a ser norma europea mediante un acto legislativo relativo a la política de productos sostenibles, a fin de garantizar que los productos comercializados en la UE se diseñen para durar más (obsolescencia programada); b) responsabilizar a los consumidores, mediante el acceso a información fiable de su real “derecho a la reparación”; c) centrar la atención en los sectores que utilizan más recursos y tienen un alto potencial de circularidad –como la electrónica y las TIC, las baterías y los vehículos; los envases, los plásticos, los textiles, la construcción y edificación, y los alimentos-; d) reducir los residuos, evitar su generación y transformarlos en recursos secundarios de calidad; e) hacer funcionar la circularidad para las personas, las regiones y las ciudades; f) reforzar el papel de la normalización técnica; y g) iniciativas transversales a escala mundial, como la circularidad como requisito previo de la neutralidad climática.

Por último, por la trascendencia de su implantación efectiva, cabe reiterar el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles⁴³.

5.2. Estrategia Nacional y estrategias autonómicas

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020 se adoptó la Estrategia Nacional de Economía Circular⁴⁴, con principios transversales ambiciosos, pero con una falta de claridad en objetivos y planificación. Tampoco incluye formulaciones de carácter jurídico que puedan derivar en una regulación mínima de los postulados esenciales de la economía circular por parte del Estado, en ejercicio de su competencia exclusiva

43. Según el Reglamento: “Una actividad económica puede contribuir de forma considerable y de diversos modos al objetivo medioambiental de transición hacia una economía circular. Puede aumentar, por ejemplo, la durabilidad, la posibilidad de reparación, de actualización y de reutilización de los productos, o puede reducir el uso de los recursos mediante el diseño y la elección de materiales, facilitando la reconversión, el desmontaje y la deconstrucción en el sector de los edificios y la construcción, en especial para reducir el uso de materiales de construcción y promover su reutilización. También (...) desarrollando modelos de negocio del tipo “producto como servicio” y cadenas de valor circulares, con objeto de mantener los productos, componentes y materiales en su nivel máximo de utilidad y valor durante el mayor tiempo posible (...)” (considerando 28).

44. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF (última consulta: 10 de enero de 2021).

en materia de legislación de bases de la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que pueden establecer las comunidades autónomas, adaptadas con posterioridad, con la cobertura legal suficiente, por los Gobiernos locales.

La Estrategia Nacional ha sido objeto de otras críticas fundadas que se resumen en que se centra en exceso en los residuos, en que carece de medidas efectivas de implementación y de carácter prescriptivo, así como de una perspectiva multinivel⁴⁵ que la hagan viable en un Estado compuesto⁴⁶.

Por su parte, las comunidades autónomas han venido adoptando sus respectivas estrategias y planes de economía circular; así, por ejemplo, entre otras: Aragón (cuya Estrategia incluye un sello “Aragón circular” para las empresas)⁴⁷; Andalucía (“Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular”); Castilla-La Mancha (cuya Estrategia se contempla en la Ley 7/2019, de 29 de noviembre); Cataluña (“Estrategia de impulso a la economía verde y economía circular”; “Estrategia catalana de eco-diseño, para una economía circular y eco-innovadora”, y “Programa de prevención y gestión de residuos y recursos [PRECAT20]”)⁴⁸; Extremadura (“Estrategia de Economía Verde y Circular para Extremadura 2020”); Galicia (“Estrategia Gallega de Economía Circular 2019-2030); y País Vasco (“Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030”).

5.3. Estrategias y acciones locales. Experimentación y colaboración en red

Como es conocido, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha elaborado la Estrategia Local de Economía Circular -“Hacia un Estrategia Local de Desarrollo Sostenible”-⁴⁹, que debe entenderse

45. Puentes (2018), Nogueira (2019).

46. Desde un plano organizativo, la Estrategia remite a una Comisión Interministerial de Economía Circular, a un Grupo de Trabajo sobre la materia de la Comisión de Coordinación de Residuos, y a un Consejo de Economía Circular.

47. La Estrategia está disponible en: <https://aragoncircular.es/>.

48. Se ha creado también un Observatorio de Economía Circular, con información disponible en:

http://mediambient.gencat.cat/es/05_ambits_dactuacio/empresa_i_produccio_sostenible/economia_verda/catalunya_circular/.

49. Disponible en:

http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/estrategia_local_ec_170x240_definitiva_compressed.pdf.

como complemento al Compromiso 2030 -“Estrategia de la FEMP para el Cumplimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”-.

La Estrategia en materia de economía circular contiene 4 ejes estratégicos: a) minimización de uso de los recursos naturales; b) gestión del consumo del agua; c) sostenibilidad de los espacios urbanos; y d) espacios y conductas saludables; y sus correspondientes medidas concretas, con actuaciones prioritarias y objetivos claros a conseguir. La Estrategia se acompaña, como no podía ser de otra manera, del correspondiente Plan de Seguimiento.

Se apuesta, así, por maximizar los recursos naturales y energéticos disponibles en el ámbito local, con el objetivo de que alarguen su ciclo de vida, así como la introducción de la circularidad en el espacio urbano en una orientación directa hacia ciudades y pueblos circulares y saludables⁵⁰.

Los Gobiernos locales han ido elaborando acciones propias de transición hacia una economía circular, en el marco de sus competencias ambientales y de gestión de residuos en particular, muchas veces en colaboración con otras entidades municipales.

Es remarcable el entramado de conexiones intermunicipales que se están articulando para compartir experiencias y buenas prácticas. La implementación de políticas públicas y acciones orientadas a una mayor sostenibilidad exige actuar en red para el intercambio de experimentación práctica⁵¹ que sea exportable a otros territorios con situaciones geográficas, económicas o poblaciones similares. De ahí la creación, en los últimos años, de redes como la “Red de Ciudades Circulares”⁵², organización

50. Puentes (2020: 785-794).

51. El Comité Económico y Social Europeo, en el mencionado Dictamen sobre el Nuevo Plan de Acción (2020-2023), señala que “conviene promover, mediante programas europeos, la experimentación práctica de procesos de economía circular en distintos sectores y en un número importante de ciudades europeas, polos agroalimentarios y zonas rurales, con miras a valorizar experiencias significativas en los sectores de la producción y el consumo que puedan utilizarse como buenas prácticas”.

52. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/dialogue/existing-eu-platforms/circular-europe-network> (última consulta: 15 de enero de 2021).

Significativa fue la petición del Ayuntamiento de París (“Llamamiento a las ciudades en favor de la Economía Circular”) en 2018, para promover modelos de economía circular entre entidades locales. Disponible en: http://www.acrplus.org/images/news/20150915-EtatsGeneraux-call_of_cities_for_circular_economy.pdf (última consulta: 15 de enero de 2021).

europaea de ciudades pioneras en la aplicación de enfoques de economía circular para abordar problemas y desafíos urbanos actuales⁵³.

También en la *Ellen MacArthur Foundation*⁵⁴, una institución centrada en la investigación y el estudio sobre la economía circular, pueden encontrarse experiencias de distintas ciudades alrededor del mundo⁵⁵.

6. Instrumentos de apoyo a la economía circular

6.1. Normalización técnica

Frente a las dificultades que presenta el derecho sustantivo para regular la economía circular a partir de medidas obligatorias, la normalización técnica, por su voluntariedad, es un mecanismo eficaz para la transición circular, proporcionando herramientas que facilitan la implementación práctica de medidas transversales o por sectores de producción.

El citado Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo relativo al Nuevo Plan de Economía Circular (2020-2023) señala que “el proceso de normalización técnica de los productos sostenibles, empezando por los sectores altamente intensivos en recursos, debe revestir especial importancia en el marco del sistema de ‘calidad y conformidad’, recurriendo a tal fin a la evaluación de conformidad, así como a un mayor uso de la contratación ecológica y la certificación de las materias primas secundarias”. Por ello, los organismos nacionales de normalización, en cooperación con los europeos, deberían desarrollar lo antes posible “prácticas de referencia” (PdR) y normas armonizadas.

En abril de 2019 la Asociación Española de Normalización (UNE) constituyó la Comisión Consultiva de Economía Circular, con representación de la Administración General del Estado, como mesa de diálogo para definir la posición española en cuestiones de carácter técnico, estratégico y de gobierno de la normalización en este ámbito, en su sentido transversal y multisectorial. Su

53. Dhawan (2019).

54. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/> (última consulta: 15 de enero de 2021).

55. Una estrategia interesante para una gran ciudad es la de Ámsterdam. Disponible en: <https://www.interregeurope.eu/rumore/news/news-article/8759/amsterdam-circular-strategy-2020-2025/> (última consulta: 15 de enero de 2021).

objetivo es analizar cómo la normalización técnica puede contribuir a conseguir las metas de la economía circular. Entre las medidas adoptadas se cuenta el análisis del estado regulatorio en la materia, así como la creación de un comité de normalización en EC, el comité CTN 323, para el desarrollo de directrices, marco, guías, herramientas de apoyo y requisitos de carácter horizontal, en línea con la norma internacional ISO/TC 323 “*Circular economy*”.

Con todo, no pueden dejarse al margen ciertas reservas respecto de las influencias de determinados sectores económicos en las “normas técnicas circulares” que pautan el diseño ecológico de algunos productos industriales, como los basados en componentes electrónicos y tecnológicos.

Esto al margen, la evaluación y certificación de conformidad con normas técnicas de economía circular –así por AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación) en materia de residuos– tiene relación directa con el sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales (EMAS)⁵⁶ y también con la gestión ambiental de la contratación pública.

6.2. Contratación pública

La contratación pública ocupa un lugar preferente en el logro de los ODS⁵⁷ y de la EC en su condición de herramienta estratégica para la implementación efectiva de políticas ambientales, sociales y económicas. El potencial de la contratación del sector público (estatal, autonómico y local) para conseguir integrar el enfoque circular en la economía, de modo que permita avanzar hacia una utilización más eficiente de los recursos⁵⁸, es indiscutible.

Esta es la senda propiciada por la Unión Europea a partir de la denominada “contratación pública verde”⁵⁹, con la inclusión del clausulado ecológico, y ahora de cláusulas de economía circular en los pliegos técnicos y administrativos -por ejemplo, en las compras públicas de productos y servicios, e, incluso, en los contratos de construcción de obras e infraestructuras públicas- para propiciar el cambio de modelo económico.

56. Comisión Europea: *Moving towards a circular economy with EMAS. Best practices to implement circular economy strategies (with case study examples)*, 2017.

57. Véase Gimeno Feliu, J. M.^a, en el estudio: “Los objetivos de sostenibilidad e inclusión de la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública. De las ideas a la acción”, de este volumen colectivo.

58. Pernas (2020b, 2020d).

59. Sobre la contratación pública verde véanse, entre otros, los trabajos recogidos en el volumen colectivo dirigido por Lazo (2018).

El reiterado Nuevo Plan de Acción de la Unión Europea (2020-2023) apuesta en firme por la contratación pública como instrumento de apoyo a la economía circular, aunque desde la obligatoriedad y no tanto desde la voluntariedad. Prevé que la Comisión Europea, a partir de este año 2021, proponga criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación ecológica en la legislación sectorial, por lo que “parece admitir limitaciones de enfoque voluntario, evidenciado por el desigual y limitado avance de la compra pública verde, y la necesidad de avanzar por vía legislativa estableciendo obligaciones de compra verde, de acuerdo con el enfoque ya apuntado, pero no desarrollado, por la Directiva 2014/24”⁶⁰. Ello exigiría, por otra parte, una formación específica a los contratistas en la materia de economía circular.

El mismo Plan de Acción prevé que la Comisión vaya introduciendo, de manera gradual, requisitos obligatorios de notificación para supervisar la incorporación de la compra pública verde, sin crear una carga administrativa injustificada para los compradores públicos; un aspecto esencial, señalan los expertos, junto con la disponibilidad de indicadores, por la falta de información fiable sobre el avance del uso estratégico de la contratación pública⁶¹.

La mencionada Estrategia Española “España Circular 2030” indica que se deben fomentar acciones para implementar la contratación pública verde, estableciendo medidas o elaborando criterios para ser utilizados por los distintos órganos administrativos de contratación. Por su parte, el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018-2025), en concordancia con la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2018) para alinear la compra pública con los ODS, contempla a su vez algunas medidas concretas⁶².

Por último, en lo que atañe a las entidades municipales, la mencionada Estrategia Local de Economía Circular incluye recomendaciones sobre compra pública sostenible, como “llamada de atención” a las entidades locales sobre las posibilidades que ofrecen determinadas tipologías de contratos públicos para la consecución de la circularidad⁶³. También resulta de interés la plataforma de contratación sostenible (*Sustainable Procurement*

60. Pernas (2020d).

61. Pernas (2020b, 2020a).

62. Pernas (2020a).

63. Pernas (2020a: 891).

Platform)⁶⁴ gestionada por la ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*) –Gobiernos Locales para la Sostenibilidad-, fundada en 1990⁶⁵.

6.3. Fiscalidad ambiental

La fiscalidad ambiental o fiscalidad verde, esto es, la vinculada a objetivos ambientales, es también una medida orientada al logro de los ODS, y deberá serlo en la transición hacia una modalidad circular de economía.

Este tipo de fiscalidad viene siendo característica del sector de la gestión de los residuos, como es el caso de los cánones que gravan la destinación de los residuos municipales a las infraestructuras de gestión de residuos (vertederos e incineradoras)⁶⁶, que tienen como sujetos pasivos los productores de residuos, públicos o privados.

A falta de nueva legislación de residuos, el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, propone, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea para incrementar las tasas de reciclado, la utilización por las administraciones competentes de los instrumentos económicos previstos en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, “de modo que, cuando sea pertinente, las cantidades recaudadas se destinen a la promoción de las primeras opciones de la jerarquía de residuos de forma que se avance en un reciclado de calidad así como en la mejora de la gestión de residuos, incluyendo la restauración ambiental de espacios degradados por vertidos y la descontaminación de suelos”⁶⁷.

Para otras modalidades de instrumentos fiscales verdes imprescindibles para la transición hacia el modelo económico circular (por ejemplo, las tasas destinadas a reducir plásticos de todo tipo) habrá que esperar a la

64. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/sector/public-procurement> (última consulta: 15 de enero de 2021).

65. <https://iclei.org/> (última consulta: 15 de enero de 2021).

66. Ley catalana 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del desperdicio de los residuos.

67. Véase el apartado III de su Preámbulo.

aprobación de la legislación estatal de residuos, en tramitación en estos momentos⁶⁸.

Si la voluntariedad es una de las características que identifican el modelo de economía circular, los estímulos fiscales, a modo de exenciones por ejemplo en los productos reciclados o de segunda mano, parecerían ser también incentivos idóneos⁶⁹. Sin embargo, es más que probable que tales incentivos sufran algunos retrasos en su regulación y efectividad, por la situación de pandemia y la necesidad de recaudación fiscal para destinar recursos públicos a las políticas sociales vinculadas con la Agenda 2030.

7. La transición circular en el ámbito local: un marco propicio para la gestión colaborativa

7.1. Transversalidad en la gestión circular de las competencias locales

Como se indicaba al inicio de este estudio, gran parte de las materias en las que los municipios ejercen competencias propias están afectadas por la transversalidad de los ODS y de las acciones tendentes a la EC, entre ellas: a) urbanismo y planeamiento; promoción y gestión de la vivienda de protección pública; conservación y rehabilitación de la edificación; b) medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas; c) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; d) tráfico, movilidad, y transporte colectivo urbano; e) ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante; f) protección de la salubridad pública; g) cementerios y actividades funerarias; h) promoción de la cultura y equipamientos culturales; i) e, incluso, la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

68. El Anteproyecto de Ley, aprobado por Consejo de Ministros el 2 de junio de 2020, prevé limitaciones a los plásticos de un solo uso, restricciones a su introducción en el mercado y un impuesto para reducir los envases de plástico de un solo uso. Fija objetivos de reutilización y reciclado de residuos municipales y para la recogida separada de botellas de plástico, a partir de 2025. Refuerza también el orden de prioridad en las opciones de gestión de residuos para que la eliminación en vertedero sea la última opción, obligando a las administraciones competentes a adoptar instrumentos económicos y otras medidas incentivadoras (art. 8.3).

69. Algunas propuestas en Sastre (2019).

En lo que atañe a los servicios municipales, la circularidad tiene también carácter transversal. Deberán adoptarse acciones bien definidas para los servicios cuya prestación requiere infraestructuras específicas, como los de recogida y tratamiento de residuos, incluidas las aguas residuales, y, asimismo, el transporte público urbano (e interurbano), atendiendo a la densidad de población; para los municipios de menor densidad, serán prestados en coordinación con las diputaciones provinciales o entidades equivalentes.

Estas entidades ostentan la competencia para la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcial, y el fomento o, en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Asumen también el tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, además de la contratación pública centralizada en aquellos con población inferior a 20 000 habitantes⁷⁰, dos ámbitos competenciales vinculados a la EC.

Luego, con independencia del carácter municipal o supramunicipal, la gestión de las competencias y los servicios públicos locales impacta en la consecución de los ODS, en esa “localización” a la que nos referíamos al inicio.

Y esta consecución supera los meros límites geográficos de los términos municipales. El ejercicio sostenible de las competencias por los municipios ha de estar forzosamente en consonancia con el de las entidades limítrofes. Por eso, el logro de los objetivos de la Agenda 2030, a través de medidas de economía circular, parece propiciar un nuevo entramado de relaciones intermunicipales de cooperación y colaboración, con o sin estructura administrativa, a modo de una gestión colaborativa, con participación directa, además, del sector privado implicado en prácticas productivas circulares.

7.2. Residuos municipales

La economía circular, como se ha avanzado, no se identifica con la gestión de los residuos ni es continuación de la llamada “economía del reciclaje”. Implica más bien el tránsito del “residuo sostenible” al “residuo 0”, en una visión sistémica que incluye los residuos generados por los procesos productivos. La gestión circular de los residuos persigue, en suma, su desaparición y, en caso de

70. Sobre esta controvertida coordinación supramunicipal me remito a las consideraciones de Fortes (2018).

no eliminarse, convertirlos en “materias primas secundarias”. Por eso es un sector clave en el cambio de modelo económico.

Ya en el primer Plan de Acción Europeo para la Economía Circular de 2014, la Comisión presentó un paquete legislativo para revisar varias directivas de residuos y restringir su vertido, en particular de los residuos municipales⁷¹. Se aprobó así la citada Directiva 2018/850, de 30 de mayo de 2018 (Directiva marco)⁷², con unos objetivos más ambiciosos, resaltando la necesidad de someter los residuos destinados a vertedero a un tratamiento previo adecuado para asegurar que no se pone en riesgo la salud humana y el medio ambiente.

Esta Directiva marco no ha sido aún incorporada en su conjunto a nuestro ordenamiento jurídico⁷³, más que por algunas comunidades autónomas⁷⁴.

A la espera de la legislación estatal, se ha aprobado el mencionado Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. El Reglamento introduce restricciones al depósito de residuos e impone a las administraciones públicas, y a las entidades explotadoras de los vertederos, condiciones y obligaciones más estrictas que la normativa anterior. Declara que su fin último es avanzar hacia una economía circular, y cumplir con la jerarquía de residuos y con los requisitos de eliminación establecidos en la Ley 22/2011 (arts. 8 y 23).

En línea con los objetivos de reducción de residuos municipales establecidos en la Directiva marco, en el contexto del tránsito a la economía circular, el Reglamento fija la reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero, en especial de aquellos que son aptos para su preparación para la reutilización, el reciclado y la valorización⁷⁵.

71. Véase Santamaría (2018).

72. La Directiva ha sido complementada con la Decisión de ejecución 2019/1885 de la Comisión Europea, de 6 de noviembre de 2019, por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos relativos al vertido de residuos municipales de acuerdo con la Directiva 1999/31/CE del Consejo, que deroga la Decisión 2000/738/CE.

73. El Consejo de Ministros, el 2 de junio de 2020, aprobó el mencionado Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, que tiene como finalidad transponer la Directiva marco 2018/851, así como la Directiva 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados residuos plásticos en el medio ambiente. Véase Fernández de Gatta (2021).

74. Como Navarra (Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad) e Islas Baleares (Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears).

75. Remite a una futura orden ministerial para fijar la relación de residuos cuya prohibición de vertido a futuro facilitaría esa transición circular.

Por otra parte, en el mismo contexto, el nuevo Real Decreto incide en el régimen de los costes de vertido. Para la fijación de los precios de vertido, que habrán de ser publicitados por medios telemáticos, contabiliza la totalidad de los costes directos e indirectos⁷⁶, e incluye aquellos que se pudieran producir durante un dilatado periodo de tiempo posterior a la clausura, para la prevención de residuos y la promoción del reciclado.

Esta normativa no es ajena a los riesgos que genera el SARS-CoV-2. El mismo Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, establece normas específicas de gestión de residuos domésticos, tanto para su tratamiento domiciliario en hogares con pacientes, o en cuarentena por COVID-19, como para su gestión posterior, así como sobre la gestión de los residuos procedentes de hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, y establecimientos similares en contacto con el COVID-19 (disposición adicional segunda)⁷⁷.

Finalmente, en el apartado de buenas prácticas en la gestión circular de residuos urbanos pueden mencionarse, entre otras muchas, el sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR), que responsabiliza al consumidor en la recuperación de determinados residuos (botellas y latas) porque paga una cantidad de dinero por el envase, a recuperar con la devolución en tiendas o en máquinas de retorno situadas en calles⁷⁸.

7.3. Aguas

También los servicios de abastecimiento y de saneamiento y depuración de aguas han de encaminarse a reducir la vulnerabilidad del sistema hídrico, en el sentido de la moderna legislación de cambio climático⁷⁹, a través de una gestión circular de este recurso natural escaso⁸⁰.

Se trata de integrar la dinámica hídrica en el urbanismo urbano, con un diseño asimismo circular, a través, por ejemplo, de la recuperación de los

76. Entre los costes indirectos se contabilizan aquellos ligados a la emisión de gases de efecto invernadero para los que ya existe un coste medioambiental aceptado por la Unión Europea a través de su mercado de carbono.

77. En lo que se refiere a estos últimos, se complementa lo previsto en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

78. Véase el artículo 26 de la mencionada Ley Foral 14/2018, de 18 de junio.

79. Así el artículo 16 de la citada Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto.

80. Para más detalle, Ramírez (2021).

procesos ecológicos en el ecosistema característico de las ciudades, mediante sistemas urbanos de drenajes sostenibles (SUDS). Estos sistemas “permiten en suelos impermeables canalizar, almacenar y dirigir las aguas de escorrentía hacia suelos naturales. Ello permite recuperar las funciones naturales del agua, irrigando los suelos de áreas verdes y alimentando el subsuelo, a la vez que disminuye las inundaciones y los volúmenes de agua que deberán ser conducidos por el alcantarillado y tratados”⁸¹.

Atendiendo a la geografía urbana, también cabe integrar en su ordenación la dinámica fluvial, esto es, la recuperación urbana de los cauces y flujos de los ríos o riachuelos⁸², mediante infraestructuras que impidan la mezcla de aguas limpias y pluviales con las residuales, permitiendo la captación y reutilización de las primeras, bien como recurso de riego, bien como elemento natural integrado en el paisaje urbano.

Preservar el medio hídrico y el agua como bien público esencial significa aprovechar la circularidad propia de este recurso natural, tanto en los servicios públicos ligados a su distribución, explotación, tratamiento, regeneración y reutilización, como en los procesos productivos y las actividades agrícolas, que habrán de ser diseñados atendiendo al uso racional, eficaz y eficiente de las aguas superficiales y subterráneas. Con ello se lograría el ODS6 (“mejorar la calidad del agua y aumentar de forma segura el reciclaje y la reutilización”).

7.4. Urbanismo y arquitectura

La implementación efectiva de algunas de las acciones locales orientadas a la consecución del cambio de modelo económico y, con ello, de los ODS, se encuentra subordinada al tipo de arquitectura de los edificios y a la ordenación de los barrios de las ciudades, al modelo de urbanismo en suma.

Como ámbito de competencia municipal, la planificación urbanística tiende también, en los últimos lustros, a un modelo ecológico de ordenación del suelo urbano. En este contexto, surge el llamado “urbanismo circular”, un urbanismo sostenible que aplica los principios de la circularidad al diseño y

81. Véanse Perales (2019) y las experiencias del uso de SUDS en distintas ciudades españolas.

82. Sirvan de ejemplos la renaturalización del río Manzares a su paso por Madrid y la recuperación e integración urbana de los riachuelos que emanan del lago en el municipio gerundense de Banyoles.

a la planificación de ciudades y de edificios; esto es, un urbanismo entendido “como cierre del ciclo de vida en el uso del suelo”⁸³.

Algunas muestras de este modelo urbanístico son los barrios multifuncionales –en oposición a los “barrios monofuncionales”–, con mezcla de usos del suelo urbano, con espacios verdes más ricos en biodiversidad y huertos urbanos, por ejemplo, que permiten producir determinados alimentos y gestionar parte de los residuos *in situ*, a la vez que un uso más eficiente de energía y una mayor interacción social⁸⁴.

Una ordenación urbana y una planificación urbanística en circular propician también el uso de energías más eficientes o renovables, a través del diseño de edificios más acordes con el ahorro energético, a modo de estructuras arquitectónicas con bloques de viviendas con espacios verdes interiores, mejorando el confort energético aprovechando el sol y la luz natural, así como la instalación de terrazas verdes. Todo ello nos trae a la memoria la transformación urbanística de los ensanches de Barcelona de la mano de Ildefonso Cerdà en su famoso Plan de 1859.

Se trata también de experimentar con la transformación urbana a través de la reconversión de edificios e infraestructuras, públicas o privadas, en desuso, posibilitando nuevos destinos más sostenibles⁸⁵.

Finalmente, el urbanismo circular está vinculado también a la movilidad en las grandes ciudades. Supone una reacción a la “ineficiencia del urbanismo disperso”, es decir, el urbanismo que consume grandes superficies de territorio, a la vez que genera constantes necesidades de desplazamientos para sus residentes, generando mayores costes en la instalación y el mantenimiento de los servicios locales básicos, como el suministro de agua y energía a las viviendas, la iluminación de vía pública, la recogida de residuos y el transporte público⁸⁶. De ahí la idea generalizada de la “ciudad de los 15 minutos” como ecosistema urbano más que sostenible⁸⁷.

83. Me remito a Cubes (2019).

84. La propuesta es de Montaner (2018: 18-25).

85. Algunas experiencias en Canals (2000).

86. Montaner (2018).

87. La expresión es de Anne Hidalgo, alcaldesa de París, aunque la propuesta es del urbanista y especialista en ciudades inteligentes, Carlos Moreno.

7.5. La gestión local colaborativa

Como se ha indicado, de una parte la consecución de los ODS a través de medidas de fomento de la economía circular “de proximidad” está generando un entramado de relaciones intermunicipales para compartir experiencias y buenas prácticas en un sistema de redes nacionales e internacionales.

De otra parte, la transversalidad de las acciones indispensables para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y asimismo del impacto de sus logros, superan los límites de los términos municipales; los beneficios ambientales son marcadamente supramunicipales, y habrán de serlo de igual forma las acciones estratégicas, incluyendo al sector privado implicado⁸⁸.

De ahí que nos situamos ante un contexto propicio para una gestión local colaborativa⁸⁹, que exige promover fórmulas de gestión conjunta a través de mancomunidades u otras fórmulas asociativas para articular la colaboración y cooperación que los entes locales puedan entablar horizontal y verticalmente⁹⁰.

Ante este panorama, el consorcio local se presenta como la fórmula jurídica idónea para esta gestión colaborativa, porque permite la integración del sector privado; fórmula que, además, es bien conocida en la gestión pública de los residuos municipales⁹¹.

La importancia de la cooperación público-privada en la transición circular, en este marco colaborativo, ha sido enfatizada por el Consejo Económico y Social en su reiterado Dictamen sobre el Nuevo Plan de Acción en Europa (2020-2023): “debe reservar(se) un lugar importante a los agentes públicos y privados en un marco de proximidad territorial, pues pueden desempeñar un

88. Son conocidas las buenas prácticas de empresas sociales en materia de residuos, por ejemplo, como el proyecto “Ecoindustria”, iniciado por algunos municipios catalanes (Delta del Llobregat), junto con la Diputación de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona, para impulsar la economía circular en la gestión interurbana de los residuos entre distintas empresas; una buen muestra de economía circular colaborativa. Disponible en: <https://eco-industria.net/>.

89. La idea de cooperación y colaboración ha sido significada por la doctrina; así, Nogueira (2019).

90. Esta “dimensión colaborativa” entre entidades del sector público ha sido considerada acertada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; véase Pernas (2020c).

91. Aunque con algunos cambios significativos a resultas de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; sobre ello, Santamaría (2014).

papel crucial a la hora de aprovechar las nuevas oportunidades, desarrollando asociaciones público-privadas y brindando ejemplos de ‘responsabilidad social territorial’ y de responsabilidad social de las empresas orientados a los principios de la circularidad colaborativa”.

8. Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2020). La economía circular en el derecho ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102 (2), 231 y ss.
- Boto Álvarez, A. (2021). Los desafíos normativos de la economía circular y la lucha contra el desperdicio en Francia. *Revista General de Derecho Administrativo*, 56.
- Canals Ametller, D. (2000). *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde: un estudio jurídico*. Barcelona: Cedex.
- Cubes San Salvador del Valle, G. (2019). *Nuevos mecanismos de intervención en la ciudad existente: La recualificación a través del decrecimiento. Objetivo: una ciudad resiliente a través de un urbanismo circular* [tesis doctoral]. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en: <http://oa.upm.es/56876/>.
- de la Varga Pastor, A. (2020). La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102 (2), 176-203.
- Dhawan, P. (2019). *Circular Economy Guidebook for Cities*. Disponible en: https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/circular_cities_publication.pdf.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2021). Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 108, 5-50.
- Fortes Martín, A. (2018). *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*. Madrid: Iustel.
- Lazo Vitoria, X. (dir.). (2018). *Compra pública verde*. Barcelona: Atelier.
- Llorente González, L. J. y Vence, X. (2019). Decoupling or “Decaffing”? The Underlying Conceptualization of Circular Economy in the European Union Monitoring Framework. *Sustainability*, 11.

Merino Estrada, V. y García Maties, R. (coords.). (2020). La nueva agenda urbana: municipio y objetivos de desarrollo sostenible. *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, 232 (número extraordinario).

Montaner Auge, C. (2018). Urbanismo circular: ¿cómo incidir en la economía circular desde el planeamiento, el proyecto y la gestión urbana?. *Forum Calidad*, 294.

Nogueira López, A. (2018). Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 46, 32-65.

- (2019). Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas. *Indret. Revista para el análisis del derecho*, 3, 1-29.

Perales Momparler, S. (coord.). (2019). Consolidando el drenaje sostenible en España. *Revista de Obras Públicas*, 3607.

Pernas García, J. (2020a). Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica. En G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (pp. 873-914). Madrid: CIEMAT.

- (2020b). La “contratación circular”: el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos. *Observatorio de Contratación pública* [blog], 06-04-2020. Disponible en: <http://www.obcp.es/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia>.
- (2020c). Cooperación horizontal “genuina” y contratación pública a propósito del tratamiento de residuos municipales. Nota sobre la Sentencia del TJUE de 4 de junio de 2020 (asunto C-429/19). *Verde y circular* [blog], 10-06-2020. Disponible en: <https://josepernas.com/2020/06/10/cooperacion-horizonta-genuina-entre-autoridades-publicas-para-la-gestion-conjunta-del-servicio-de-tratamiento-de-residuos-nota-sobre-la-sentencia-del-tribunal-de-justicia-de-4-de-j/>.
- (2020d). La contratación pública como herramienta para la transición hacia una economía circular: recientes desarrollos estratégicos y previsiones del Anteproyecto de Ley de Residuos. *Verde y circular* [blog], 30-07-2020. Disponible en: <https://josepernas.com/2020/07/30/la-contratacion-publica-como-herramienta-para-la-transicion-hacia-una-economia-circular-recientes-desarrollos-estrategicos-y-previsiones-del-anteproyecto-de-ley-de-residuos/>.

- Puentes Cociña, B. (2018). ¿España Circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de la economía circular. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9 (2), 1-39.
- (2020). Ciudades circulares. Instrumentos jurídicos para “localizar” la economía circular. En C. Barrero Rodríguez y J. M. Socias Camacho (coords.). *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*. Madrid: INAP.
- Ramírez Sánchez-Maroto, C. (2021). Análisis de la Estrategia Española de la Economía Circular en el ámbito de los recursos hídricos reutilizables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 112.
- Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V. (2020). ¿Se puede confiar en las entidades locales para impulsar la salida de la crisis económica? *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, 235.
- Salamero Teixidó, L. (2018). El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos. *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 27 (1).
- Santamaría Arinas, R. J. (2014). ¿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*, 99-100, 2671-2701.
- (2016). Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta: La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 117.
 - (2018). El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 46, 127-156.
 - (2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (1).
 - (2020). Innovación normativa para la economía circular en leyes autonómicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 55.
- Sastre Sanz, S. (2019). Instrumentos fiscales para una Economía Circular en España. *Documentos – Instituto de Estudios Fiscales*, 10.
- Simou, S. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

La transición hacia fuentes de energía no contaminantes en tiempos de COVID-19

M. Mercè Darnaculleta Gardella

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universitat de Girona

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La transición energética en el contexto actual: cambio climático y pobreza energética en tiempos de COVID-19. 2.1. El marco jurídico-político de la transición energética. 2.1.1. El Acuerdo de París y la Agenda 2030 para la transición energética. 2.1.2. La Unión energética europea. 2.1.3. La legislación estatal y autonómica sobre cambio climático y transición energética. 2.2. Retos tecnológicos, económicos y jurídicos de la transición energética. 2.2.1. Las redes inteligentes o *Smart Grids*. 2.2.2. Financiación pública, financiación privada, financiación extranjera. 2.2.3. La adecuación del marco jurídico a los desafíos de la transición. 2.3. Los efectos de la crisis sanitaria y económica derivada del COVID-19. **3. El papel de las entidades locales en la “localización” de la transición energética.** 3.1. La participación de los Gobiernos locales en la gobernanza global. 3.1.1. Las agendas urbanas y el desarrollo de ciudades sostenibles. 3.1.2. El pacto de alcaldes por el clima y la energía. 3.2. Los planes locales de energía y clima. 3.3. La instauración de un nuevo modelo económico y tecnológico. 3.3.1. Las entidades locales como consumidores de energía. 3.3.2. Las entidades locales como administraciones públicas. **4. Conclusiones. 5. Bibliografía.**

1. Introducción

Este capítulo tiene por objeto ofrecer una visión general del papel de las entidades locales en la definición y en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible marcados para la Agenda 2030 (en adelante, ODS) vinculados a la transición energética. Ello supone tomar en consideración tanto las aportaciones de las agendas urbanas en la consecución del ODS 11, relativo a las comunidades y ciudades sostenibles, como los logros vinculados con el pacto de alcaldes por el clima y la energía y que tienden a materializar el ODS 7, relativo a la transición hacia un modelo energético que permita el acceso a fuentes de energía no contaminante.

Con el objeto de contextualizar estas iniciativas, en la primera parte de este capítulo se incluye una breve referencia, en primer lugar, al marco jurídico internacional, europeo y nacional de la transición energética; en segundo lugar se señalan algunos de los retos tecnológicos, económicos y jurídicos que plantea la transición hacia fuentes de energía no contaminantes; y, en tercer lugar, se incluye una reflexión sobre los efectos de la crisis sanitaria y económica derivada del COVID-19 en el contexto precedente. La segunda parte del capítulo se centra ya, concretamente, en el papel desempeñado por las entidades locales en la consecución del objetivo de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a energía procedente de fuentes no contaminantes.

En su condición de administraciones públicas, las entidades locales pueden hacer uso de sus potestades de ordenación e intervención para favorecer el ahorro energético y el uso de fuentes no contaminantes de energía. Sin embargo, no es nada desdeñable el impacto que está teniendo el papel ejemplarizante de los municipios y, principalmente, de las grandes ciudades, en cuanto que grandes consumidores de energía, en la transformación del modelo energético. La adopción de políticas de ahorro energético en los edificios públicos, la adquisición de vehículos eléctricos, o la participación activa de los municipios en comunidades locales de energía, puede tener unos resultados enormemente satisfactorios en la consecución de los ODS vinculados a la transición energética.

2. La transición energética en el contexto actual: cambio climático y pobreza energética en tiempos de COVID-19

La expresión “transición energética” puede aplicarse a cualquier cambio significativo en el sistema energético de un espacio territorial determinado. Este

cambio puede estar asociado a la estructura del sistema de suministro -que puede ser centralizada o descentralizada-, a las fuentes de energía que lo alimentan, a los costes del sistema, o al régimen jurídico, político y económico que define la prestación y el suministro de energía.

Desde una perspectiva histórica hemos asistido a diversas transiciones energéticas, que han venido principalmente impulsadas por motivos técnico-económicos¹. La más importante, conocida como “la gran transición”, es la que nos ha conducido al sistema actual de producción y consumo de energía, que se asienta principalmente en la utilización a gran escala de combustibles fósiles. En términos jurídicos se ha producido recientemente una transición muy relevante, derivada de la transformación de un modelo centralizado de prestación de servicios energéticos, basado en monopolios nacionales, a un sistema descentralizado, basado en la apertura a la libre competencia del suministro de energía².

La transición energética a la que nos enfrentamos en la actualidad se distingue de las que han tenido lugar con anterioridad por su particular fundamento. La transición energética no viene impulsada hoy por el desarrollo de nuevas tecnologías, ni tampoco, por lo menos de forma exclusiva, por razones vinculadas al agotamiento de determinadas fuentes de energía. La razón principal que explica la inminente necesidad de transitar hacia fuentes de energía renovables deriva, como es sobradamente conocido, de las exigencias de la aceleración antropocéntrica del cambio climático.

El indiscutible aumento de la temperatura global terrestre, el calentamiento de la atmósfera, el calentamiento del océano, y la correspondiente disminución de los volúmenes de nieve y hielo, están indiscutiblemente relacionados con el aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero derivadas de la acción humana. La especial responsabilidad del sector energético en la emisión de dichos gases es razón más que suficiente para transitar hacia un horizonte de descarbonización de la energía.

Para lograr la descarbonización de la producción energética es necesario, por un lado, dejar de aprovechar las fuentes de energía convencionales, basadas en combustibles fósiles, como el carbón, el petróleo y el gas natural, y, por otro lado, lograr su sustitución por fuentes de energía renovables³. Este

-
1. Sobre ello véase: Smil (2017).
 2. Esteve (2020).
 3. Ennuschat (2020).

proceso de descarbonización, absolutamente necesario para salvar la salud del planeta, no puede producirse sin un cambio mucho más ambicioso en el modelo energético, que no se detenga únicamente en el tránsito de las fuentes convencionales hacia fuentes de energía renovables, sino que incida también en otros elementos estructurales del sistema que permitan lograr una mejor distribución de la energía y una mayor eficiencia energética⁴.

2.1. El marco jurídico-político de la transición energética

Las respuestas a los retos de la transición energética son múltiples y diversas en función del ámbito territorial analizado⁵. El marco jurídico internacional se articula en torno al objetivo de la descarbonización de la energía, mientras que la legislación europea, a partir de la integración de las políticas energética y climática, impone la consecución de objetivos más ambiciosos, vinculados a una transformación no solo de las fuentes, sino también de las redes de energía, con el fin último de garantizar un suministro energético seguro, continuo, accesible y sostenible. En ambos niveles territoriales, europeo e internacional, los instrumentos articulados para alcanzar los objetivos políticos propuestos se caracterizan, sin embargo, por su débil vinculatoriedad jurídica.

2.1.1. El Acuerdo de París y la Agenda 2030 para la transición energética

El origen de la preocupación internacional por el cambio climático puede situarse en el año 1979, con la celebración de la primera conferencia mundial sobre este tema celebrada en Ginebra y que dio lugar a la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Entre los hitos más destacados sobre la lucha contra el cambio climático destacan la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Nueva York en 1992; el Protocolo de Kioto, de 1997; y la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2012.

4. Así pues, si bien es cierto que el cambio climático es el principal motor de la transición energética, los retos jurídicos, económicos y tecnológicos de la transición desbordan con mucho el objetivo primario de la descarbonización, de modo que no puede identificarse sin más la transición energética con una modificación de las fuentes de energía. Sobre ello véase: Galera (2017).

5. Sobre ello véanse: del Guayo (2014) y Simou (2020).

En el año 2015 se celebraron dos cumbres cuya mención merece especial atención. En concreto, este año se celebró en París la Cumbre del Clima, que dio lugar al Acuerdo Climático de París, firmado en abril de 2016. El objetivo principal de este acuerdo es el de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales.

Es en este mismo contexto de preocupación y de sensibilidad internacional sobre el medio ambiente, en el que, en el mismo año 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Resolución titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo”. El objetivo número 7 de esta agenda, como ya se ha avanzado, es el de “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”. Este objetivo no solo persigue un aumento considerable de la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas, sino también una garantía de acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, una mejora de la eficiencia energética y una mayor inversión en infraestructuras energéticas.

Una de las características más destacadas de la Agenda 2030, en comparación con otros instrumentos internacionales, es que va dirigida no solo a los Estados miembros de la ONU, que son los que formalmente adoptaron el compromiso, sino también a las autoridades regionales y locales, que deben participar activamente en su implantación. Por ello la consecución del ODS número 7 debe ponerse en relación con el ODS número 11, que se propone lograr que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

2.1.2. La Unión energética europea

El ODS número 7 se encuentra perfectamente alineado con el paquete legislativo de la Unión Europea sobre “Energía limpia para todos los europeos”, que actualiza el “Marco para el Clima y la Energía” previsto para los periodos 2020 y 2030. Las normas jurídicas incorporadas en este nuevo paquete de medidas incluyen las relativas al fomento de las energías renovables, la eficiencia energética, el mercado de la electricidad y las normas de gobernanza de la Unión de la Energía.

La política energética de la Unión Europea plasmada en estas normas fue diseñada en el año 2011, en la Hoja de Ruta de la Energía 2050. Esta política persigue un doble objetivo. Por un lado, se pretende alcanzar una reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, que se contemplan transitoriamente como fuentes de reserva, hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energía renovables y otras fuentes no convencionales. Este objetivo debe discurrir en paralelo a un menor consumo de energía, esto es, a una mayor eficiencia energética. Por otro lado, las normas citadas apuntan a un cambio estructural del sistema de gestión, que abandona ahora la secuencia vertical de producción –transporte, distribución y consumo–, gestionado por los operadores del sistema, para implantar un sistema de abastecimiento energético descentralizado y basado en una gigantesca red inteligente e interconectada, alimentada por millones de actores –productores y consumidores– que interaccionan con la red (*Smart Grids*), que presupone el autoconsumo y el balance neto hasta donde sea posible.

Estos objetivos se concretan en tres horizontes temporales. Los objetivos de política energética para el 2020 se orientan hacia una reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, un incremento de la cuota de energías renovables en el consumo energético final hasta el 20 % y un incremento del 20 % en la eficiencia energética. Para el 2030 la Comisión propone como objetivos una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a las emisiones de 1990, un incremento de la cuota de las energías renovables hasta, como mínimo, el 27 %, y un incremento del 27 % en la eficiencia energética, con vistas a lograr un 30 %. Todo ello con el objetivo de alcanzar una reducción de sus emisiones de CO₂ hasta cero neto, a más tardar en 2050, y cambiar a una economía 100 % renovable y totalmente eficiente desde una perspectiva energética para la misma fecha.

La apuesta de la Unión Europea se basa, pues, en mejorar la eficiencia energética y atribuir progresivamente un mayor peso a las renovables. Y para ello debe adecuar también las normas del mercado de la electricidad, logrando una mayor integración en Europa a través del desarrollo de las interconexiones. En lo que atañe a este aspecto, se prevé un objetivo de interconexión para la electricidad que debía haber alcanzado un 10 % en 2020 y un 15 % para 2030⁶.

También en este caso, para la consecución de estos objetivos, la Unión Europea busca la implicación no solo de los Estados, sino también de los

6. Darnaculleta (2020).

ámbitos regional y local de actuación. Por descontado, en los aspectos relativos a la consecución del mercado interior y la construcción de infraestructuras que garanticen la interconexión energética a través de redes transnacionales, el protagonismo recaerá, principalmente, en las sociedades gestoras de las redes y en las autoridades nacionales y europeas de regulación. Sin embargo, en el cumplimiento específico de los objetivos de incremento de las renovables y de eficiencia energética, destaca la contribución que pueden realizar las entidades locales y, en particular, las grandes ciudades. Desde la perspectiva de la Unión Europea, esta contribución, como veremos más adelante, no toma en consideración a las entidades locales como poderes públicos, sino como grandes consumidores de energía, destacando así el papel ejemplarizante que pueden jugar en la adopción de medidas que favorezcan la transición.

2.1.3. La legislación estatal y autonómica sobre cambio climático y transición energética

En lo que atañe al ámbito nacional, España, en la línea de las principales economías de la Unión Europea⁷, ya cuenta con una base legal en la que se define la estrategia nacional sobre la energía y el clima para 2030. En la nueva Ley de cambio climático y transición energética⁸ se incluyen importantes novedades en lo que atañe al papel de las entidades locales en la transición energética. En concreto, se obliga a todos los municipios de más de 50 000 habitantes a aprobar planes de movilidad urbana sostenible, no más tarde del 2023, que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad mediante: el establecimiento de zonas de bajas emisiones; la incorporación de medidas para facilitar los desplazamientos a pie o en bicicleta, incluyendo corredores verdes intraurbanos; medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal; la electrificación de la red de transporte público; el fomento del uso de medios de transporte eléctricos privados; el impulso de la movilidad eléctrica compartida; el fomento de la sostenibilidad.

7. Entre las experiencias de derecho comparado, puede destacarse el carácter pionero del Reino Unido, que, con la aprobación de la *Climate Change Act* de 2008, fue el primer país del mundo en aprobar una ley nacional de cambio climático. En Alemania, el soporte legislativo de su *Energiewende* se aprobó en 2010, mientras que, en Francia, la Ley de Transición Energética para el crecimiento verde fue aprobada en agosto de 2015. Los objetivos sobre la energía y el clima para 2030 han sido actualizados en Alemania por la Ley Federal de Protección del Clima de 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz*). La falta de previsión en esta Ley de medidas de protección posteriores al 2030 ha sido declarada inconstitucional, por vulneración de los derechos de las generaciones futuras, en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021.

8. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021).

nibilidad en el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo; y el establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad (artículo 14.3 de la Ley de cambio climático y transición energética).

A nivel autonómico también existen algunas iniciativas destacables. Pueden citarse, en particular, la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático; la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético; y la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética.

La ley catalana 16/2017 atribuye un notable protagonismo a las entidades locales en materia de transición energética. En primer lugar, porque reconoce explícitamente el papel de las entidades locales en la adopción de políticas climáticas, y prevé la adopción de medidas de soporte para facilitarles la participación en foros europeos e internacionales; en segundo lugar porque prevé explícitamente la participación de las entidades locales en la definición del marco estratégico autonómico para la mitigación de emisiones; y, en tercer lugar, porque les atribuye expresamente funciones de promoción de la construcción de edificios bioclimáticos, de rehabilitación de edificios con criterios energéticos o de reserva de puntos de carga para edificios eléctricos. Asimismo, tanto la Ley catalana 16/2017 como la Ley andaluza 8/2018 y la Ley balear 10/2019 obligan a los municipios a aprobar planes municipales de lucha contra el cambio climático, que incorporen medidas de fomento de la eficiencia energética y de intensificación del uso de energías renovables⁹.

2.2. Retos tecnológicos, económicos y jurídicos de la transición energética

La transición energética, como ya se ha avanzado, no es solo una cuestión relacionada con el acceso a nuevas fuentes de energía, sino que requiere reforzar la inversión en el desarrollo de nuevas tecnologías que faciliten su transporte y distribución de un modo mucho más eficiente. Ello requiere afrontar importantes retos tecnológicos, económicos y jurídicos, cuyo análisis desborda con mucho los objetivos de este trabajo. En este apartado se esbozarán solo algunos de ellos, con el objeto de dejar entrever su enorme envergadura.

9. Simou (2020: 64-67) y Hernández (2020).

2.2.1. Las redes inteligentes o *Smart Grids*

El desarrollo tecnológico actual permite la producción de energía eólica, energía solar y de nuevas fuentes de energía, como el shale gas, mediante las polémicas técnicas de *fracking*. El acceso a estas nuevas fuentes nos sitúa ahora ante el reto de desarrollar nuevas tecnologías que mejoren las escasas posibilidades de almacenamiento de energía, y que permitan integrar adecuadamente la energía producida por estas nuevas fuentes en las redes de transporte y distribución. En concreto, debido a la progresiva diversificación de las fuentes de energía y la descentralización de la producción energética, resultará necesario adaptar tecnológicamente las redes para que puedan soportar los puntos altos y bajos de tensión derivados de las entradas y salidas de energía. Para ello es necesario ampliar y optimizar las redes con la ayuda de modernas tecnologías de la información y la comunicación, desarrollando redes “inteligentes” (*Smart Grids*)¹⁰ que permitan gestionar digitalmente la capacidad de la red.

Una red inteligente es una red que permite la interacción de todos los operadores del mercado y que está basada en los datos que proporcionan los sistemas de medición inteligente. Estos sistemas de medición inteligente son sistemas electrónicos capaces de medir, en tiempo real, tanto la cantidad de electricidad vertida a la red como el consumo de electricidad. El desarrollo de estos sistemas de transmisión y recepción de datos con fines de información, seguimiento y control debe garantizar la interoperabilidad para ajustar al máximo el suministro de energía a la red con la demanda.

2.2.2. Financiación pública, financiación privada, financiación extranjera

Los enormes costes de digitalización e interconexión de las infraestructuras energéticas no han pasado desapercibidos a la Unión Europea, que los analiza con detalle en el Cuarto Informe de la Comisión sobre el estado de la Unión de la Energía, de abril de 2019¹¹. En este documento se estima que el volumen de capital necesario para la construcción solamente de las infraestructuras energéticas transeuropeas, según estimaciones de la Comisión, es de 200 000 millones de euros hasta 2020 y 180 000 millones de euros anuales más hasta

10. Spiecker gen. Döhmman (2020).

11. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Cuarto Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía, de 9 de abril de 2019 (COM 2019 175 final).

2030, de los cuales el mercado solo puede aportar aproximadamente la mitad. Las inversiones estimadas para el resto de las tecnologías requieren 400 000 millones de euros de inversión al año. Sin embargo, la Comisión sostiene que para alcanzar la neutralidad climática se necesitarán inversiones adicionales de entre 142 000 y 199 000 millones de euros al año entre 2030 y 2050.

La propia Unión Europea ha articulado diversos mecanismos para participar en este tipo de inversiones, concediendo ayudas a través de diversos fondos específicos, como el “Mecanismo Conectar Europa”, el “Fondo europeo de eficiencia energética” o el “Fondo para la energía, el cambio climático y las infraestructuras”. Específicamente para las entidades locales, existe también un fondo de ayudas para “Acciones Urbanas Innovadoras”. A partir de estos mecanismos, en el año 2008 la Unión Europea contribuyó a la financiación de proyectos vinculados a la Unión energética con 148 000 millones de euros. Esta cifra ascendió a 169 000 millones de euros en 2016 y está prevista una financiación anual adicional en 180 000 millones de euros entre 2020 y 2030.

La Unión Europea concluye que “los recursos públicos pueden proporcionar un efecto de palanca u orientar las inversiones en la dirección correcta”; sin embargo, reconoce que la mayor parte de las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos de la transición energética deberá proceder de fuentes privadas. La búsqueda de fuentes privadas de financiación en un mundo globalizado nos sitúa ante un reto de enormes dimensiones, en el que deben ser debidamente analizados los riesgos específicos de la financiación privada y, en particular, de la eventual entrada de capital extranjero¹² en los órganos de dirección de las sociedades gestoras de las infraestructuras energéticas, que tienen un indudable carácter estratégico¹³.

12. Solo un pequeño apunte en este sentido. Debido al proceso de liberalización de los servicios de transporte y distribución de energía, en la actualidad la titularidad y la gestión de las redes de transporte están en manos de sociedades mercantiles. En España en concreto estas sociedades son de capital mayoritariamente nacional: Red Eléctrica de España, ENAGAS y la Compañía Logística de Hidrocarburos. Este no es, sin embargo, el caso de otros países, como Grecia y de Portugal. Por necesidades de inversión, la sociedad gestora de la red general de transporte de energía de Grecia, ADMIE, ha perdido el control de un 24 % de sus acciones, que fueron a parar en el año 2016 a manos de la sociedad estatal china State Grid Corporation of China (SGCC). Esta misma sociedad adquirió en el año 2012 el nada desdeñable porcentaje de un 25 % del capital de “Redes Energéticas Nacionais”, en Portugal. Sobre ello véase Schuelken (2020).

13. Con el objetivo de evitar que las inversiones extranjeras directas puedan afectar a la estabilidad y a la seguridad de los Estados miembros, la Unión Europea está elaborando un marco regulador para controlar los riesgos futuros de un aumento de la inversión extranjera en sectores estratégicos, que se ha concretado por el momento en el Reglamento (UE) 2019/452, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión.

2.2.3. La adecuación del marco jurídico a los desafíos de la transición

Los retos jurídicos de la transición energética no son de menor calado que los retos tecnológicos y económicos expuestos. Es necesario diseñar un marco jurídico que facilite la implantación de las infraestructuras para la generación de energía alternativa -parques eólicos y campos de energía solar- y de las interconexiones necesarias para mejorar su transporte y distribución, que haga sostenible económicamente la transición energética y que sea coherente con el resto del ordenamiento y, en particular, con las políticas sociales y ambientales vinculadas a la política energética¹⁴.

El marco jurídico aplicable a la transición energética debe ser, en la medida de lo posible, estable en el tiempo. En concreto, las medidas de fomento de las renovables deben abarcar un horizonte temporal que evite los efectos de un riesgo regulatorio desproporcionado¹⁵.

La planificación de las infraestructuras energéticas y los procedimientos de autorización para su construcción y puesta en funcionamiento, además de ser estables en el tiempo, deben ganar mayor agilidad. Es necesario en este sentido encontrar un equilibrio entre la seguridad jurídica y la necesaria aceleración de los procedimientos administrativos para que dichas infraestructuras puedan ser una realidad en un periodo de tiempo razonable¹⁶.

Finalmente, es necesario transitar de un marco jurídico internacional, europeo y nacional que hasta fechas recientes se ha basado principalmente en declaraciones de intenciones, objetivos políticos, programas de acción, planes y otros instrumentos de *soft law*, hacia un marco jurídico vinculante y, como se ha dicho, estable, que dote a los poderes públicos de los instrumentos necesarios para afrontar los retos de la transición¹⁷.

2.3. Los efectos de la crisis sanitaria y económica derivada del COVID-19

La crisis sanitaria derivada del COVID-19 ha tenido un impacto notable en todos los ODS, y también en los objetivos vinculados con la transición

14. Sarasíbar (2014).

15. Sobre las enseñanzas del pasado y las propuestas de futuro en esta materia véase Bacigalupo (2020). In extenso: Castro-Gil (2015, 2016).

16. Sobre ello véanse Galán (2014) e Ibler (2020).

17. Alenza (2019: 66-69) y Simou (2020: 56-64).

energética. La necesidad de adoptar las medidas sanitarias adecuadas para atajar la propagación del virus ha pasado por delante de cualquier objetivo previamente pactado a nivel internacional¹⁸. La situación derivada del COVID-19, en términos ambientales y en términos económicos, debe conducir, pues, a una evaluación de las prioridades establecidas en los ODS.

En lo que atañe, en particular, al ODS 7 se advierte que, desde una perspectiva medioambiental, las restricciones a la movilidad derivadas de la crisis sanitaria han tenido como consecuencia una reducción puntual de los gases de efecto invernadero. Los expertos discrepan sobre la importancia relativa de esta reducción a largo plazo. En cualquier caso, ante la duda, y en atención a la gravedad y a la irreversibilidad de los efectos del cambio climático, parece razonable no bajar la guardia y seguir apostando por alcanzar los objetivos marcados por la legislación internacional y europea. Esta orientación es la que marca las decisiones políticas adoptadas en España por el Ministerio para la Transición Ecológica¹⁹.

Desde una perspectiva económica, como es habitual en estos casos, la crisis sanitaria ha impactado con mayor crudeza en los sectores más vulnerables. Los países en vías de desarrollo, al tener que hacer frente a los retos inmediatos derivados de la pandemia, tienen muchas más dificultades para alcanzar objetivos vinculados al ODS 7, como pueda ser el acceso a la electricidad o el acceso a combustibles y tecnologías no contaminantes para cocinar, puesto que las inversiones necesarias para las infraestructuras energéticas son desplazadas por la necesidad de atender a ayudas humanitarias más inminentes²⁰. Este riesgo es extensible también a los países desarrollados, en los que se está asistiendo a una crisis habitacional, alimentaria y energética

18. Véase el Informe de Naciones Unidas de marzo de 2020: *Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*, disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf> [última consulta: 20 de noviembre de 2020]; y el Informe 2020 sobre el estado de la Unión de la Energía de conformidad con el Reglamento 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la acción por el clima (COM (2020) 950 final, 14.10.2020).

19. Se ha aprobado la Ley sobre cambio climático y transición energética; y se ha seguido trabajando en la aprobación del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PINIEC) 2021-2030; en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030; y en las ayudas de un paquete de impulso de las energías renovables dotado inicialmente con 316 millones de euros. A ello hay que añadir la previsión de destinar 10 000 millones de euros provenientes del Fondo europeo Next Generation al programa de transición justa. Sobre los fondos europeos para la recuperación véase Salvador (2021).

20. Sobre ello véase en Informe de seguimiento del ODS 7: Informe sobre los avances en materia de energía dado a conocer el 28 de mayo del 2020 por el Organismo Internacional de Energía (OIE), la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD), el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS); disponible en <http://trackingSDG7.esmap.org/> [última consulta: 20 de noviembre de 2020].

sin precedentes. No es de extrañar por ello que se activen medidas especiales para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos del transporte y de la vivienda, en que se garantiza el suministro de energía eléctrica, derivados del petróleo, gas y agua durante todo el periodo de crisis²¹.

Sin desatender a estas realidades, lo cierto es que la crisis sanitaria debe verse como una oportunidad para acelerar los objetivos de la transición energética. El sector energético y, dentro del mismo, el de las energías renovables, es uno de los sectores de la economía que tiene perspectivas de salir airoso de los efectos económicos adversos derivados del COVID-19.

3. El papel de las entidades locales en la “localización” de la transición energética

Las entidades locales tienen sin duda un papel muy relevante en la consecución de los retos derivados de la transición energética. Las plantas de generación de energía deben localizarse en un punto concreto del territorio, de modo que las decisiones que adopten los municipios en el planeamiento urbanístico son relevantes. Sin embargo, el interés supralocal (supranacional incluso) que subyace en las grandes infraestructuras energéticas y, en particular, en las redes de transporte y distribución de energía, desdibuja el protagonismo que podrían tener los municipios en su diseño y ordenación. Por ello, cuando se realza, con razón, el papel de las entidades locales en la consecución del ODS 7, no se está pensando exclusivamente en la incidencia que pueda tener su intervención en términos jurídicos, en su condición de administraciones públicas titulares de competencias y de potestades de intervención, sino que se está aludiendo, en primer lugar, a su papel como actores políticos capaces de comprometerse con los objetivos de transición energética, y, en segundo lugar, se está pensando en su condición de grandes consumidores de energía²².

21. Véase: artículo 4 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; artículo 29 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19; y artículo 29 del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19.

22. Los municipios, a pesar de tener importantes competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, no tienen competencias en materia de regulación y planificación energética. El margen de actuación que les atribuye la legislación sectorial en materia de energías renovables y eficiencia energética ha sido acertadamente analizado por Mora (2012). Esta tendencia está cambiando con la aprobación de la nueva legislación estatal y autonómica en materia de cambio climático, como se ha visto en el apartado precedente.

Las entidades locales suponen más de un 40 % del consumo de energía del país, al tiempo que las ciudades españolas y los restantes núcleos de población son responsables del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las decisiones estratégicas que adopten en relación con el ahorro energético y el consumo de energía tienen, por tanto, un impacto indiscutible en la transición energética.

3.1. La participación de los Gobiernos locales en la gobernanza global

Conscientes de la importancia de involucrar a todos los niveles de gobierno en la consecución del ODS 7, organizaciones internacionales como la ONU, la OCDE y la Unión Europea han decidido fomentar un modelo de gobernanza global que facilite la participación de las entidades locales -y, en concreto, de las grandes ciudades- en su diseño e implementación²³. El impulso y la implicación directa de los Gobiernos locales en la consecución de los objetivos de sostenibilidad ambiental y transición energética se han materializado principalmente a través de instrumentos voluntarios, de *soft law*, vinculados a las agendas urbanas y el pacto de los alcaldes²⁴.

3.1.1. Las agendas urbanas y el desarrollo de ciudades sostenibles

El origen de las agendas urbanas a nivel internacional puede situarse en el año 2004, cuando las dos principales asociaciones municipales de carácter global (la *International Union of Local Authorities* [IULA] y la *World Federation of United Cities* [UTO]) se unieron para crear la red *United Cities and Local Governments* (UCLG). Esta red municipalista fue impulsada por la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat II de 1996, en la que se puso de relieve la importancia de las decisiones adoptadas por el Gobierno de las ciudades, en su condición de centros de la civilización, en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

La presencia de una representación de la red UCLG en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (conocida como Río +20) permitió la participación del mundo local en la definición de los ODS, que se articuló mediante la *Global Taskforce of Local and Regional*

23. Galera (2020).

24. Sobre ello véanse: Simou (2020: 62) y Agüero (2020).

Governments (GTF). Esta nueva red de ciudades y Gobiernos locales, regionales y metropolitanos ha tenido una intervención muy relevante en la inclusión del ODS 11 de la Agenda 2030, centrado en el desarrollo sostenible de las ciudades y los Gobiernos locales y que se basa en la idea de “localización”, entendida como el necesario proceso de “adaptación, implementación y monitoreo de los ODS a nivel local”²⁵.

En aplicación de esta idea, GTF impulsó también la aprobación, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat III, de la Nueva Agenda Urbana, que fue adoptada en paralelo a la Agenda Urbana Europea, ambas en el año 2016²⁶.

Las agendas urbanas son documentos estratégicos, que no tienen carácter jurídico vinculante, y que se basan en la adhesión voluntaria de los Gobiernos locales que quieren poner de manifiesto su compromiso de garantizar la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. Junto a la consideración de problemas vinculados a la inclusión de refugiados e inmigrantes, la pobreza urbana o la vivienda, las agendas urbanas incluyen entre sus objetivos los desafíos de la era del Antropoceno y, por tanto, asumen los retos derivados del cambio climático y de la transición energética. Desde el año 2016 se han multiplicado los procesos de agenda urbana a nivel global, nacional, regional y local. Junto a la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la UE (2016), se han aprobado también la Agenda Urbana del Eixo Atlántico (2017), la Agenda Urbana Española (2018), la Agenda Urbana de Andalucía (2018), la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050 (2019), y se encuentra en proceso de aprobación la Agenda Urbana de Cataluña²⁷.

3.1.2. El pacto de alcaldes por el clima y la energía

Mientras que las agendas urbanas incluyen la transición energética como uno más de sus objetivos, las agendas locales, vinculadas al “Pacto de los Alcaldes”, están específicamente orientadas a revertir los efectos del cambio cli-

25. Más en concreto, la “localización” requiere que los contextos subnacionales sean tomados en consideración en cada una de las etapas necesarias para alcanzar los objetivos de la agenda global, desde el establecimiento de objetivos, metas e indicadores, hasta la definición de los medios de implementación, en los términos expuestos en GTF/UCLG (2019).

26. Pazos (2020).

27. Díaz (2020).

mático, mejorar la eficiencia energética y utilizar fuentes de energía renovable en el ámbito local. Estos instrumentos tienen su origen en la aprobación de la Agenda XXI Local en la Cumbre de Río de 1992. En aquel momento ya se señaló que “la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa”²⁸.

La coordinación de la política ambiental en el ámbito local contó desde el inicio con el respaldo decidido de la Comisión Europea, que propició la aprobación de los compromisos adoptados en la Carta de Aalborg (1994) y Aalborg +10 (2004)²⁹ que resultaron decisivos para que las agendas locales tuvieran una amplia implantación en toda la Unión Europea. En el año 2005 la Federación Española de Municipios y Provincias promovió la adhesión de las entidades locales a la Red Española de Ciudades por el Clima³⁰. La ampliación y el desarrollo de estas iniciativas dieron lugar, en el año 2008, a la aprobación del Pacto de los Alcaldes por la Energía, que involucraba a los entes locales en los objetivos de reducción del 20 % de emisiones establecidos en la Estrategia Europea 2020. Las entidades locales voluntariamente adheridas al Pacto se comprometieron a cumplir con los objetivos de reducción de las emisiones marcados por la Unión Europea y a adoptar el Plan Local de Energía (PAEs). En el año 2015, el acuerdo se reelabora, dando lugar al Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía, que actualiza los objetivos de reducción de las emisiones a un 40 % para el 2030. La cifra de adhesiones al Pacto aumenta de forma espectacular, incluso en tiempos de COVID-19, habiendo pasado de 6964 a 10 629 autoridades firmantes desde enero hasta mayo de 2021³¹.

28. Artículo 28 de la Agenda XXI Local aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en el año 1992.

29. La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, conocida como Carta de Aalborg, fue aprobada por los participantes en la “Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles” celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994, y fue ratificada en 2004 en el compromiso conocido como Aalborg + 10. En ella se señala que “El Gobierno local está cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos, compartiendo con los Gobiernos a todos los niveles, además, la responsabilidad del bienestar del hombre y de la naturaleza. Por consiguiente, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio”.

30. Esta Red facilita en la actualidad tanto la implantación por parte de las entidades locales de sus respectivas agendas urbanas como su participación en el Pacto de los Alcaldes. Véase: http://femp.femp.es/Portal/Front/Institucional/RedesFront/_eJ6EplKQh0276DxfFzIppWKgetk4gGpR [última consulta: 23 de noviembre de 2020].

31. Datos disponibles en: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/> [última consulta: 12 de mayo de 2021].

La Comisión Europea ha impulsado la extensión del pacto a nivel global, apoyando la creación de redes similares en países del este de Europa, África, el Cáucaso, Latinoamérica, Caribe, y Asia. En paralelo a este proceso, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2014 se adoptó la iniciativa *Compact of Mayors*, impulsada por las redes preexistentes de ciudades que venían trabajando en materia de clima y de sostenibilidad, con el apoyo del Programa Hábitat de la Agencia de Naciones Unidas en asuntos urbanos. La convergencia de estas dos iniciativas dio lugar, en el año 2017, al Pacto Global de Alcaldes para el Clima y la Energía.

Los alcaldes voluntariamente adheridos a esta alianza global se comprometen a compartir experiencias y a adoptar medidas tendentes a reducir el impacto de sus actividades en el clima, adoptando medidas de eficiencia energética y de fomento del uso de las energías renovables. A cambio, los firmantes del Pacto, además de beneficiarse del conocimiento de experiencias comparadas, aumentan su capacidad de proyección exterior, colocándose en una situación privilegiada, tanto para atraer inversiones como para acceder a las fuentes de financiación por los resultados alcanzados en materia de sostenibilidad.

3.2. Los planes locales de energía y clima

El principal instrumento jurídico derivado del Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, que es la rama regional del Pacto Global de Alcaldes para el Clima y la Energía, es el Plan Local del Clima y la Energía o Plan de Acción para la Energía Sostenible³².

La elaboración por parte de las entidades locales de su respectivo Plan de Acción debe adaptarse a las metodologías comunes de inventario y medición de las emisiones, con el objeto de facilitar la comparación de datos, y debe incluir la adopción de concretas políticas destinadas a reducir las emisiones. En concreto, el Plan debe incluir: a) un inventario base de emisiones, que abarca: edificios, equipamientos e instalaciones municipales y no municipales, edificios residenciales, alumbrado público, industria, transporte, agricultura, silvicultura y pesca, gestión de residuos y gestión de aguas residuales; b) un programa de ahorro energético en edificios y servicios públicos, que incorpora instrumentos establecidos en el marco de la contratación pública; c) planes de

32. Galera (2018) y Simou (2020: 94-100).

movilidad, dirigidos a reducir la dependencia del vehículo privado; d) estándares de rendimiento energético y requisitos para incorporar el equipamiento de energías renovables en las nuevas construcciones; e) acciones de concienciación al público; y f) promoción de la producción local de renovables y uso de fuentes renovables, como las plantas de ciclo combinado.

El contenido del Plan es verificado por el *Joint Research Center* de la Comisión Europea y está sometido a un sistema de autocontrol, puesto que los firmantes del Pacto de los Alcaldes deben presentar un Informe de Seguimiento cada dos años después de la adopción de su Plan de Acción, en relación con sus objetivos de mitigación y adaptación. Cada cuatro años se actualiza el inventario de emisiones, para ver el progreso en relación con la mitigación de las emisiones y el consumo de energía. La adopción voluntaria de estos instrumentos de *soft law* y el progreso sostenido en los resultados facilitan el acceso a distintas líneas de financiación europea, mejorando así la capacidad de las entidades locales de instaurar un nuevo modelo económico y tecnológico de gestión energética que facilite la transición hacia fuentes no contaminantes.

3.3. La instauración de un nuevo modelo económico y tecnológico

Las aportaciones de las entidades locales a la transición energética pueden venir tanto de su condición de administraciones públicas como de su condición de grandes consumidores de energía. Ello implica que pueden hacer uso de sus potestades de intervención en materia de planeamiento urbanístico y concesión de licencias, pueden utilizar mecanismos de fomento o pueden presentarse a sí mismas como un modelo a seguir en lo que atañe al ahorro energético y al uso de nuevas fuentes de energía.

3.3.1. Las entidades locales como consumidores de energía

El papel ejemplarizante de las entidades locales debe materializarse, antes que nada, en los ámbitos específicamente previstos por la legislación europea sobre eficiencia energética.

En este sentido, es importante que las entidades locales cumplan con los objetivos de regeneración energética previstos en el artículo 5 de la Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética, con el fin último de que el parque existente de edificios de titularidad y uso públicos alcance los requerimientos

de eficiencia energética que se establecen para nuevas construcciones del sector público³³.

La rehabilitación de edificios con criterios de sostenibilidad puede venir acompañada de otras medidas complementarias, que pueden ir desde la modificación del comportamiento de los ocupantes de los edificios hasta la instalación de sistemas inteligentes de gestión del consumo, pasando por el cambio a sistemas de iluminación basados en lámparas LED. En todo caso, lo relevante es que las entidades locales orienten su política de adquisición de bienes, servicios y edificios al objetivo de garantizar la máxima eficiencia energética³⁴.

Para alcanzar este objetivo, las entidades locales, de acuerdo con las posibilidades previstas en la Ley de Contratos del Sector Público, pueden adherirse a una Plataforma de Contratación Centralizada que les facilite la adquisición de bienes y servicios de alto rendimiento energético, y pueden también optar por la inclusión de cláusulas verdes en sus pliegos de contratación, incorporando criterios ambientales tanto en la fase de adjudicación como en la fase de ejecución de los contratos³⁵. Esta orientación en la compra puede tener especiales efectos beneficiosos para el cambio climático si se tiende, por ejemplo, a una sustitución del alumbrado público por luces LED y a una electrificación del parque de vehículos municipales y de la red de transporte público.

Las entidades locales también pueden dar ejemplo del consumo de renovables y redundar en la eficiencia energética si utilizan las posibilidades que ofrece la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. En concreto, las entidades locales pueden optar por el autoconsumo o por la participación en “comunidades de energías renovables”, de acuerdo con los artículos 21 y 22 de la Directiva 2018/2001. Las comunidades de energías renovables, que pueden estar formadas por “personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios”, son entidades jurídicas sin ánimo de lucro, titulares de un proyecto de energía renovable, que pueden “producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable”³⁶. De acuerdo con

33. Véase el artículo 5 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

34. Artículo 6.2 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

35. Sobre la importancia de la contratación pública en la consecución de los objetivos de eficiencia energética por parte de las entidades locales véanse también: Mora (2012) y Galera (2020).

36. Artículo 22 de la Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

estas previsiones, las entidades locales pueden participar en la creación de comunidades de energía con la única finalidad de producir electricidad a partir de energías renovables para el autoconsumo, pero también pueden utilizarlas para poner en marcha sistemas urbanos de calefacción y refrigeración sostenible -conocidos como distritos térmicos o distritos energéticos-, o incluso para prestar otros servicios energéticos relacionados con la eficiencia energética³⁷.

3.3.2. Las entidades locales como administraciones públicas

El impacto de las decisiones adoptadas por las entidades locales, en su condición de consumidores, para contribuir a la transición energética, puede verse amplificado si los ciudadanos orientan su consumo energético en la misma dirección. Para lograrlo, las entidades locales pueden adoptar medidas de concienciación ciudadana y medidas de fomento que favorezcan la rehabilitación de edificios privados con criterios energéticos, la construcción de edificios bioclimáticos, los desplazamientos a pie o en bicicleta, el uso del transporte público, o el uso de medios de transporte eléctricos privados.

Obsérvese, por un lado, que las entidades integrantes del pacto de alcaldes se han comprometido voluntariamente a incorporar este tipo de medidas en los respectivos planes locales de energía y clima, y que, en aplicación de la legislación estatal y autonómica, los municipios van a verse obligados a adoptar progresivamente medidas similares³⁸.

Para que las medidas de intervención sean eficaces es importante que las entidades locales cuenten con datos fiables sobre el estado energético de los edificios públicos y privados, sobre los hábitos de transporte de sus ciudadanos y sobre la contribución de su territorio a las emisiones de CO₂. En función de los datos obtenidos y de su compromiso político con los ODS números 7 y 11, los municipios pueden optar por dar un paso más, y adoptar instrumentos jurídico-vinculantes de planificación, de regulación, limitación y control, que favorezcan la transición ecológica³⁹.

Desde esta perspectiva, los planes urbanísticos pueden contribuir decididamente al fomento de las renovables y a la mejora de la eficiencia y la

37. González (2020: 154). En particular, sobre algunas experiencias exitosas de creación de distritos urbanos de calefacción y refrigeración véanse: Gifreu (2019) y Galera (2020: 60-63).

38. Véase *supra*, apartados 2.1.3 y 3.1.2.

39. Sobre ello véase, *in totum*, Simou (2020).

sostenibilidad energéticas. Mediante una adecuada planificación, los municipios pueden reservar espacios para instalaciones de energías renovables; pueden optar por el diseño de ciudades compactas, ofreciendo servicios básicos en los diversos núcleos urbanos de cada municipio, lo que permite una reducción de consumo energético; o pueden diseñar un trazado determinado de las vías que favorezca los desplazamientos a pie, en bicicleta o en transporte público⁴⁰.

Finalmente, los municipios pueden introducir en sus ordenanzas regulaciones tendentes a favorecer, o incluso a imponer, el cumplimiento de determinados requisitos de eficiencia energética o de uso de energías renovables -como la instalación de sistemas de captación y utilización de energía solar para usos como la producción de agua caliente sanitaria- en la concesión de licencias de construcción y/o de rehabilitación de edificios⁴¹. La aceptación ciudadana de estas medidas vinculantes será sin duda mayor si las entidades locales que las imponen, además de predicar con el ejemplo, destinan recursos económicos -en forma de ayudas o de reducción de impuestos locales- que faciliten su implantación.

4. Conclusiones

Los efectos del COVID-19 están enfrentando al mundo local con un panorama marcado no solo por la emergencia sanitaria, sino también por la emergencia económica -que se traduce, a su vez, en una emergencia alimentaria, habitacional y energética-. Las ayudas económicas provenientes de la Unión Europea para reparar los daños económicos y sociales provocados por la pandemia deberán destinarse a paliar los efectos inmediatos de la crisis, pero también a reactivar la economía. En este aspecto, las decisiones estratégicas que adopten las entidades locales en la gestión de los fondos europeos pueden resultar determinantes en la consecución de los ODS 7 y 11, orientados a la transición hacia el uso de fuentes de energía no contaminantes y la sostenibilidad de los pueblos y las ciudades.

En este trabajo se ha podido constatar que el cumplimiento de estos objetivos, tradicionalmente marcado por la voluntariedad que ha presidido los instrumentos de origen internacional y europeo, se ve impulsado en la actualidad, por un lado, por los compromisos derivados de la participación en el pacto de alcaldes -en el

40. Mora (2012: 17) y Simou (2020: 316-321).

41. Mora (2012: 19) y Simou (2020: 348-362).

caso de los municipios adheridos al mismo-, y por otro lado, por la creciente presión de la legislación estatal y autonómica en materia de cambio climático y energía. Las entidades locales pueden contribuir activamente a la transición energética y, al mismo tiempo, a la reactivación de la economía, mediante su participación en la creación de comunidades de energía para garantizar el autoconsumo o para gestionar distritos energéticos, así como, entre otros, mediante la inversión en la electrificación de los medios de transporte o en la rehabilitación de edificios públicos y viviendas privadas, también en tiempos de COVID-19.

5. Bibliografía

- Agüero, M. B. (2020). Cambios en la gobernanza global: el rol de las redes de ciudades y Gobiernos locales como promotores del desarrollo sostenible. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 91-117). Madrid: Reus.
- Alenza García, J. F. (2019). Los deberes públicos de mitigación y de adaptación al cambio climático como parte del deber de cuidado ambiental. En J. Castro-Gil Amigo (coord.). *La regulación energética y su impacto social y ambiental* (pp. 27-72). Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi.
- Bacigalupo Saggese, M. (2020). Cambios normativos y litigiosidad en el ámbito de la regulación española de las energías renovables: estado de la situación. En M. M. Darnaculleta Gardella, J. Esteve Pardo y M. Ibler (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético* (pp. 103-114). Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.
- Castro-Gil Amigo, J. (2015). (2016). *Riesgo regulatorio en las energías renovables (I y II)*. Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi.
- Darnaculleta Gardella, M. M. (2020). Las orientaciones de la Unión Europea sobre infraestructuras energéticas transeuropeas. En M. M. Darnaculleta Gardella, J. Esteve Pardo y M. Ibler (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético* (pp. 309-335). Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.
- Díaz Saráchaga, J. M. (2020). Evaluación de la contribución de las agendas urbanas españolas en el desarrollo sostenible de las ciudades. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 221-246). Madrid: Reus.

- Ennuschat, J. (2020). Redes híbridas y transición energética en Alemania. En M. M. Darnaculleta Gardella, J. Esteve Pardo y M. Ibler (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético* (pp. 245-258). Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.
- Esteve Pardo, J. (2020). Del Estado prestacional al Estado garante. La evolución regulatoria de los servicios de interés general. En M. M. Darnaculleta Gardella, J. Esteve Pardo y M. Ibler (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético* (pp. 37-55). Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.
- Galán Vioque, R. (2014). Implantación territorial de las energías renovables. En J. F. Alenza García (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 293-316). Cizur Menor: Thomsom Reuters/Aranzadi.
- Galera Rodrigo, S. (2017). Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado. En R. Galán Vioque, I. González Ríos y F. López Ramón (dirs.). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020* (pp. 499-513). Cizur Menor: Thomsom Reuters/Aranzadi.
- (2018). La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización de la competencia como barrera a su adecuada recepción en España. *RArAP*, 52, 264-298.
 - (2020). Ciudad y energía en el contexto del cambio climático y de la transición energética. Ponencia presentada en el XV Congreso de la AEPDA, sobre *La Ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos* (Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020). Disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2518-XV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx> [última consulta: 16 de noviembre de 2020].
- Gifreu Font, J. (2019). La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la UE para los horizontes 2020-2030. Las redes *district heating and cooling*. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (1), 1-55.
- González Ríos, I. (2020). Las “comunidades energéticas locales”: un nuevo desafío para las entidades locales. *RVAP*, 117, 147-193.
- GTF/UCLG (2019). *Local and Regional Governments' Report to the 2019 HLPF: Towards the localization of the SDGs*. Disponible en: https://www.uclg.org/sites/default/files/towards_the_localization_of_the_sdgs_0.pdf [última consulta: 21 de noviembre de 2020].
- del Guayo Castiella, I. (2014). El marco jurídico internacional y comunitario de las energías renovables. En J. F. Alenza García (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 35-58). Cizur Menor: Thomsom Reuters/Aranzadi.

- Hernández San Juan, I. (2020). La innovación en la producción y consumo responsables (ODS 12) desde la perspectiva autonómica de cambio climático y transición energética. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 273-293). Madrid: Reus.
- Ibler, M. (2020). La *Planfeststellung*: ¿Un modelo de futuro u obsoleto para la planificación de las líneas de alta tensión en Alemania? Fundamentos, desarrollo, puntos fuertes y débiles, propuestas de mejora. En M. M. Darnaculleta Gardella, J. Esteve Pardo y M. Ibler (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético* (pp. 353-378). Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.
- Mora Ruiz, M. (2012). Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3 (1), 1-25.
- Pazos Vidal, S. (2020). Del Pacto de Ámsterdam a Leipzig 2.0: continuidades y nuevos comienzos de la Agenda Urbana Europea. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 171-200). Madrid: Reus.
- Salvador Armendáriz, M. (2021). El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 52-87.
- Sarasibar Iriarte, M. (2014). Los desafíos jurídicos de la estrategia de adaptación al cambio climático. En J. F. Alenza García (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 217-248). Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi.
- Schuelken, T. (2020). Financiación de la infraestructura energética transeuropea: carencias, riesgos y opciones de regulación. En M. M. Darnaculleta Gardella, J. Esteve Pardo y M. Ibler (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético* (pp. 337-351). Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.
- Simou, S. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.
- Smil, V. (2017). *Energy and Civilization: A History* (2.^a ed.). Cambridge: The MIT Press.
- Spiecker gen. Döhmman, I. (2020). El control de la tarificación energética en el Estado garante: red inteligente y contadores inteligentes. En M. M. Darnaculleta Gardella, J. Esteve Pardo y M. Ibler (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético* (pp. 285-305). Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo: Marcial Pons.

El planeamiento urbanístico como instrumento para lograr ciudades resilientes frente a los riesgos naturales y al riesgo de epidemia

Jesús Conde Antequera

Profesor titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Granada

SUMARIO. **1. La resiliencia frente a los riesgos naturales como objetivo de desarrollo sostenible.** 1.1. Introducción: la resiliencia como elemento integrador del concepto de desarrollo urbano sostenible. 1.2. La repercusión de la Agenda 2030 sobre los instrumentos programáticos de las políticas urbanas y su impulso para el progreso hacia las ciudades seguras y resilientes. **2. El papel de la ordenación urbanística en el objetivo de lograr ciudades resilientes frente al cambio climático.** 2.1. El tratamiento de la resiliencia frente a riesgos naturales en la normativa urbanística española. 2.2. La necesidad de adaptación de los planes de ordenación general para lograr la resiliencia de las ciudades frente a los efectos del cambio climático. **3. La utilidad del planeamiento urbanístico para el objetivo de resiliencia frente a los riesgos de epidemias.** 3.1. El principio general de protección de la salud pública como criterio integrador de las políticas públicas en las materias de salud y urbanismo. 3.2. El tratamiento del riesgo para la salud pública en la normativa urbanística sobre planeamiento y la conveniencia de instrumentos de ordenación supramunicipal a tal fin. **4. Conclusiones.** **5. Bibliografía.**

1. La resiliencia frente a los riesgos naturales como objetivo de desarrollo sostenible

1.1. Introducción: la resiliencia como elemento integrador del concepto de desarrollo urbano sostenible

Desde que Gro Harlem Brundtland planteara los postulados del principio de desarrollo sostenible en su ya histórico informe de 1987: “Nuestro Futuro Común”, hasta la actualidad, la idea de la sostenibilidad ha venido evolucionando y adaptándose a una realidad cambiante, para pasar de abarcar la necesidad de adoptar medidas preventivas y correctoras en aquellas actividades económicas humanas dañinas para el medio ambiente, con la finalidad de que generaciones futuras pudieran disfrutarlo en las mismas condiciones del momento actual, a la consolidación de una triple dimensión del concepto (ambiental, económica y social) y, finalmente, a su relación y vinculación con la resiliencia, también en su triple faceta (resistencia, adaptación y recuperación)¹. Hasta tal punto ha sido así que, en el propio preámbulo de la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 25 de septiembre de 2015, por la que se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible², resiliencia y sostenibilidad son las dos facetas de la decisión común alcanzada de “adoptar las medidas que han de transformar el mundo actual”, planteándose como objetivo general la conformación de un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles (punto 7), y manifestando la decisión firme de promover la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres (punto 33). De hecho, muchos de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS, en adelante) que plantea esta

1. Una definición sencilla y clara de resiliencia es la que ofrece, por ejemplo, la Agenda Urbana Española, que se refiere a ella como “la capacidad de las comunidades para resistir, adaptarse y recuperarse frente a las perturbaciones de su entorno”. La resiliencia se considera actualmente como un criterio de ordenación ambiental y un mecanismo de acción contra los efectos del cambio climático. En relación con el concepto de resiliencia ambiental, véase, por ejemplo, Fortes (2019).

2. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En esta Resolución se acuerdan los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, de alcance mundial, después del relativo fracaso en algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En su preámbulo, los países firmantes manifiestan su decisión de “tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia”. Esta Agenda parte de la constatación de un mundo actual en el que los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, entre otras circunstancias, amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. Y para lograr esta transformación se establece una nueva Agenda universal constituida por 17 ODS y 169 metas, integrables e indivisibles.

Agenda se configuran expresamente sobre la idea de resiliencia y son numerosas las metas que conforman tales objetivos con referencia a este nuevo principio (por ejemplo, las metas 1.5, 2.4, 9.1, 9.a, 11.b, 11.c, 13.1, 14.2).

Desde la perspectiva de la adaptación al cambio climático, la idea de resiliencia adopta el papel protagonista y, como principio general, se ha erigido en criterio de interpretación de la normativa actual y de articulación de la venidera. Y, aunque de partida podríamos ceñir la resiliencia al supuesto de los fenómenos climáticos o ambientales (específicamente al supuesto de los denominados “riesgos naturales” de origen climático), se asocia en la mayoría de estos objetivos a la idea de adaptación ante cualquier situación adversa, y se constituye en un paso o elemento más de lo que debe ser la finalidad de toda actividad necesaria para implementar estos objetivos, completando el contenido de lo que, probablemente, llegará a ser el paradigma de toda nueva regulación: inclusión, seguridad, sostenibilidad y resiliencia. En este sentido, por ejemplo, en el ODS 11, en cuanto se refiere a las ciudades, la Agenda plantea expresamente el objetivo de “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. En consecuencia, este principio de resiliencia está llamado a adoptar un papel determinante también en el ámbito de otros riesgos naturales como son los riesgos de epidemias o enfermedades con incidencia sobre la salud pública.

Desde la perspectiva de los riesgos naturales, debemos relacionar entonces la resiliencia con la adaptación a las consecuencias o los efectos de estos, de tal forma que sea posible la convivencia con ellos y se incremente la capacidad para resistirlos, y entender tal resiliencia como un requisito más, adicional, de la sostenibilidad, integrando un concepto de sostenibilidad más amplio que el que actualmente hemos venido conociendo, en el entendido de que no será sostenible una política, una actuación o una situación que esté configurada de tal forma que no sea capaz de resistir un peligro natural o de adaptarse a las consecuencias de los riesgos que genera y superarlas.

En este trabajo abordaremos las posibilidades que ofrece la planificación urbanística para lograr esa resiliencia a que se refieren los ODS frente a los efectos de diversos riesgos naturales, como el cambio climático y los derivados del mismo (inundaciones, sequías, incendios, etc.), o los riesgos que, en el ámbito de la salud, generan las epidemias.

1.2. La repercusión de la Agenda 2030 sobre los instrumentos programáticos de las políticas urbanas y su impulso para el progreso hacia las ciudades seguras y resilientes

Partiendo de esa finalidad genérica prevista en el punto 7 de la Resolución de 2015, de conformar un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles, los ODS en que se concreta esta finalidad, y las metas que los detallan, refuerzan esa noción de desarrollo sostenible en la que la resiliencia adquiere un papel importante³. Se refieren a esta finalidad genérica, de forma más específica, los Objetivos y metas 1.5, 2.4, 9.1, 11.b), 11.c), 13.1 o 14.2. Por todos ellos, y en cuanto ahora nos interesa, la meta 1 del ODS 13, sobre la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, se refiere al fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales; y la meta 11.b) se refiere directamente a la adopción e implementación de políticas y planes que promuevan la resiliencia ante los desastres, partiendo del reconocimiento, en el punto 34 de esta Resolución, de que la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida, y de la necesidad de renovar y planificar las ciudades y los asentamientos humanos con miras a fomentar la seguridad de las personas. De este modo, para la Agenda 2030 la ordenación urbanística está llamada a tener un papel importante en el logro de

3. Sin embargo, a pesar del importante papel que adquiere la Agenda 2030 respecto a la integración de la resiliencia en el concepto de sostenibilidad, existen importantes antecedentes programáticos que ya incorporaban esta idea de resiliencia, bien directamente, o de forma implícita. Así, por ejemplo, en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Montreal, en 2005, se vería ya reflejada la importancia de la capacidad de adaptación al cambio climático como objetivo del “Programa de trabajo quinquenal sobre los aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos de los efectos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático”. Y esta idea se reiteraría y concretaría en acciones posteriores, como el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (UN, 2005), el Libro Blanco “Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación” (2009), la Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático (2013), el Tercer Programa de Trabajo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2014-2020 (2014) y el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía Sostenible (2015). Incluso se hace una referencia expresa a la necesidad de tener en cuenta “la reducción de los riesgos de desastre, la resiliencia y los riesgos derivados del cambio climático” en la planificación urbana en el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20 (2012) “El futuro que queremos” (p. 29). La ONU incluso ha elaborado herramientas dirigidas a los Gobiernos locales para contribuir a este objetivo, como por ejemplo el documento: “Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los Gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015. Desarrollando ciudades resilientes – ¡Mi ciudad se está preparando!”, publicado en 2012 (disponible en: https://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf), y se han desarrollado proyectos específicos al respecto, como es el caso del Proyecto europeo RESCCUE (*Resilience to cope with climate change in urban areas*), disponible en: <http://www.resccue.eu/resccue-project>.

los objetivos que proponen la adaptación al cambio climático y la resiliencia frente a los riesgos naturales.

Partiendo de ello, la Unión Europea también ha hecho hincapié en la necesidad fundamental de “dotar de una dimensión local y territorial a las acciones de desarrollo sostenible”⁴, necesidad que, en España, adquiere una especial significación al configurarse el ámbito local como clave para el desarrollo de la Agenda 2030, por su propia naturaleza político-administrativa y por las competencias que tienen asignadas los municipios, por la proximidad de los Gobiernos locales a la ciudadanía, así como por las posibilidades de participación ciudadana que ofrecen en la formulación y ejecución de las políticas públicas, como es el caso del planeamiento urbanístico.

La Nueva Agenda Urbana de la ONU⁵ (NAU), en la que se dice que, “si está bien planificada y bien gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible”, es otro instrumento programático, influenciado por la Agenda 2030, que contribuye a promover su implementación y a la consecución del Objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Esta Agenda, al enunciar su ideal común (apartado 13), se refiere al ideal de lograr ciudades y asentamientos humanos que “aprueban y ponen en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reducen la vulnerabilidad, aumentan la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos, y fomentan la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos”; e incluye, entre los principios que la fundamentan, el de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fortaleciendo la resiliencia urbana y reduciendo los riesgos de desastre, y poniendo en práctica medidas de adaptación al cambio climático

4. Al respecto, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones “Una Europa sostenible de aquí a 2030: seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la transición ecológica, así como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático” (2020/C 39/06).

5. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016 (Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos). En Hábitat I (Vancouver, 1976) los Gobiernos reconocían ya la necesidad de una urbanización y asentamientos humanos sostenibles. Posteriormente, en Hábitat II (Estambul, 1996), se adoptó el Programa de Hábitat como plan de acción global, con la noción de que los asentamientos humanos sostenibles serán matriz de desarrollo en un mundo urbanizado, y un llamamiento a las autoridades locales a desempeñar un rol más fuerte. En Hábitat III la urbanización se considera ya una fuente endógena de desarrollo sostenible y una herramienta para la integración social y la equidad y para el logro de la resiliencia.

y mitigación de sus efectos (14.c)], comprometiéndose a trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano que reoriente la manera de planificar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos (15.a)] y a incrementar y fortalecer la resiliencia de las ciudades frente al cambio climático y los desastres, en particular mediante una planificación espacial integrada en consonancia con el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (puntos 67 y 77) y mediante la adaptación de la planificación a medio y largo plazo conforme a las evaluaciones de la vulnerabilidad de las ciudades frente al clima (punto 80) con la finalidad de fundamentar planes de adaptación dirigidos a promover la resiliencia de los habitantes de las ciudades. A lo largo de su texto encontramos además otros compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible basados en la consecución de ciudades resilientes (puntos 44, 51, 63, 64, 65, 67, 77, 78, 80, 81, 87, 88, 101, 165, etc.), partiendo del reconocimiento de que las ciudades se enfrentan a amenazas derivadas de los desastres naturales y los causados por el ser humano, el cambio climático y los riesgos conexos, y de que la forma en que se planifican las ciudades tiene importantes repercusiones directas en la sostenibilidad y la resiliencia mucho más allá de las fronteras de las zonas urbanas (punto 63).

También en España, el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático* (PNACC)⁶, como principal instrumento de la Administración General del Estado para el diseño y la coordinación de las líneas de acción que se realizan en la actualidad para aumentar la resiliencia a los efectos del cambio climático, da especial importancia al urbanismo y a la ordenación del territorio a tal fin. Asimismo, la Agenda Urbana Española (AUE)⁷, en el marco del Objetivo 11 de la Agenda 2030, entre sus objetivos estratégicos, dentro del Marco Estratégico y Modelo Territorial y Urbano, establece el de “prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia” (Objetivo Estratégico 3). Este Objetivo, genérico, se concreta en dos más específicos en relación con la resiliencia: el Objetivo específico 3.1, “Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención”, y el Objetivo específico 3.3, “Mejorar la resiliencia frente al cambio climático”.

6. Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030: “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

7. Editada por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, en 2019. Se trata de un documento estratégico, sin carácter normativo. Disponible en: https://www.aue.gob.es/agenda-urbana-espanola#AUE_-_Agenda_Urbana_Espanola-. En el mismo sentido, el Pacto de Ámsterdam, de mayo de 2016, en el que los ministros responsables de urbanismo de la UE aprobaron la Agenda Urbana de la Unión Europea.

Específicamente, como línea de actuación inicial para el logro del Objetivo específico 1, la AUE promueve “desarrollar un planeamiento sectorial, territorial y urbanístico que responda a la prevención frente a los riesgos naturales y que garantice la aplicación de normas específicas al respecto, tanto en las infraestructuras, como en las instalaciones y en las construcciones y edificaciones”, conforme a unas líneas que especifica⁸, y respecto al Objetivo específico 3.3, propone elaborar planes de resiliencia frente al cambio climático y evaluar la resiliencia en la planificación y el diseño urbano.

En conclusión, el planeamiento urbanístico se vislumbra en estos instrumentos como una herramienta adecuada para el logro del objetivo de la sostenibilidad urbana, incluida la perspectiva de la resiliencia de los asentamientos humanos ante riesgos naturales, pero, como veremos en este estudio, la utilidad de este instrumento a tal fin, en la práctica, dista mucho de ser la deseada o la propuesta en estos instrumentos programáticos, y su eficacia dependerá, probablemente, de la revisión normativa de alguno de sus fundamentos actuales, para que los planes permitan integrar aspectos sectoriales como el cambio climático o los riesgos para la salud pública, y trascender a ámbitos territoriales supramunicipales e incorporar factores de interacción en ámbitos territoriales de influencia común.

2. El papel de la ordenación urbanística en el objetivo de lograr ciudades resilientes frente al cambio climático

2.1. El tratamiento de la resiliencia frente a riesgos naturales en la normativa urbanística española

Es bien sabido que la regulación sobre ordenación territorial y urbanismo es competencia asumida por las comunidades autónomas y, en consecuencia,

8. Entre estas líneas que propone para justificar el Objetivo 3.1 destacamos ahora la de incorporar mapas de riesgos naturales al planeamiento, de manera que se eviten actuaciones de transformación urbana que sean susceptibles de verse afectadas por inundaciones, lluvias torrenciales, elevación del nivel del mar, insuficiencia hídrica, riesgo de deslizamiento de tierras, etc.; incluir nuevas previsiones en los instrumentos de planeamiento, relacionadas con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; fomentar las actuaciones de prevención y adaptación en aquellos suelos urbanizados susceptibles de ser afectados por riesgos naturales, etc. Asimismo, respecto al Objetivo 3.3. propone elaborar planes de resiliencia frente al cambio climático y garantizar que, cuando existan, sean conocidos y de fácil acceso a los ciudadanos; prepararse para ser resilientes, es decir, para hacer frente a las posibles crisis antes de que lleguen; cuidar la forma espacial de la ciudad, su morfología, etc.

son estas las que han de prever en su normativa lo necesario para articular el logro de los ODS a través de los planes de ordenación territorial y urbana, partiendo del principio general del desarrollo territorial y urbano sostenible a que se refiere el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU, en adelante), que, en su apartado c), incluye “la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas” entre los aspectos que han de configurar y contribuir a dicha sostenibilidad⁹. Conforme a este principio, el artículo 20 de dicho TRLSRU establece la obligación de las administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanística de atender a la prevención de riesgos naturales en la ordenación que hagan de los usos del suelo y, específicamente en cuanto a los riesgos derivados del cambio climático, el artículo 21.2 entiende que se ha de considerar en situación de suelo rural y, por lo tanto, preservado por la ordenación territorial y urbanística de su urbanización, el suelo en el que se localicen riesgos naturales.

Luego serán las normas autonómicas sobre ordenación del territorio y las reguladoras del planeamiento urbanístico las que definan y establezcan previsiones y medidas para lograr este objetivo a través de los referidos planes. No obstante, y en atención a la normativa estatal sobre evaluación ambiental, que ha impuesto la sumisión a evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística como requisito esencial de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y a lo establecido en el TRLSRU, se ha previsto, con carácter general a tales efectos, la necesidad de que el informe de sostenibilidad ambiental, en el que ha de basarse la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, incluya un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. En consonancia con esta previsión, las leyes de ordenación territorial y urbanística de las respectivas comunidades autónomas también suelen incluir referencias a la necesidad de prever las zonas con riesgos naturales y, con base en esa delimitación territorial de los riesgos, incorporar en sus planes instrumentos y herramientas para su

9. La incorporación del modelo de desarrollo urbano sostenible a la legislación urbanística española se produjo explícitamente con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que procedió a la refundición de la normativa legal en materia de suelo. A partir de esta normativa, las legislaciones autonómicas en materia de suelo y ordenación urbana fueron concretando el principio de desarrollo urbano sostenible en la regulación que ofrecían del planeamiento urbanístico.

prevención y para la adaptación a sus efectos, como elemento definidor del concepto de urbanismo sostenible¹⁰.

Conforme a estas previsiones, los planes urbanísticos podrían considerarse, así, instrumentos válidos o adecuados para la articulación de medidas de resiliencia ante dichos riesgos naturales que han sido delimitados como base para la redacción de los mismos; en el caso del planeamiento urbanístico, en el entendimiento de que este es el encargado de ordenar los usos urbanísticos del suelo dentro de las limitaciones que impondría la delimitación de dichos riesgos naturales, y el que establecerá el marco en el que se otorgarán las licencias de edificación y utilización del suelo que pudiera resultar afectado por tales riesgos naturales. De hecho, la Nueva Agenda Urbana propone una serie de medidas o formas en que la planificación espacial y el desarrollo de infraestructuras de calidad pueden contribuir a lograr el compromiso de fortalecer la resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos y a reducir la vulnerabilidad y el riesgo, como, por ejemplo, la rehabilitación y mejora de los barrios marginales y asentamientos informales, la adopción de medidas para la adaptación de todas las viviendas en zona de riesgo, la promoción de infraestructuras resilientes, y diversas medidas referidas a la clasificación del suelo.

Además, la idoneidad de los planes para articular la coordinación y colaboración de las diferentes administraciones implicadas, tanto en su elaboración como a través de los informes preceptivos requeridos para ello, supondría una integración de las diferentes políticas para lograr el objetivo de hacer resilientes a las ciudades frente a esos riesgos naturales derivados del cambio climático.

De este modo la planificación se muestra como instrumento idóneo para la acción efectiva en aras de lograr el objetivo de resiliencia de las ciudades, dotando de contenido efectivo a declaraciones meramente programáticas y enumeradoras de objetivos. Además, dado el carácter normativo de sus disposiciones (o de muchas de sus disposiciones), los planes se erigen en instrumentos jurídicos eficaces, en teoría, para lograr tales objetivos, atendiendo siempre a los principios de colaboración, cooperación y coordinación.

10. A modo de ejemplo, artículo 47.1.a) del D.-ley 1/2014, de Aragón; 81 de la Ley 4/2017, de Canarias; 9 y 36. quáter de la Ley 5/1999, de Castilla y León; 7 de la Ley 1/1994, de Andalucía; 3 de la Ley 5/2014, de la Comunitat Valenciana, modificado por la Ley 1/2019; 9.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de Cataluña; 9 de la Ley 11/2018, de Extremadura; 13 de la Ley 2/2006, del País Vasco, etc.

Sin embargo, podemos observar cómo, a pesar de estos planes, durante muchos años se ha venido ocupando el suelo con determinados usos o actividades vulnerables a los peligros naturales, sin que los planes urbanísticos actualmente vigentes hayan sido del todo eficaces para el logro de esos objetivos de adaptación y resiliencia ante los efectos del cambio climático que plantean los ODS. Y esta falta de eficacia se ha debido, mayormente, a dos circunstancias: por un lado, al hecho de que esos planes se elaboraron y aprobaron, en su inmensa mayoría, conforme a una normativa anterior que no establecía estas previsiones sobre la delimitación y prevención de los riesgos naturales, y no se ha considerado normativamente la necesidad de su adaptación al respecto; y, por otro lado, al hecho de que normativamente no hay tampoco una adecuada previsión de la adaptación de los planes a las alteraciones que está produciendo el cambio climático sobre la intensidad y frecuencia de los fenómenos naturales originadores de los riesgos naturales ya previstos que afectan a las ciudades. Consecuentemente, la alteración que supone el cambio climático sobre estas circunstancias inicialmente previstas del riesgo va a tener una importante repercusión en cuanto a la delimitación de los suelos con riesgos naturales conforme a los criterios técnicos considerados o tenidos en cuenta inicialmente en la elaboración de dichos planes¹¹, lo que se traduce en una desactualización de estos, que partieron de una delimitación no acorde a la realidad del riesgo existente en cada momento y que adolecen de una rigidez que les impide adaptarse a las necesidades de una realidad cambiante¹².

Asimismo, la normativa vigente actual, con carácter general, no resulta flexible ni eficaz respecto a la modificación de dichos planes que permitiera su adaptación a estas circunstancias mencionadas, lo que convierte a los planes generales actuales en instrumentos poco útiles, pues nacen ya desactualizados; y ello sin tener en cuenta, además, los retrasos que puedan

11. Por ejemplo, en el caso de los suelos con riesgo de inundación, si el concepto de zona inundable se fundamenta en las crecidas extraordinarias con base en estudios técnicos (geomorfológicos, hidrológicos e hidráulicos) referidos a unos periodos de tiempo (periodos de retorno), o en documentos y evidencias históricas, y el cambio climático está suponiendo una alteración de las frecuencias e intensidades respecto a la información así obtenida y a las referencias históricas, se nos plantea el problema de la validez de esta información para una adecuada o correcta delimitación de las zonas inundables, y, en consecuencia, la necesidad de revisión de dicha información básica.

12. Según datos del PNACC, el 82 % de los municipios dispone de un plan urbanístico de carácter general que no es flexible y requiere de un extenso periodo de tiempo para su revisión y adaptación a nuevas necesidades. En el estudio de la normativa autonómica sobre ordenación urbanística llevado a cabo para la confección de la Agenda Urbana Española, se ha puesto de manifiesto la extensión de los plazos de tramitación del planeamiento general (casi 9 años de media, por ejemplo, en Andalucía).

producirse para su efectiva entrada en vigor en caso de una posible anulación judicial de los planes, pues es esta una circunstancia que se está produciendo de forma habitual en los últimos tiempos.

Es decir, aunque los planes urbanísticos generales actuales han incorporado estos criterios de sostenibilidad y son objeto de una Evaluación Ambiental Estratégica, que se refiere a la delimitación y previsión de los riesgos naturales sobre el espacio del ámbito del plan, una vez aprobados ya no ofrecen flexibilidad para su adaptación a posibles modificaciones o nuevas delimitaciones de esos espacios de riesgo, cambiantes con motivo del cambio climático o de las nuevas posibilidades de conocimiento técnico. Y tampoco se produce ninguna previsión respecto a la revisión de la eficacia de las medidas de resiliencia que hayan adoptado.

2.2. La necesidad de adaptación de los planes de ordenación general para lograr la resiliencia de las ciudades frente a los efectos del cambio climático

Partiendo de esa potencial idoneidad de los planes de ordenación territorial y urbanística para coadyuvar en el logro del objetivo de la creación de ciudades resilientes frente a riesgos y desastres naturales, y a la vista de la actual regulación urbanística española y de las circunstancias anteriormente expuestas, nos preguntamos ahora si realmente los planes de ordenación urbana implementan en la actualidad medidas eficaces para el logro de este objetivo de la Agenda 2030.

Conforme a lo comentado anteriormente, podríamos distinguir dos situaciones diversas, en función de si se trata de planes nuevos o si son planes aprobados conforme a la normativa anterior, que no regulaba la inclusión de los mapas de riesgos naturales en el informe de sostenibilidad ambiental de los planes urbanísticos. En todo caso, aunque podamos presumir que los planes más actuales han debido tener en cuenta los criterios establecidos en el TRLSRU y han previsto las medidas oportunas al respecto, es preciso que nos planteemos si sería necesaria, para atender al objetivo de la Agenda 2030 de hacer ciudades más resilientes frente a los fenómenos extremos, una actualización y adaptación de los planes de ordenación urbanística vigentes no acordes a esta nueva normativa e, incluso, si sería conveniente regular mecanismos de flexibilización, para garantizar una eficaz adaptación o vinculación de sus determinaciones a la información técnica sobre los

riesgos naturales más actualizada existente, o que se vaya conociendo progresivamente, de tal forma que estos resulten útiles para ofrecer unas previsiones y un tratamiento urbanístico más adecuados de las zonas de riesgo natural inicialmente delimitadas en el plan y que ya no se ajusten a la realidad, por verse alteradas por efecto del cambio climático.

Por otro lado, nos planteamos también, en relación con la normativa que se está elaborando actualmente sobre cambio climático, cuál sería la relación o vinculación entre estos planes urbanísticos y los que han de elaborarse para la prevención de los impactos derivados de dicho cambio climático, y si esta nueva normativa ha previsto la necesidad de adaptación de la urbanística, para lograr una eficaz vinculación de los planes de ordenación urbanística de carácter general a los objetivos de esta normativa sobre cambio climático. El hecho constatado científicamente del aumento de la peligrosidad por dichos fenómenos naturales y los riesgos asociados a los mismos es considerado en el *Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE)*¹³, acorde ya a los objetivos de la Agenda 2030, como uno de los principales impactos del cambio climático, por lo que podríamos considerar los daños producidos por estos fenómenos extraordinarios como “impactos derivados del cambio climático”, con la consecuencia de que ello implicaría su inclusión en el objeto de la normativa sobre cambio climático en elaboración, que establece que la planificación para la prevención de tales impactos corresponde al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y sus derivados. En este sentido, nos encontraríamos ante una situación competencial compleja y de interacción entre planes, que supondría la necesidad de tener en cuenta las posibles vinculaciones entre los planes de ordenación urbanística a esta planificación especial de adaptación al cambio climático. Esta vinculación parece abordarse efectivamente en dicho Proyecto de Ley, pues el artículo 19 del Proyecto se refiere expresamente a la necesidad de tomar en consideración el cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, y en las intervenciones en el medio urbano, incluyendo entre los objetivos de esta planificación también la consideración de los riesgos derivados del cambio climático en coherencia con las demás políticas.

13. El referido Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética está disponible en la web: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/proyectedeleycambioclimaticoytransicionenergetica_tcm30-509256.pdf, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Según el Ministerio, la elaboración de la LCCTE facilitará el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS, y en particular el 7 (asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos) y el 13 (tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos). Por otro lado, y dado el carácter transversal de la Ley, esta contribuirá al cumplimiento de otros ODS como, por ejemplo, el 2, 3, 6, 8, 9, 11, 12, 14 y 15.

Además, este Proyecto de Ley se refiere a la necesidad de integración, en los planes de ordenación territorial y urbanística, de las medidas necesarias para la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático, por lo que estaría proponiendo la supeditación de dichos planes de ordenación a lo establecido en la planificación sobre adaptación al cambio climático.

De este modo, el mandato de esta futura Ley es clarificador respecto del papel que el planeamiento territorial y urbanístico, en coordinación con la planificación de adaptación al cambio climático, está llamado a tener en relación con el objetivo de lograr ciudades resilientes en el futuro. Pero no prevé asimismo la modificación o adaptación a estos planes generales de ordenación urbana ya aprobados para su vinculación a los planes sobre adaptación al cambio climático¹⁴, lo que puede ser premonitorio de un escaso avance respecto a esa utilidad que el planeamiento urbanístico ya aprobado podría tener a tal efecto. Y, por otro lado, tampoco la normativa sobre cambio climático ni la urbanística han abordado adecuadamente la situación de las edificaciones o construcciones ubicadas ya en zonas de riesgo, autorizadas y consolidadas conforme a un planeamiento urbanístico previamente aprobado que desconocía el riesgo en el momento de su elaboración y aprobación o que, por razón del cambio climático, ha quedado desfasado. Al menos, en la Disposición transitoria segunda, sí se refiere el proyecto a la obligación de integrar estos criterios en las modificaciones posteriores de estos planes ya aprobados.

Sin embargo, conforme al conocimiento científico actual, es preciso plantearnos, como requisito para el logro de ese objetivo de la resiliencia de las ciudades, si dicho planeamiento debería ser objeto de revisión y modificación para prever medidas tendentes a reducir o evitar dicho riesgo, bien desocupando las zonas expuestas al riesgo¹⁵, o bien adoptando medidas

14. La disposición transitoria 2.^a de este Proyecto de Ley dice que esas previsiones de consideración de los riesgos del cambio climático en los planes, y de integración en estos de las medidas necesarias para la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático, “no serán de aplicación al caso de planes, programas y estudios cuya tramitación ya se hubiese completado en el momento de entrada en vigor de esta Ley”.

15. La modificación de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) para prever estas situaciones supondría, así, bien la necesidad de expropiación de dichas edificaciones (solución propuesta por el Decreto 2508/1975, de 18 de septiembre, sobre previsión de daños por avenidas, que claramente no se ha implementado, seguramente por razones económicas, teniendo en cuenta cuál podría ser el montante de esos justiprecios o, en su caso, de las correspondientes indemnizaciones), bien su mantenimiento, en los casos que se considerasen, deviniendo entonces dichas edificaciones en situación de “fuera de ordenación”, y siéndoles de aplicación, por lo tanto, el régimen previsto para esta situación. De no ser así, sería necesaria al menos la realización de medidas estructurales para la protección de las construcciones o actividades expuestas. Sobre esta solución, véase Escartín (2016). Alguna de estas parece ser

de reducción de la vulnerabilidad de las edificaciones o usos expuestos, con las oportunas consecuencias desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en caso de inactividad al respecto¹⁶.

En todo caso, como hemos adelantado, respecto al objetivo de hacer una planificación urbana resiliente será preciso diferenciar entre lo que se refiera a la ordenación de nuevos espacios en el suelo urbanizable que se va a transformar, que habrá de cumplir con esos principios y criterios de adaptación a los riesgos actualmente previstos, y la adecuación de los espacios de riesgo en la ciudad consolidada que no se encuentra adaptada a esos criterios. Especialmente en este último supuesto, sería necesaria una revisión normativa que resolviera la problemática de adaptación planteada, si se quiere disponer de unos planes urbanísticos adecuados a la finalidad propuesta por la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

3. La utilidad del planeamiento urbanístico para el objetivo de resiliencia frente a los riesgos de epidemias

3.1. El principio general de protección de la salud pública como criterio integrador de las políticas públicas en las materias de salud y urbanismo

La salud pública se define en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LGSP) como una finalidad o un objetivo a lograr con la actividad conjunta de todas las administraciones públicas, no solo desde la perspectiva sanitaria, sino también referido a la actividad realizada en cualquier sector de la actividad administrativa; y, asimismo, desde una perspectiva transversal¹⁷.

la solución propuesta por la Guía metodológica: “Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano”, para los casos en que los efectos del cambio climático se hayan traducido en una extensión de las áreas de riesgo. Esta Guía, en el área temática 2 (“pautas de ocupación del suelo”), establece como medida específica, respecto a las áreas ya construidas en zonas en las que el cambio climático puede suponer un aumento de los riesgos de inundación, “dejar fuera de ordenación aquellas áreas ya construidas en las que el aumento de los riesgos (sobre todo de inundación) lo haga aconsejable, con objeto de que en un tiempo prudencial puedan abandonar su condición de áreas urbanas” (apartado 12).

16. *Vid.* Conde (2015). También Esteve (2009: 4), que fundamenta en el principio de prevención la responsabilidad administrativa por no prever un riesgo natural existiendo ciencia adecuada para ello.

17. Así la define el artículo 1 de esta Ley, como el “conjunto de actividades organizadas por las administraciones públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto

Esta Ley ha entendido que alcanzar y mantener el mayor nivel de salud posible ha de lograrse a través de las políticas, programas, servicios y, en general, cualquier actuación desarrollada tanto por los poderes públicos como por las entidades privadas, por lo que se plantea como objeto el de establecer o regular las bases en las que fundamentar dichas actuaciones públicas y privadas para lograr ese nivel de salud, estableciendo un principio general de la salud pública, al que están sujetas todas las políticas de las administraciones.

Este principio general de salud pública, informador de toda la actividad administrativa conforme a lo dispuesto en esta Ley, y que parte del principio rector de la política social y económica recogido en el artículo 43 de la Constitución Española, ha de verse entonces también implementado en la normativa urbanística, que resultará así afectada por la normativa en materia de salud pública y vinculada a esta.

Así, con carácter general, el artículo 19.2 de esta LGSP impone a las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la obligación de dirigir las acciones y las políticas preventivas a cualquier factor determinante de la salud o que influya en la salud de las personas. Y en este sentido hemos de entender, pues, el mandato del artículo 27.2 LGSP, que dispone el deber de todas las administraciones públicas, “en el ámbito de sus competencias, de proteger la salud de la población mediante actividades y servicios que actúen sobre los riesgos presentes en el medio y en los alimentos, a cuyo efecto desarrollarán los servicios y actividades que permitan la gestión de los riesgos para la salud que puedan afectar a la población”; al igual que el del artículo 30.2 de dicha Ley, que obliga a todas las administraciones públicas a implantar programas de sanidad ambiental para elevar el nivel de protección de la salud ante los riesgos derivados de los condicionantes ambientales¹⁸.

También, por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su artículo 18.6, establece el deber genérico, de todas las administraciones públicas, de promocionar la adecuación a la salud en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vivienda, e impone a las autoridades sanitarias el deber de participar y hacer propuestas a otros “departamentos” al respecto en diversos

en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales”.

18. En cuanto a la sanidad ambiental entiende esta Ley (artículo 30.1) que entre sus funciones se encontrarían la de identificación, evaluación y gestión de los riesgos para la salud que puedan derivarse de los condicionantes ambientales, así como la identificación de las políticas de cualquier sector que reducen los riesgos ambientales para la salud.

ámbitos de actividad, indicando expresamente entre dichos ámbitos “la elaboración y ejecución de la legislación sobre el suelo y subsuelo” (apartado e)], “la vivienda y el urbanismo” (apartado i)], “los lugares, locales e instalaciones de esparcimiento público” (apartado l]) y “cualquier otro aspecto del medio ambiente relacionado con la salud” (apartado m]). Asimismo, en el caso de sospecha razonable de la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, se autoriza a las autoridades sanitarias a adoptar las medidas preventivas que estimen pertinentes y que consideren sanitariamente justificadas (artículo 26). Por otro lado, en los artículos 54 y 70 se regula el deber del Estado y de las comunidades autónomas de elaborar planes de salud en el ámbito de sus respectivas competencias, que comprendan todas las acciones sanitarias necesarias para cumplir los objetivos de sus servicios de salud.

Hasta ahora, no han sido muchas las situaciones en la historia reciente que hayan incentivado a prever, en el planeamiento territorial o urbanístico, medidas tendentes a aumentar la resiliencia de las ciudades frente a epidemias por virus o enfermedades contagiosas, y a preocuparse por hacer efectivas estas previsiones citadas de la LGSP y de la Ley General de Sanidad. En este sentido, el TRLSRU (al igual que la normativa anterior) no hace ninguna alusión expresa a este tipo específico de riesgos, si bien, como decíamos, se refiere de modo genérico a los riesgos naturales. Así, a pesar de esta referencia genérica a los riesgos naturales, no parece que los planes de ordenación urbana incluyan, entre sus mapas de riesgos naturales o entre sus determinaciones tendentes a resistirlos, el riesgo de transmisión de enfermedades; ni tendría mucho sentido dicha previsión de disponer de mapas de riesgo en relación con esta tipología de riesgos naturales, pues presentan unas características diversas a las de los riesgos climáticos o geológicos, por ejemplo, que hacen compleja su plasmación en cartografía, y menos en cartografía simplemente municipal.

Quizá por esta dificultad la ordenación urbanística no resulte el principal instrumento para la prevención de riesgos de enfermedades de transmisión, pero tampoco sería inteligente desecharlo sin más, desaprovechando las posibilidades que puede ofrecer a tal fin o que pueda llegar a ofrecer tras algunas revisiones normativas que permitiesen hacer más eficaces estos planes a tal efecto.

Este mandato de integración del principio de protección de la salud pública en las competencias de todas las administraciones hay que entenderlo, asimismo, en el sentido en que incide la Agenda 2030 respecto a la integración

e indivisibilidad de los ODS, que, trasladada al ámbito de la ordenación territorial y urbanística, significaría, respecto al caso que ahora nos ocupa, que hemos de integrar la planificación sobre la salud y la planificación urbanística. No sería lógico, desde esta perspectiva integradora, entender que no hay relación entre el urbanismo y la salud pública.

Así, resulta de gran interés al efecto de nuestro estudio lo dispuesto en el artículo 35 de dicha LGSP respecto al sometimiento a “evaluación del impacto en salud” de las normas, planes, programas y proyectos que elaboren las administraciones públicas que puedan tener un impacto significativo sobre la salud; evaluación que deberá prever los efectos directos e indirectos de las políticas sanitarias y no sanitarias sobre la salud de la población. En definitiva, si entendemos que un plan de ordenación urbanística puede tener impacto significativo sobre la salud, lo cual parece algo evidente, debería quedar sujeto ya no solo a evaluación ambiental estratégica, sino también, por disposición expresa de la LGSP, a evaluación de impacto en salud. Sin embargo, creemos que pocos planes de los actualmente aprobados quedarían en vigor si se revisara si incluyen o no esta evaluación; lo cual nos lleva a pensar que no ha sido considerado, hasta el momento, el hecho de que los planes urbanísticos puedan tener un impacto significativo sobre la salud pública como razón justificativa de la no sujeción a esta evaluación requerida por la LGSP. Quizá, con ocasión de la crisis ocasionada por la COVID 19, en adelante, la relación entre planificación urbana y salud sea objeto de mayor atención por parte de la doctrina y de la normativa.

En cualquier caso, entendemos que, desde una interpretación amplia y acorde al principio general de protección de la salud pública, la planificación urbanística también puede ser útil desde esta perspectiva. En este sentido, el anteriormente referido Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: “Una Europa sostenible de aquí a 2020”, recuerda que “aplicar los ODS en toda Europa requiere un enfoque integral y sistémico para garantizar la coherencia política entre las distintas dimensiones de los ODS” (apartado 11), y recalca que todos los ODS están interrelacionados y son transversales. Más concretamente, en España, el Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030: “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, en su objetivo 3, indicaba que “la salud es uno de los ámbitos donde se reflejan múltiples interacciones entre los ODS”. Y, precisamente, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, como expresa el referido Plan de acción, proclama su voluntad de trabajar con el enfoque de transversalización de los contenidos de la Agenda 2030 en el campo de la salud pública, y la implementación progresiva del marco de acción de “salud en todas las políticas”.

Por lo tanto, la salud pública ocupa un importante papel en la Agenda 2030, tanto por considerarse como un bien a alcanzar en sí mismo como, desde esa perspectiva de su transversalidad, en cuanto debe integrarse en el resto de políticas, incluida la urbanística.

3.2. El tratamiento del riesgo para la salud pública en la normativa urbanística sobre planeamiento y la conveniencia de instrumentos de ordenación supramunicipal a tal fin

Conforme a lo expuesto anteriormente, desde el concepto de urbanismo sostenible, la resiliencia respecto a los riesgos naturales de origen climático se ha configurado claramente en el TRLSRU como un aspecto más de dicha sostenibilidad del urbanismo, en el sentido indicado. Pero podríamos plantearnos, asimismo, si el objetivo de lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles se refiere también a la resiliencia respecto a los riesgos para la salud pública, como una tipología de riesgos naturales. Nos planteamos, desde esta perspectiva, si los riesgos de epidemia o riesgos sobre la salud pública derivados de enfermedades de transmisión podrían entenderse incluidos en el concepto de “riesgo natural” empleado por el TRLSRU y, por lo tanto, estar sujetos al tratamiento que esta Ley hace de los riesgos naturales.

Desde una perspectiva técnica, los riesgos naturales se definen como la probabilidad de que un territorio y la sociedad que habita en él se vean afectados por episodios naturales de rango extraordinario, y, más concretamente, como la vulnerabilidad de una población o región ante una amenaza o un peligro natural, incluyéndose entre sus tipologías o clases tanto riesgos geológicos, meteorológicos, cósmicos o climatológicos, como riesgos biológicos (plagas y epidemias)¹⁹. Para los técnicos no hay duda, pues, de que una epidemia constituye un riesgo natural (independientemente de las consideraciones que podamos hacer sobre su origen natural o por un descuido humano). Por lo tanto, desde esta perspectiva, y en relación con el objetivo de resiliencia marcado como ODS 11 en la Agenda 2030, podríamos entender, pues, que esa meta que define el ODS 11 en su apartado 11.b), de hacer ciudades resilientes ante los desastres mediante la implementación de políticas y planes integrados, incluiría también la resiliencia ante el riesgo natural de epidemias.

19. Véase Ayala y Olcina (2002).

Por lo tanto, una opción para el tratamiento urbanístico de los riesgos de epidemia en atención a la finalidad de la resiliencia frente a los mismos sería interpretar el concepto de riesgo natural empleado en la normativa urbanística actual en el sentido de entender incluidos en el mismo los riesgos sobre la salud pública por peligro de enfermedades contagiosas y epidemias, a fin de extender a estos riesgos la regulación ya existente.

Por otro lado, si revisamos las metas que concretan el contenido del ODS 11 de la Agenda 2030, especialmente la 11.b), podría entenderse, en principio, de una lectura rápida, que este Objetivo está relacionado solo con la adaptación de la ciudad a los riesgos naturales relacionados con el cambio climático, habida cuenta de que, además, es una meta concreta del Objetivo 3, referente a garantizar una vida sana y promover el bienestar, la de combatir las enfermedades transmisibles. Pero también la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos es objeto de atención específica en otro Objetivo propio (el 13), y no por ello resulta descartable desde la perspectiva del objetivo 11.b), en el que se hace referencia a la resiliencia ante los “desastres” con una mención y expresión diferenciada de la referida a la adaptación al cambio climático. Es decir, que el hecho de que el ODS referido a la resiliencia de las ciudades no recoja expresamente la adaptación de estas a los riesgos para la salud, tampoco quiere decir que estos deban excluirse de su objeto. Además, en este sentido, el TRLSRU, concretamente al referirse al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, vincula las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo a la “prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas” (artículo 3.2.c)), imponiendo esta Ley posteriormente a las administraciones públicas la obligación de adoptar medidas de renovación urbana que sean precisas para garantizar la seguridad y salubridad, como medidas prioritarias (artículo 4.4). Incluso se considera un criterio básico de utilización del suelo el atender tanto al principio de prevención de riesgos naturales como al de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud.

Sin embargo, el riesgo sanitario no parece ser un aspecto inicialmente incluido en este concepto de riesgo natural, como se puede observar por la falta de tratamiento del mismo en los planes actualmente vigentes. Hasta ahora, la protección de la salud pública o la resiliencia frente a epidemias, virus o enfermedades de transmisión no ha sido objeto de la planificación urbanística. No hay previsiones específicas sobre planeamiento con el

objetivo de hacer ciudades saludables desde la perspectiva sanitaria, más allá de las limitaciones a la discrecionalidad administrativa para la elección de los lugares donde ubicar dotaciones públicas de carácter asistencial, basadas en el principio de igualdad, y sin perjuicio de la referencia de la Ley General de Sanidad a la organización de las áreas de salud²⁰ en función de criterios de ocupación del suelo.

La normativa urbanística se centra, al tratar los riesgos naturales, en los de carácter ambiental (principalmente, climáticos y geológicos), pero no sanitario, y, de hecho, en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación no se hace siquiera referencia a la necesidad de recabar e incorporar un informe de salud, junto a los que expresamente requiere el artículo 22.3 TRLSRU para la evaluación de los efectos de los planes sobre el medio ambiente, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional octava para la participación del Estado en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística conforme a la legislación sectorial, como podría ser la de salud pública. Por lo tanto, podemos concluir que no parece que la normativa sobre suelo considere integrados los riesgos de epidemias o enfermedades de transmisión en el concepto de riesgos naturales, que emplea para el tratamiento de la prevención y adaptación a los efectos de fenómenos climatológicos o derivados del cambio climático. Por ello, creemos que esta opción de entender incluido el riesgo de epidemia en el concepto de riesgo natural, si bien resulta interesante en teoría, no obedece a la realidad de la normativa urbanística actual.

Sin embargo, al efecto del objetivo pretendido, de lograr ciudades resilientes frente al riesgo de epidemia, tampoco sería necesario este tratamiento de dicho riesgo como un tipo de riesgo natural al que se refiere la normativa urbanística. El riesgo de epidemia ha de ser objeto de tratamiento propio, con entidad propia, con fundamento en la normativa sobre salud pública, pues su repercusión sobre el planeamiento puede ser diferente y, en cierto modo, habrá de suponer una necesidad de integración de las previsiones establecidas respecto a ambas finalidades.

20. Las áreas de salud son demarcaciones delimitadas y constituidas territorialmente por las comunidades autónomas conforme a lo establecido en el artículo 56 de la Ley 14/1986, como estructuras fundamentales del sistema sanitario, que se delimitan teniendo en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación. Pueden variar en cuanto a extensión territorial y contingente de población que comprenden en las mismas, extendiendo su acción al menos a 200 000 habitantes y no más de 250 000.

A la vista de la experiencia que estamos sufriendo en el caso de la COVID-19, parece resultar evidente la relación existente entre el modelo de asentamiento urbano y la resiliencia ante el virus. Claramente, la expansión del virus se ha producido, y se está produciendo, con mayor incidencia, en las grandes ciudades y, dentro de estas, en los barrios con mayor densidad de población o en aquellos en los que la ocupabilidad de los edificios y las viviendas es más alta. La Nueva Agenda Urbana, por ejemplo, se refiere al compromiso de acelerar el ritmo de los progresos en la lucha contra el ébola y otras enfermedades transmisibles y epidemias (punto 26), reconociendo que “los centros urbanos de todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, suelen tener características que exacerban la vulnerabilidad de esos centros y sus habitantes ante (...) las enfermedades transmitidas por vectores” (punto 64). Luego parece colegirse que el modelo de ciudad y el tipo de asentamiento sobre el territorio tienen efecto sobre este riesgo natural de epidemia, aunque no se trate de un riesgo que necesariamente deba ser localizado. En este sentido, hemos asistido a un fenómeno de desplazamiento de población a lugares de la España despoblada y a ámbitos rurales, más preservados de la expansión del virus²¹.

Ello nos lleva a pensar si podría existir una contradicción entre el modelo de ciudad por el que ha apostado la sostenibilidad ambiental (el modelo de ciudad compacta²²) y el modelo que aconsejaría el objetivo de resiliencia frente al riesgo de epidemia, y que parece deducirse de las recomendaciones sanitarias que se vienen haciendo en la situación actual, de ciudad más abierta, con más espacios libres, que permitieran un mayor distanciamiento entre la población, con edificaciones de menor densidad para reducir el tiempo y espacio de contacto, y con una planificación de la distribución de los emplazamientos de dotaciones tendente a reducir desplazamientos en medios públicos y a favorecer el uso de medios de desplazamiento no contaminantes, la creación de una infraestructura de comunicaciones más adecuada para el uso de medios de movilidad individuales y no contaminantes (carriles bicis, patinetes, etc.) y para modernizar la red de comunicaciones, facilitando así el teletrabajo y contribuyendo a minimizar la despoblación de las zonas rurales,

21. Según el Registro de la Propiedad, se cifra en los primeros meses de la pandemia la caída de venta de vivienda en más de un 38 % en general, teniendo en cuenta que, según informe de la Red IDEALISTA, con fundamento en informes de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), se ha producido una caída del precio de las viviendas en las zonas de mayor densidad de población en los principales núcleos urbanos, después del confinamiento, principalmente de aquellas viviendas con poca luz natural, incrementándose el interés en municipios cercanos a grandes urbes y en zonas rurales.

22. Sobre los modelos de urbanismo, véase López (2016).

o, incluso, estableciendo determinaciones sanitarias de planeamiento referidas a superficie mínima de las viviendas y espacios comunes, ventilación, terrazas o espacios no cerrados, ocupación de espacios públicos por actividades, etc., basadas en criterios de resiliencia.

Por otro lado, teniendo en cuenta la aportación que la ordenación urbanística puede hacer al logro de la resiliencia frente a epidemias y enfermedades de transmisión, sin embargo, no podemos olvidar que estos planes, en definitiva, están limitados al ámbito municipal y la planificación urbanística es una competencia, esencialmente, de los ayuntamientos, con el problema de eficacia que ello puede conllevar para abordar, desde la perspectiva de esa limitación espacial municipal, una solución ante una epidemia o pandemia global. De hecho, la actual configuración de los grandes asentamientos humanos, caracterizados por aglomeraciones urbanas continuas correspondientes a diferentes municipios y por dotaciones municipales que ofrecen servicio a diferentes municipios, generando importantes cuotas de movilidad intermunicipal, ha mostrado ser el escenario perfecto para la rápida transmisión de las enfermedades víricas.

En este sentido, quizá, frente al cambio del modelo de ordenación urbana (basado actualmente en el modelo de ciudad compacta) que favoreciera el logro del objetivo de la resiliencia frente al riesgo de epidemia (basado en un modelo de ciudad más abierta), una ordenación supralocal, que facilitara la adecuación territorial urbana a las áreas de salud definidas conforme a la Ley General de Salud Pública, que articulara la extensión de usos de los núcleos de población mayores a los municipios rurales cercanos y las interrelaciones entre tales municipios, con planificación y mejora de redes comunes de comunicación, transporte y establecimiento de infraestructuras para facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, se presentaría como una alternativa para el logro de dicho objetivo de resiliencia desde la perspectiva de los riesgos para la salud pública, sin comprometer la sostenibilidad ambiental del planeamiento basada en el modelo de ciudad compacta.

En definitiva, sería interesante replantear el ámbito óptimo de planificación a efectos del logro del objetivo de la resiliencia frente a los riesgos para la salud pública, excediendo del límite geográfico municipal para lograr instrumentos de planificación capaces de prever medidas

eficaces y estrategias integrales²³ en ámbitos territoriales más acordes con la realidad de los riesgos naturales, evitando así problemas de descoordinación, incoherencias y diferencias político-económicas que se traduzcan en una ineficacia en el logro de dicho objetivo. La realidad urbanística actual excede habitualmente los límites del término municipal, y requiere una intervención y ordenación capaz de coordinar diferentes ámbitos competenciales e integrar políticas sectoriales diversas, por lo que la dimensión supramunicipal adquiere así una especial relevancia si se pretenden afrontar con eficacia los retos propuestos por los ODS y, en especial, el de resiliencia ante los riesgos de la salud pública²⁴.

4. Conclusiones

Conforme a lo expuesto anteriormente, podemos resaltar, pues, la importancia del ámbito local y de la acción de los Gobiernos locales para el logro de los ODS, convirtiéndose la planificación urbanística en una herramienta estratégica importante al respecto. No obstante, hemos comprobado que sería precisa una revisión de la normativa urbanística, que dote de mayor eficacia a los planes urbanísticos a los efectos de su efectividad al respecto; principalmente, en tres sentidos:

1. En cuanto a la flexibilización de las posibilidades de adaptación de dichos planes a las nuevas situaciones de riesgo derivadas de las alteraciones producidas por el cambio climático y a las necesarias modificaciones técnicas de los mapas de riesgos.

23. En esta visión integral del componente territorial se fundamenta también la Agenda Urbana Española, que, partiendo del reconocimiento de la necesidad del establecimiento de marcos normativos propicios a nivel estatal, regional y local, entiende que es preciso fomentar una mayor coordinación y cooperación entre los Gobiernos nacionales, subnacionales y locales, y lograr una coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales a distintos niveles y escalas de administración política, “cruzando fronteras administrativas y teniendo en cuenta las esferas funcionales pertinentes, a fin de fortalecer los enfoques integrados para la urbanización y de aplicar estrategias integradas de planificación urbana y territorial en las que se hayan utilizado esos enfoques” (puntos 87 y 88).

24. Sin embargo, la ordenación del territorio, de competencia autonómica, tal como se entiende hoy día, muestra una dimensión espacial poco útil para articular medidas eficaces de protección de la salud, como claramente ha puesto de manifiesto la Agenda Urbana Española, que reconoce como problema importante el que solo diez comunidades autónomas dispongan de directrices o planes de ordenación territorial de escala regional que sirvan de marco estratégico para la planificación urbanística: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia.

2. Respecto a sus relaciones o vinculación con el planeamiento especial futuro en materia de adaptación a los impactos del cambio climático, que derivará de la nueva normativa sobre cambio climático.
3. Para dar cabida en ellos a las necesidades de compatibilizar el desarrollo urbano sostenible con la resiliencia frente a riesgos de epidemias o riesgos para la salud pública.

La integración del objetivo de resiliencia frente a riesgos de epidemia en la articulación del planeamiento urbanístico podría operarse a través de una interpretación amplia del concepto de riesgo natural empleado por la normativa urbanística vigente, en el sentido de entender incluido en el mismo al riesgo de epidemia, en consonancia con el concepto técnico de riesgo natural, o bien adaptando la normativa urbanística actualmente de forma efectiva a los postulados del principio general de protección de la salud pública, y a lo establecido en la legislación general sobre salud pública, vinculando la planificación urbanística a la planificación en materia de salud pública, e implementando en la planificación urbanística la evaluación de riesgos para la salud ya prevista en la Ley General de Salud Pública.

Asimismo, la delimitación de ámbitos de planeamiento supramunicipales relacionados con las áreas de salud y las necesidades relacionadas con la salud, permitiría compatibilizar los posibles conflictos de ordenación que pudieran producirse entre las determinaciones necesarias para hacer efectivo el principio de resiliencia frente al riesgo de epidemia y las requeridas por el planeamiento urbanístico sostenible desde el punto de vista ambiental.

5. Bibliografía

- Ayala, F. J. y Olcina, J. (2002). Riesgos naturales. Conceptos fundamentales y clasificación. En F. J. Ayala y J. Olcina (coords.). *Riesgos naturales* (pp. 41-73). Barcelona: Ariel Ciencia.
- Conde Antequera, J. (2015). La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 45-46, 67-100.
- Escartín Escudé, V. (2016). Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 16, 233-279.

Esteve Pardo, J. (2009). *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid: Marcial Pons.

Fortes Martín, A. (2019). La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 92.

López Ramón, F. (2016). El modelo de ciudad en el urbanismo español. En J. Gifreu Font et al. (dirs.). *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (pp. 105-119). Madrid: INAP.

Olcina Cantos, J. (2007). *Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en España*. Murcia: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 85.

Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos político-jurídicos locales

Sofía Simou

*Profesora de Derecho Administrativo.
Investigadora en el Instituto de Derecho Local de la
Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO. 1. Planteamiento de la cuestión. 2. La necesidad de creación de una unión instrumental local de naturaleza heterogénea para la materialización de la acción para el clima. 3. Tipología de instrumentos. 3.1. Instrumentos de “soft law”, modelos informales de actuación administrativa filoclimática local y planes de acción climática. 3.2. Planes normativos vinculantes: en especial, los planes urbanísticos. 3.3. Instrumentos de regulación, limitación y control. 3.4. Inspecciones y sanciones. 3.5. Instrumentos de fomento e incentivo positivo o negativo: tributos, subvenciones y contratos públicos. 3.6. Actuaciones en instalaciones, infraestructuras y servicios municipales y otros instrumentos educativos y comunicativos. 4. Bibliografía.

1. Planteamiento de la cuestión

Constituye objeto del presente estudio analizar, por una parte, la *posición que ostenta la acción para el clima*, como objetivo para un desarrollo sostenible de los entornos en el marco de la Agenda 2030 y de la Agenda Urbana Española, y, por otra parte, presentar *los principales instrumentos* de naturaleza tanto político-estratégica como propiamente jurídica para fortalecer dicha acción a *escala local*.

El estudio parte de la *hipótesis* de que los Gobiernos locales en sus tres posiciones elementales (como reguladores –normativos y de control-, *agentes económicos activos* en el mercado –prestadores de servicios, contratantes, gestores del patrimonio propio y operadores en el contexto de la iniciativa pública económica local- y promotores de políticas públicas –incentivando o desincentivando ciertas actuaciones-) gozan de un *espacio de actuación suficiente* -aunque ciertamente mejorable en clave político-jurídica- que les permite diseñar y juridificar políticas propias de cambio climático tanto de mitigación como de adaptación.

El cambio climático es un *fenómeno natural* que ha acompañado a la Tierra desde su origen. Su causa está arraigada en la retención en la atmósfera de parte del calor del sol (el fenómeno denominado como efecto invernadero o calentamiento global) posibilitando de esta forma el mantenimiento de la temperatura de la Tierra en unos umbrales sostenibles y capaces de albergar la vida. Aunque las alteraciones físicas en los ciclos climáticos han sido siempre una realidad¹, en el momento actual existe un *gran consenso científico* en que la *actividad humana*, a partir de la era de la industrialización (siglo XIX), ha desembocado en la *aceleración del proceso natural del cambio climático*. Está *científicamente constatado* que la temperatura media de la Tierra ha aumentado. Los sucesivos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (IPCC por sus siglas en inglés), como autoridad internacional reconocida en la materia, lo confirman a la vez que atribuyen la responsabilidad exclusiva de este aumento a la involucración del hombre en los procesos climáticos naturales.

En contra de lo que podría pensarse inicialmente, el último informe provisional de la Organización Meteorológica Mundial (WMO), correspondiente al año 2020, pone de relieve que, a pesar de las distintas medidas restrictivas en varios sectores de la actividad humana que se están adoptando en la mayoría de los países del mundo a efectos de frenar la pandemia ocasionada por la COVID-19, con la consecuente ralentización de la actividad económica, la concentración atmosférica de GEI sigue aumentando. De hecho, parece que el año 2020 será uno de los tres años más cálidos de la historia desde que existen registros. Los impactos climáticos se añaden así a los impactos propiamente sanitarios de la pandemia, agravando las consecuencias para la salud pública, la seguridad, la cohesión social y la

1. López Bustos (2011: 141).

estabilidad económica². En este contexto, no es de extrañar, por lo tanto, que una gran parte de los fondos europeos para la recuperación de la pandemia, conocidos como *Next Generation EU*, se prevea que se destinen a actuaciones relativas a la resiliencia al cambio climático y a la transición justa, poniendo así de relieve la apuesta por el crecimiento verde e inclusivo.

En este escenario de intensificación de los esfuerzos público-privados para la minimización de los riesgos que afronta la sociedad moderna, tan necesaria antes de la COVID-19, pero aún más acentuada en la actualidad, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 presenta una hoja de ruta para el desarrollo sostenible, firmada por los Estados miembros de la ONU en 2015. En la Agenda 2030 se identifican 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), siendo la acción para el clima el número 13. A partir de los criterios establecidos en la Agenda 2030, en la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y en la Agenda Urbana para la Unión Europea nace también la Agenda Urbana Española (AUE)³. La última, en la línea de las demás agendas, constituye un *documento propiamente estratégico, sin carácter normativo*, y consecuentemente de adhesión voluntaria por los distintos actores gubernamentales, que persigue el logro de la *sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano*.

Dentro del muy amplio concepto de sostenibilidad, y como no podría ser de otra forma, se pone especial énfasis en la necesidad de optimizar las políticas de cambio climático y resiliencia en los tejidos urbanos (objetivo estratégico número 3)⁴. En este punto, debe destacarse que la acción para el clima es un *objetivo transversal* de muy difícil definición y diseño en las respuestas público-privadas que reclama para asegurar su eficacia. La implantación de políticas para mitigar o adaptarse al fenómeno físico del cambio climático presupone la materialización de varios de los demás objetivos que se detallan en las agendas 2030 o coadyuva, de forma directa o indirecta, a la consecución de algunos de los mismos (lucha contra la pobreza, corrección de desigualdades, racionalización del consumo, consecución de la paz y la justicia, gestión eficiente del agua y de la energía, etc.). Y es justamente por este motivo por el que la ciencia política califica el cambio climático como un

2. Véase el último informe provisional de la Organización Meteorológica Mundial: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/2020-track-be-one-of-three-warmest-years-record>.

3. Véase, por todos, Alonso (2020).

4. Véanse pp. 108 y ss: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>.

problema maldito (*wicked problem*). Está claro que se trata de un fenómeno que, en la actual sociedad de riesgo, presenta manifiestas interdependencias sociales, económicas y técnicas con los otros objetivos identificados en las distintas agendas políticas. Las causas del fenómeno se encuentran muy dispersas y son, a menudo, difícilmente cuantificables o identificables. En este contexto, es evidente que su solución o al menos la minimización del riesgo que supone para la pervivencia humana exige un alto nivel de responsabilidad compartida, que trasciende las fronteras gubernativas de un municipio, Estado o continente⁵.

Partiendo de este planteamiento, la acción para el clima, como un objetivo prioritario para las agendas políticas de todos los niveles de gobierno⁶, ha ido activando cada vez más sectores del ordenamiento jurídico. Y ha llegado al derecho local. Si en un primer momento el reto de la política y el derecho ante el cambio climático fue dar forma a un mercado internacional de derechos de emisión, articulado a partir de tratados y organismos internacionales, el agravamiento dramático de la situación ha trascendido, en muy pocos años, a las políticas climáticas municipales y, con ello, al derecho administrativo que ordena esas políticas. El cambio climático reclama hoy múltiples acciones municipales: urbanísticas, de eficiencia energética y de instalación de energías renovables, de movilidad urbana o de tratamiento y valorización energética de residuos. Y lo hace siendo un problema pacíficamente aceptado como *glocal*, puesto que el mayor porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero proviene de los espacios urbanos, aunque los impactos del cambio climático son de carácter global. Esto indica, sin embargo, la importancia que las ciudades tienen en las estrategias de mitigación. Además, cuestiones como el mantenimiento de infraestructuras, la pobreza, la actividad socioeconómica y el empleo en las ciudades están íntimamente ligadas a las estrategias de adaptación climática. Por estas razones, en las políticas públicas de afrontamiento de las causas y los impactos del cambio climático, y en un *esquema de gobernanza multinivel*, como el que impone la naturaleza misma del problema climático, las decisiones municipales cobran especial relevancia. Los Gobiernos municipales y las relaciones que establezcan con los operadores locales son

5. González y Huete (2018: 312).

6. El 21 de enero de 2020 se declaró por el Consejo de Ministros la emergencia climática que ha dado lugar a la formulación y publicación de varios instrumentos de *soft law* enmarcados todos ellos en una ambiciosa -a nivel estatal- Estrategia de desarrollo baja en carbono y resiliente al clima: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/Estrategia.aspx>.

fundamentales en el diseño y la prestación de políticas públicas climáticas que sean eficaces en términos de costes⁷.

Todo lo anterior obliga siempre a estudiar la posición político-jurídica de los Gobiernos locales en la lucha climática desde *dos perspectivas* –una vertical y otra horizontal-⁸. Por una parte, la *perspectiva vertical* del análisis demuestra que el avance en la gobernanza del cambio climático demanda *evitar lagunas y descoordinación* en el diseño de las políticas entre la actuación local y los marcos de acción establecidos a nivel autonómico, estatal, europeo e internacional.

De la *integración vertical* de la actuación local en la actuación supralocal (y también, de modo inverso, de la interacción de la actuación supralocal con la local) derivan *beneficios* para todos los actores públicos implicados en la lucha climática. Una *aproximación bottom-up* en el diseño de políticas y la distribución de poderes y tareas en la lucha climática influencia y puede ser paradigmática para las políticas climáticas y energéticas nacionales. Además, *coadyuva al cumplimiento de los compromisos estatales* contraídos a nivel europeo e internacional. Al mismo tiempo, el diseño de políticas climáticas iniciadas y consolidadas a nivel supralocal en una *aproximación top-down* de ejercicio del poder debe permitir y, en su caso, *garantizar un margen jurídico suficiente* a las administraciones de las ciudades en la materia. De este modo se consiguen varios objetivos: a) se *potencian* los experimentos o proyectos climáticos llevados a cabo a nivel local; b) se *aceleran*, por el *efecto acumulativo* de las distintas políticas, las respuestas al cambio climático; y c) se *incentivan* tanto la *implicación de los agentes privados* en la lucha climática como la *movilización de recursos* importantes para la aplicación efectiva de las estrategias de mitigación y adaptación⁹.

Por otra parte, en la *perspectiva horizontal* del diseño de las políticas se hace obvia la importancia que tienen el aprendizaje y trabajo conjunto para el diseño y la aplicación de las políticas del cambio climático entre: a) los distintos departamentos municipales y otras instituciones públicas de interés en la materia; y b) los agentes privados y los Gobiernos de las ciudades.

7. Corfee-Morlot et al. (2009).

8. Ídem.

9. Ídem.

2. La necesidad de creación de una unión instrumental local de naturaleza heterogénea para la materialización de la acción para el clima

Aunque, tal y como se ha mencionado con anterioridad, el consenso científico sobre el riesgo generado por la acción humana en la aceleración del cambio climático es en líneas generales absoluto, parece que no se extiende a las magnitudes de la alteración climática, ni a la eficacia que se atribuye a las diversas medidas que puedan adoptarse¹⁰.

No obstante, y al menos a título ejemplificativo, en la actualidad, la intervención político-jurídica local en materia de cambio climático puede articularse mediante un *amplio abanico de instrumentos*, con el fin de promover y materializar todas las medidas que forman parte del complejo de políticas públicas que se dirigen a la consecución de los objetivos recogidos en la distinta tipología de las agendas 2030. Para una mejor comprensión de la virtualidad de estas herramientas jurídico-políticas, debe siempre tenerse en cuenta que la eficacia de esta red de instrumentos aumenta en la medida en que se percibe y se materializa como una *unión instrumental (Instrumentverbund)*¹¹. La razón reside en que la lucha contra el cambio climático, en un esquema de actuación pública *bottom-up*, no se reduce solamente a una coordinación con las políticas implantadas en los otros niveles de gobierno –coordinación *ad extra*-. La coordinación también debe ser interna. Cada instrumento utilizado a nivel local en materia climática debe ponerse en interconexión constante con los demás instrumentos propiciados por esta instancia del poder. *Los efectos acumulativos o conjuntos* de los instrumentos se potencian en cuanto más acciones individuales se toman en interrelación inmediata con las otras (*Zusammenwirkung*).

En este sentido, los principales instrumentos municipales para la lucha efectiva contra el cambio climático se podrían clasificar, a grandes rasgos, en los siguientes seis bloques: a) *instrumentos estratégicos* de naturaleza, principalmente, de *soft law*; b) *instrumentos de regulación, planificación vinculante, limitación y control* (como planes urbanísticos, autorizaciones, licencias o informes ambientales o urbanísticos, evaluaciones ambientales, prohibiciones o restricciones, inspecciones y sanciones); c) *instrumentos de fomento o incentivo positivo y negativo* (tributos, subvenciones, contratación verde o ecológica, convenios de ejecución del planeamiento urbanístico); d)

10. Esteve (2018: 161).

11. Véase, por todos, Kahl y Schmidtchen (2013: 385 y ss).

instrumentos organizativos (creación de comisiones, unidades administrativas municipales de carácter transversal para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas climáticas); e) *instrumentos educativos o comunicativos* (campañas de sensibilización e información, proyectos educativos en materias como la movilidad sostenible, la minimización y el reciclaje de residuos, el uso eficiente de la energía, etc.); y f) *instrumentos ejemplarizantes*, mediante los cuales la propia Administración local procede a actuaciones materiales para la modernización energética de sus infraestructuras, servicios o equipamientos o dota parte de su *patrimonio público* municipal para la consecución de fines ligados a la materialización del binomio mitigación-adaptación. Partiendo de esta categorización general, en las páginas que siguen van a ser objeto de exposición -aunque necesariamente sintética- algunos de los principales instrumentos locales identificados y extraídos de un análisis transversal de las medidas idóneas en cada sector influyente sobre el cambio climático¹².

En todo caso, debe apuntarse que el papel de la Administración local en la lucha contra el cambio climático es muy heterogéneo. Incluye *funciones* como la del regulador, prestador de servicios, operador en el mercado, sujeto incentivador o desincentivador de determinadas conductas, educador e informador y actor material de cuyas buenas prácticas deriva cierta trascendencia para la sensibilización de la ciudadanía en materia climática. Los diversos instrumentos de los que disponen los Gobiernos locales, así como los roles que desempeñan en la lucha contra el cambio climático, se dirigen, principalmente, a obtener un *cambio conductual* de los agentes implicados en la problemática mediante la compensación, “penalización” económica, información o aprobación y aplicación de normas.

En cuanto a este último aspecto, debe recordarse que el poder normativo local en España, a través del cual se normativizarán, cuando sea oportuno, los instrumentos filoclimáticos desglosados a continuación, es de rango reglamentario (potestad reglamentaria local reconocida en el art. 4.1 LBRL inherente al principio de autonomía local)¹³. Esto significa que los distintos instrumentos filoclimáticos, cuando resulten juridificados, o bien estarán reflejados en alguna *ordenanza local* o bien en los *planes urbanísticos* municipales o planes normativos de rango reglamentario.

12. Para un análisis más exhaustivo de los distintos instrumentos filoclimáticos locales, véase Simou (2020).

13. Véase, por todas, STC 214/1989, de 21 de diciembre.

3. Tipología de instrumentos

3.1. Instrumentos de “soft law”, modelos informales de actuación administrativa filoclimática local y planes de acción climática

El primer *conjunto de instrumentos* que sirve como *base y fundamento* para que los ayuntamientos realicen su diagnóstico sobre las necesidades, retos y posibilidades de su ciudad en materia de cambio climático es de *naturaleza estratégica o planificadora*. Se trata de la elaboración de documentos en los que se recogen, de un lado, los datos poblacionales, de calidad de aire, de emisión de GEI (inventarios de emisiones, huella de carbono) y de impactos climáticos que ha sufrido o que, por su vulnerabilidad y exposición climática, esté propenso a sufrir el municipio. De otro lado, estos textos contienen la *priorización de objetivos* en la materia, la *demanda ciudadana* en los sectores interconectados con el cambio climático y las *medidas* que, desde un punto de vista político y técnico, se consideran idóneas para establecer un *modelo/enfoque* de actuación *filoclimática* de carácter integrado (*kommunales Klimaschutzkonzept*)¹⁴.

Estos instrumentos que, al menos de entrada y antes de que se opte por un cierto grado de juridificación, son de naturaleza político-técnica, podrían adoptarse: a) por *iniciativa local* propia; o b) al derivar de una *obligación voluntariamente asumida* en el marco de la *adhesión* del municipio a algún pacto o red internacional, europea o española (“Agenda Urbana 2030”, “Pacto de Alcaldes”, “Mayors Adapt”, “Red de ciudades por el clima”, etc.), o c) por *imperativo legal* (en forma de planes de acción climática en el caso de que la legislación estatal o autonómica lo imponga).

Su naturaleza puede ser *general* o *específica*. Lo anterior dependerá de si el plan o la estrategia refleja de *forma transversal las medidas* que los Gobiernos se autoimponen cumplir para la mitigación y/o adaptación al cambio climático (planes de acción climática, planes generales de reducción de emisiones y/o planes de adaptación); o si los planes se concentran en la construcción y materialización de una *política referida a un sector específico interrelacionado con el cambio climático* (como planes de eficiencia energética y de promoción de las energías renovables para la mitigación, planes de acción

14. Sobre el modelo de actuación filoclimática local, véase Kahl y Schmidtchen (2013: 342 y ss.).

para la energía sostenible –PAES-, planes de movilidad sostenible, planes de calidad de aire que, a la vez que combaten la contaminación atmosférica, sirven para mitigar los efectos del cambio climático, planes o estrategias de desarrollo urbano sostenible). Aquí se prestará más atención a la primera categoría de planes, que se caracterizan por una aproximación más integrada a la lucha contra el cambio climático (planes/estrategias que reflejan un modelo informal de actuación administrativa filoclimática y planes de acción climática).

Sin duda, la declaración de un municipio, a través de la adopción del correspondiente instrumento estratégico, ubicado en la categoría del derecho blando (*soft law*), como un territorio caracterizado por un “modelo de ordenación filoclimática municipal” (*kommunales Klimaschutzkonzept*), constituye un primer paso trascendente para justificar las distintas acciones transversales que se materializarán en su seno para la lucha efectiva contra el cambio climático. Es una forma de la actuación administrativa que persigue crear un *efecto de autovinculación* –al menos política- de la Administración municipal a la lucha climática y que convierte estas acciones en menos vulnerables a los cambios de gobierno. Esto sucede porque la reversión de una declaración de tales características puede suponer un importante coste político y un empeoramiento, en términos generales, de la imagen del municipio frente a sus ciudadanos. Un modelo filoclimático de la actuación municipal debe ordenarse, así, como un instrumento político y técnico-administrativo dentro de la denominada *acción informal de la Administración*. Esta acción, diferenciada en sus presupuestos de la teoría de las formas de actuación jurídico-administrativa, es jurídicamente poco estructurada y dirigida principalmente a obtener efectos fácticos¹⁵.

El objetivo principal de *inclusión de este modelo informal de la actuación administrativa en los planes estratégicos* de cada municipio es el despliegue de un efecto *coordinador e integrador* de las medidas municipales, en los distintos sectores de su actuación, para luchar de forma sistemática frente al cambio climático. El efecto integrador se relaciona tanto con cuestiones como *la participación de los intereses afectados* –de otras administraciones y ciudadanos- en los distintos procedimientos de toma de decisiones que afectarán a los entornos en los que se vive, como con *cuestiones materiales* de la posterior regulación o implantación práctica de las medidas respetuosas con el clima.

15. Schmidt-Assmann (2004: 332).

La materialización práctica del modelo informal de actuación filoclimática local se manifiesta a través de, al menos, cuatro acciones. En primer lugar, la declaración de un municipio como territorio en que rige este modelo de actuación puede realizarse mediante la adopción de varios planes políticos flexibles (en el marco, por ejemplo, de las “agendas urbanas” o del “Pacto de Alcaldes”). Este tipo de planes de orientación y dirección de las políticas públicas municipales es mucho más adaptable a la realidad cambiante, puesto que no requiere de un procedimiento administrativo estrictamente formalizado para su aprobación y modificación. Sin embargo, también hay que apuntar su limitada eficacia *ad extra*. Estos instrumentos de planificación no constituyen herramientas normativas de un grado superior de vinculación jurídica. En segundo lugar, el modelo informal filoclimático puede canalizarse mediante las pertinentes campañas de información, sensibilización o educación climática. En tercer lugar, la adopción de medidas filoclimáticas ejemplarizantes en los edificios, servicios, medios e infraestructuras públicas constituye una forma excelente de incentivar a la ciudadanía a incorporar también al ámbito de la actuación privada este tipo de actuaciones. Finalmente, la actividad subvencional de las administraciones locales para la consecución de fines climáticos es también una importante acción en el marco de un modelo informal de la actuación administrativa local.

En cuanto a las *funciones* de esta categoría de modelo informal de la actuación administrativa es necesario acudir a la exposición sintética de algunas de ellas para comprender mejor la importancia de su adopción, su naturaleza y eficacia¹⁶.

La primera función que debe reconocerse a la introducción de un modelo municipal filoclimático de la actuación administrativa local es la *cognitiva o heurística e informadora*¹⁷. Una vez introducido este modelo de actuación municipal en los esquemas de acciones o estrategias políticas de los municipios, estos últimos se vuelven más conscientes de las posibilidades de la integración de estas actuaciones en las demás políticas sectoriales. Además, su reflejo en los planes informales de acción de cada municipio constituye la base necesaria para su posterior -si se considera oportuno- desarrollo jurídico. Así, los planes informales filoclimáticos sirven como marco general para la identificación de los intereses que quieren promoverse por cada gobierno

16. Kahl y Schmidtchen (2013: 351 y ss.) analizan con detenimiento las 5 funciones: *Erkenntnisfunktion*, *Ermittlungsfunktion*, *Partizipationsfunktion*, *Koordinierungsfunktion*, *Kontrollfunktion*.

17. Deutsches Institut für Urbanistik (2011: 185 y 189).

municipal. Cualquiera que pretenda informarse sobre las prioridades políticas de un municipio puede consultar este tipo de instrumentos.

La segunda función de la formación e introducción del modelo filoclimático en la actuación administrativa informal es la de *determinación de los costes y beneficios* que conlleva la implantación de las políticas sectoriales encaminadas a la protección climática¹⁸. Los planes informales son los que realizan el diagnóstico de una situación y analizan los posibles escenarios de acción según los datos empíricos que recogen. Así, un plan elaborado con precisión que muestre los resultados de un inventario de las actividades generadoras de GEI en cada municipio, de concentración de los GEI en varios momentos temporales, de los porcentajes de consumo de energía procedente de fuentes renovables y de los ahorros conseguidos por medidas de eficiencia energética, sirve de base fáctica para la cuantificación de los costes y beneficios derivados de ciertas decisiones –públicas o privadas- en sectores como el energético, el de movilidad, el de residuos, el de edificación, etc.

La tercera función de la construcción de estos modelos de actuación administrativa informal es la *participativa*¹⁹. La inclusión de los vecinos de un municipio en los procedimientos informales de elaboración de planes, que reflejen y diseñen el modelo filoclimático municipal, puede resultar muy eficaz para la identificación temprana de posibles resistencias sociales a los objetivos o estrategias que se quieran promover por el Gobierno municipal. A través del diseño y de la instalación de procedimientos abiertos a la participación pública en la fase de elaboración de los planes informales de actuación local se consiguen varias ventajas. La planificación estratégica se dota de la *flexibilidad* necesaria para el posible cambio del contenido de las medidas propuestas. Se avanza hacia el consenso y la aceptación social de las medidas. Los vecinos se sienten escuchados y tomados en cuenta. Mediante la participación pública y la oportunidad de formular comentarios y alegaciones pueden diagnosticarse, en un momento inicial, los posibles *obstáculos jurídicos* a los que se enfrentará la posterior cristalización jurídica de los objetivos políticos. En este sentido, existe una gran diferencia entre estos trámites de información y participación pública, poco formalizados, y los que, por ejemplo, se incluyen en la elaboración de planes con eficacia *ad extra* que toman la forma jurídica de las disposiciones de carácter general (como ordenanzas ambientales o planes urbanísticos). La diferencia reside en que,

18. *Ibidem*, pp. 314 y ss. Sobre los costes que genera la dinamización o la ausencia de formalización de políticas de cambio climático, véase Sunstein (2006: 371).

19. Schott (2008: 249).

normalmente, la elaboración de los segundos supone para la Administración local un gran coste técnico y económico, y en el momento de producción del trámite de información y participación públicas estos últimos ya constituyen productos bastante avanzados que son costosamente modificables. Por el contrario, los cauces informales de participación se convierten en puntos reflexivos para todos los interesados, y coadyuvan en la realización de un debate constructivo sobre las medidas filoclimáticas que se quieran implantar en y por el municipio.

La cuarta función del modelo filoclimático municipal es la *coordinadora* o *sistemática*²⁰. Consiste en establecer un marco en el que se moverán todas las políticas o medidas locales sectoriales (en la edificación, en el ahorro energético y el impulso a las energías renovables para el consumo de energía eléctrica y térmica, en la gestión de los residuos y en la movilidad). El modelo de actuación administrativa informal en materia climática funciona, así, como un espacio coordinador y de sistematización de las demás políticas sectoriales medioambientales, avanzando de este modo en la materialización del principio de integración (art. 11 TFUE) –en el momento previo a la juridificación de las políticas-. La concepción municipal de un modelo filoclimático configurado de forma pura y autónoma y sustanciado en instrumentos políticos en el momento del *policy making*, se convierte así en el eje vertebrador de las demás políticas sectoriales municipales con incidencia climática. Con esta idea, la actuación administrativa local se dirige hacia la materialización de objetivos medioambientales, no solamente desde una perspectiva individualista de promoción de un fin concreto, sino desde una perspectiva global e interrelacionada. El cambio climático se convierte en una consideración material que impregna y obliga a todas las iniciativas y políticas públicas del gobierno municipal a coordinarse con ella.

Finalmente, la última función de la inserción del modelo filoclimático de energía en las agendas o estrategias políticas de la Administración municipal es la de *control o vinculación* de la Administración a sus propios enunciados políticos²¹. Esta función de autovinculación administrativa y control político resulta beneficiosa en dos aspectos fundamentales. Por una parte, la Administración encauza sus actuaciones hacia el cumplimiento del fin que ha preestablecido en sus instrumentos estratégicos o políticos ganando en coherencia y eficacia. Esto ayuda a la Administración municipal

20. Schindelmann *et al.* (2010: 158).

21. Kahl y Schmidtchen (2013: 355).

a efectuar un autocontrol sobre los avances que ha realizado en cada ámbito de actuación pública. Asimismo, los criterios y las pautas de la actuación pública local en la materia que se reflejan en este tipo de instrumentos de *soft law* sirven para completar, en un nivel posterior, las normas de conducta. Por otra parte, los ciudadanos ostentan, de este modo, una forma de control político del cumplimiento de la Administración municipal con los objetivos que se había autopropuesto en el sector de la protección climática. Y si los habitantes municipales consideran que el Gobierno municipal no ha cumplido con sus enunciados estratégicos, en el marco del Estado democrático, pueden optar por un cambio político en las siguientes elecciones.

Ahora bien, si se quiere dar un paso adelante y asegurar una mayor eficacia y materialización de los enunciados que propone la idea de establecimiento de un modelo de ordenación filoclimática municipal, los municipios –que cuentan con las competencias suficientes para la realización de este fin²²- pueden, aunque no exista una obligación legal generalizada para todos los municipios en estos momentos para esta actuación en España, proceder a la adopción de *planes formales de acción climática (Klimaaktionspläne)*, dotándoles de rango reglamentario. La nueva legislación autonómica de cambio climático (como, por ejemplo, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, o la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía) empieza tímidamente a establecer, para los municipios ubicados en estas comunidades autónomas, la obligación de proceder a la adopción de planes de acción climática. Haciendo uso de su poder normativo, los municipios que contaran con este tipo de disposiciones de carácter general (planes formales y/o ordenanzas de cambio climático) avanzarían del modelo filoclimático informal -incluido en las estrategias político-administrativas- a una *verdadera juridificación* de aquel con todas las consecuencias jurídicas que esto pudiera tener (eficacia *ad extra*, obligación de respeto de las disposiciones del procedimiento administrativo para su adopción y modificación, surgimiento de posibles derechos subjetivos, etc.). Ahora bien, salvo error, solamente la Ley andaluza establece en su artículo 15 que la adopción de los planes municipales de acción climática se realizará según lo dispuesto para las ordenanzas en la normativa de régimen local. En las demás leyes (la balear y la catalana -Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático-) no se explicita la naturaleza jurídica o política exacta

22. Baño (2009: 219) pone de manifiesto que en la actualidad en la normativa vigente en materia urbanística y medioambiental existe una preponderancia clara del fin ambiental. Asimismo, véase Sanz (2016: 14).

de estos planes. En Alemania, por ejemplo, los planes de acción climática siguen teniendo, por lo general, naturaleza de “soft law” y se clasifican dogmáticamente como planes de influencia (*influenzierende Pläne*)²³.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe apuntarse la necesidad, dada la gravedad del fenómeno físico, de que la *formalización y juridificación* de este modelo de ordenación de la actuación administrativa local se ampare en paralelo a *nivel legal*. En una cuestión tan importante, la decisión final de la incorporación de los enunciados filoclimáticos a las normas locales no puede dejarse exclusivamente a la voluntad política y la situación económica de cada municipio. En este sentido, se propone el establecimiento de la obligación municipal de aprobación de planes climáticos de rango reglamentario, con la asistencia técnica y financiera que esto requeriría, en una ley básica estatal y/o en todas las legislaciones autonómicas de forma generalizada²⁴. Solamente en este caso, el modelo filoclimático de ordenación de la actuación administrativa se convertiría en un verdadero principio de actuación –incluso, en ciertos supuestos, podría establecerse su prevalencia frente a otros intereses–.

3.2. Planes normativos vinculantes: en especial, los planes urbanísticos

Entre los *instrumentos jurídicos vinculantes de planificación* con más relevancia para promover cambios transversales en el modelo de utilización del suelo y construcción de las ciudades, a efectos de consecución del binomio estratégico climático mitigación y adaptación, se ubican los *planes urbanísticos* (generales, parciales, especiales). Estos instrumentos jurídicos se manifiestan como especialmente idóneos para convertirse en *instrumentos filoclimáticos*, puesto que son las piezas conectoras de una gran parte de las políticas sectoriales necesitadas para materializar una política transversal de cambio climático a escala municipal. De ellos dependerá, en gran medida, la racionalización en el uso del suelo y su percepción no solamente como un recurso económico, sino también como un recurso ambiental que necesita ordenarse de tal forma que se garantice, por encima de otros intereses, su sostenibilidad. Y cuando se habla de sostenibilidad en el uso del suelo como recurso natural, uno se refiere tanto a su capacidad de servir como soporte

23. Kahl y Schmidtchen (2013: 369).

24. En este sentido, habría que esperar la versión definitiva del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que se está tramitando en sede parlamentaria, para ver si al final hay un cambio en esta dirección fortaleciendo la posición de los Gobiernos locales en la lucha climática.

físico para el desenvolvimiento de la vida de las generaciones actuales y futuras, como también a la obligación de su protección por sus valores intrínsecos y su agotabilidad.

En España los instrumentos del planeamiento urbanístico tienen *naturaleza de norma jurídica y constituyen disposiciones de rango reglamentario que se insertan en el ordenamiento jurídico*²⁵. Como normas jurídicas *innovan* el ordenamiento jurídico a la vez que constituyen instrumentos *reguladores* en concreto tanto del régimen, destino y uso de cada porción del suelo como de las condiciones y los procedimientos del desarrollo de las ciudades. Se caracterizan por su naturaleza *estratégica, integrada y participativa*, así como por una alta discrecionalidad que permite al planificador urbanístico, mediante una serie de decisiones ponderativas, sustanciar el cómo debe ser (junto con el cómo es) el modelo de asentamiento urbano. En este sentido, su potencial para articular soluciones idóneas para la lucha contra el cambio climático se despliega mediante *la modulación oportuna de las determinaciones* que debe obligatoriamente contenerse en la distinta tipología de planes urbanísticos²⁶.

Es cierto que la discrecionalidad del planificador urbanístico, aunque particularmente amplia, no es ilimitada. Los *límites legales y constitucionales* impuestos a la discrecionalidad del planificador urbanístico (criterios de clasificación del suelo, estándares urbanísticos, decisiones sectoriales de ordenación territorial o ubicación de infraestructuras, cuotas o índices de sostenibilidad, deber de motivación en la memoria, reserva de ley en materia de derechos fundamentales, etc.) la reducen hasta cierto punto²⁷. A partir de la consideración de que cada instrumento del planeamiento urbanístico debe por su posición en el ordenamiento jurídico respetar, en todo caso, los enunciados legales y constitucionales, desde la clave de la ordenación filoclimática de los usos y técnicas de transformación del suelo, la amplitud y potencial innovador del planeamiento urbanístico puede percibirse como un elemento tanto positivo como negativo. Esto dependerá de la *orientación* con que el planificador urbanístico quiera dotar a la conformación del espacio y de su *elección*, entre distintas soluciones jurídicamente posibles, de la que mejor *optimiza* la consecución de los objetivos de la mitigación y la adaptación climáticas en la ordenación del espacio. Si esta opción, cuya justificación

25. Desdentado (1997: 297 y ss.).

26. Sobre la utilización del planeamiento urbanístico para fines climáticos desde la perspectiva del derecho comparado, véase Aguirre (2020).

27. Sobre la discrecionalidad del planificador urbanístico, véanse, por todos, Delgado (1993) y Bacigalupo (1997).

debe también verse reflejada adecuadamente en la memoria de los planes, es la que elige y efectivamente promueve el planificador urbanístico, la discrecionalidad planificadora es, sin duda, un elemento positivo a valorar para la creación de modelos urbanísticos respetuosos con el clima. Si, por otro lado, el planificador urbanístico prioriza otro tipo de intereses, aun respetando los límites que le impone el ordenamiento jurídico, siguiendo con la *cultura expansionista* que ha resultado especialmente *lucrativa* para las arcas municipales en términos de obtención de *plusvalías* en la forma de cesiones de aprovechamiento y aportación de suelos públicos, la amplitud de la discrecionalidad se convierte en un elemento negativo.

Dicho lo anterior, un planeamiento urbanístico que se tiñe de respetuoso con el clima será el resultado de una secuencia de decisiones, actuaciones y elementos jurídicos y extrajurídicos que se interrelacionan entre sí de modo más o menos intenso. En este sentido, el planeamiento urbanístico filoclimático debe a modo indicativo reunir:

- a) el pleno conocimiento de los saberes extrajurídicos en relación con las soluciones idóneas para la mitigación y la adaptación climáticas, para su posterior recepción y materialización en la articulación de las distintas determinaciones y técnicas urbanísticas;
- b) una motivación exigente de las decisiones planificadoras en las memorias de los planes, en los que se incluirán y se justificarán las técnicas específicas dirigidas a la consecución de la mitigación y la adaptación climáticas como objetivos específicos del planeamiento urbanístico;
- c) la ampliación, en la medida de lo posible y siempre que esto se considere oportuno, de los estándares urbanísticos y/o cuotas de sostenibilidad legalmente establecidas como reglas de mínimos para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y la sostenibilidad ambiental y climática de los entornos urbanos;
- d) la transparencia, el acceso en formato electrónico y presencial a los documentos del planeamiento y la efectiva participación pública en el procedimiento de su aprobación o alteración;
- e) y, finalmente, la optimización del principio de desarrollo sostenible mediante la articulación correcta del método de la ponderación en el ejercicio de la discrecionalidad planificadora²⁸.

28. Sobre la relación entre principios y reglas y optimización jurídica y ponderación, véase, por todos, Alexy (2002: 86 y ss., 2011: 19).

Sobre este último aspecto, debe procederse a algunas consideraciones especiales. Como se ha adelantado, el planeamiento urbanístico respetuoso con el clima debe *optimizar*, mediante técnicas y medidas urbanísticas concretas, el *principio de desarrollo urbano sostenible* contenido actualmente en todas las leyes urbanísticas autonómicas y en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en su vertiente de lucha contra el cambio climático. Para ello es necesario, en el momento de creación o alteración del planeamiento urbanístico, acudir a un estricto mandato de ponderación de los distintos intereses o principios que confluyen en la conformación del espacio²⁹. Por supuesto, la ponderación y la prevalencia del interés o principio filoclimático no pueden hacerse en abstracto y de forma generalizada, para todas las decisiones normativas singulares que implica la construcción y formación del planeamiento urbanístico. Esto sería contrario a la naturaleza intrínseca del propio mandato de ponderación en el ejercicio de la discrecionalidad urbanística planificadora, que exige que la creación o construcción del supuesto de hecho de la norma por la Administración se haga a través de un específico método (de una estructura racional consolidada y peculiar de argumentar jurídicamente) caso por caso de la prevalencia de un interés sobre otro³⁰. En este sentido, la virtualidad de la optimización del principio filoclimático como vertiente específica del principio de desarrollo sostenible se hará obvia en el resultado final de la suma de decisiones individualizadas que se combinan en un solo acto jurídico definitivo en el que consiste la aprobación o alteración del planeamiento urbanístico. Y no en todas las decisiones individualizadas, sino a las que llega el planificador urbanístico por haber efectuado previamente un juicio ponderativo.

En España, a diferencia del legislador alemán, que ha incluido expresamente el interés climático entre los intereses de necesaria ponderación en la fase de formulación del planeamiento urbanístico³¹, los legisladores competentes, por lo general, no han establecido tal obligación (*Klimaschutzklausel*). Sin embargo, los municipios disponen de la discrecionalidad necesaria, en el sistema urbanístico español, amparados en el principio de desarrollo sostenible recogido legalmente para proceder a la tipificación del interés climático como

29. Como pone de relieve Rodríguez (2000: 31 y ss.), aunque la ponderación, como método y técnica de resolución de conflictos en el orden constitucional de los derechos fundamentales, ha sido plenamente incorporada al pensamiento jurídico español, no ha sucedido *lo mismo con la ponderación como forma de adopción de decisiones sobre la ordenación de los espacios*.

30. Rodríguez (2015: 6).

31. Véanse, en este sentido, las siguientes disposiciones: art. 1.5.2 y art. 1a.5 *BauGB*.

un interés específico para ponderar. Y en esta línea, dos son las exigencias básicas que pueden identificarse en relación con la política territorial de cada municipio: el plan ha de ser capaz de una ponderación adecuada de los intereses sustantivamente considerados (*Abwägungsgebot*) y debe estar en condiciones de integrar y compaginar las restantes políticas públicas con incidencia territorial (*Abstimmungsgebot*)³².

La necesidad de optimización del principio de desarrollo sostenible a nivel de planeamiento urbanístico empieza a ser sistemáticamente avalada por la jurisprudencia. En este sentido, varios tribunales superiores de justicia y el Tribunal Supremo han procedido a la *anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico por motivos intrínsecamente ligados a la lucha contra el cambio climático*. Así, la jurisprudencia ha anulado modificaciones o aprobaciones de planes urbanísticos: a) por no haberse justificado adecuadamente en la memoria de los planes la necesidad de los nuevos desarrollos³³ y la desclasificación de terrenos como suelo no urbanizable común para que pasen a la clase de suelo urbanizable³⁴; b) por vulneración del modelo de “ciudad compacta”³⁵; c) por no considerar y motivar adecuadamente las alternativas al modelo urbanístico que se proponía en el marco de las evaluaciones ambientales estratégicas³⁶; d) porque los nuevos desarrollos urbanísticos no habían tomado en cuenta el impacto del cambio climático sobre la disponibilidad global y local de recursos hídricos superficiales y subterráneos³⁷ o por no ajustarse el plan a los estudios de inundabilidad³⁸; e) porque el aumento en la densidad de viviendas establecido en la modificación de un PGOU por un plan especial, aun acompañado de reservas de espacios dotacionales por encima del mínimo establecido, comportaría un aumento poblacional no justificado en algún estudio sobre su coherencia³⁹; y f) porque las determinaciones del planeamiento urbanístico, en cuanto a la ocupación del suelo y las formas de combinar los distintos usos, no cumplieran con *el*

32. Parejo (1996: 158 y ss.).

33. STS de 18 de junio de 2015 (RC 3436/2013). Véase, también, PE, § I.Parte A. 298 y ss.

34. García (2016: 289 y ss.).

35. STS de 18 de junio de 2015 (RC 3436/2013). Véase, también, PE, § I.Parte A. 264 y ss.

36. STSJ-Madrid 72/2017, de 3 de febrero, confirmada en casación por la STS de 27 de septiembre de 2018 (RC 2339/2017). Véase, también, PE, § I.Parte A. 264 y ss. & 298 y ss.

37. Véase, a modo de ejemplo, STSJ-Murcia 313/2010, de 26 de marzo, confirmada en casación por la STS de 11 de octubre de 2013 (RC 5161/2010).

38. STS de 29 de marzo de 2017 (RC 3705/2015).

39. Véase STSJ-Madrid 198/2016, de 4 de marzo, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial para la modificación de la ordenación pormenorizada de la “Ciudad aeroportuaria de Valdebebas”. Indirectamente, también se impugnaba a través del recurso la revisión parcial del PGOUM de 1985 y la modificación del Plan General de Madrid de 1997.

principio de desarrollo urbano sostenible, al no quedar acreditado en la memoria que los usos se *combinasen de forma funcional* asegurando un resultado equilibrado.

Teniendo en cuenta lo anterior, los planes urbanísticos que ordenen los espacios –principalmente en los municipios de carácter urbano- pueden diseñarse, modificarse y adaptarse, en la actualidad: a) para que incluyan en sus objetivos y determinaciones específicas *referencias expresas a la mitigación y la adaptación climáticas*; así como b) para que establezcan *técnicas concretas que garanticen y promuevan* estos objetivos de forma efectiva.

A través de las técnicas tradicionales de diseño urbanístico de las ciudades y su modulación o de la creación de nuevas *ad hoc* para alcanzar la optimización del principio filoclimático se puede, entre otros: a) fomentar la compacidad de las ciudades aumentando la densidad edificatoria de una forma equilibrada justificándola adecuadamente, y siempre que esto resulte en paralelo sostenible en términos de la carga que tendrá que soportar el territorio o con la promoción de otros intereses como la salud pública; b) establecer, en la medida de lo oportuno para la salud y calidad de vida de los vecinos, la mixticidad de usos combinando en una zona residencial usos terciarios, residenciales, dotacionales y servicios; c) incentivar la creación de zonas de protección climática (*Klimaschutzgebiete*), así como establecer zonas de usos mixtos (*Mischgebiete*); d) prohibir la construcción de edificaciones en zonas vulnerables o expuestas y sensibles a riesgos de inundaciones, o permitirla de forma condicional ligada al uso de determinados materiales o a estudios concretos de inundabilidad o adaptación al cambio climático; e) crear y asignar al suelo usos combinados que integren en su estructura elementos filoclimáticos; f) ampliar las reservas de espacios destinados al emplazamiento de las infraestructuras de tratamiento y eliminación filoclimática de los residuos, de los diversos tipos de instalaciones de energías renovables o los circuitos de cogeneración, de los huertos urbanos y de los sumideros de carbono; g) incrementar la infraestructura verde urbana; h) ampliar las reservas de suelo para la ubicación de los distintos sistemas o redes de transporte colectivo, crear carriles bici seguros y funcionales y peatonalizar zonas de la ciudad para desincentivar el uso del vehículo privado; y h) prever reservas de aparcamiento de bicicletas e infraestructuras para la recarga de los vehículos eléctricos tanto en las construcciones privadas como en los espacios públicos.

3.3. Instrumentos de regulación, limitación y control

La intervención local en este bloque de instrumentos se materializa mediante el uso de potestades clásicas como las de regulación, ordenación, limitación y control. En este sentido, la intervención municipal puede producirse mediante el establecimiento, mediante ordenanza, de *prohibiciones o restricciones* para ejercer una actividad que está íntimamente ligada a la emisión de GEI. En esta línea se moverían: a) en el sector de la movilidad, todas las prohibiciones o restricciones generales o temporales de circulación o entrada en los centros de las ciudades de ciertos vehículos (como las zonas de bajas emisiones); y b) en el sector de residuos, las obligaciones impuestas a los sujetos privados –particulares, comercios o industrias- de proceder a la separación en origen de las distintas clases de residuos.

Asimismo, cualquier obligación de actuar de un modo determinado a la hora de rehabilitar o construir un edificio (que puede ser consecuencia o bien de la asignación de un uso filoclimático al suelo por el planeamiento urbanístico y/o bien por mandato normativo contenido en alguna ordenanza local de rehabilitación energética, solar, térmica o ecoeficiente) constituye, sin duda, un método idóneo para encauzar la actuación pública o privada de la edificación y rehabilitación hacia la internalización de criterios más referentes con la protección climática. Por supuesto, en este caso se hace alusión a obligaciones edificatorias adicionales y más exigentes que las que se prevén en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación o el Código Técnico de Edificación en cuanto a la eficiencia energética de los edificios. Además, las ordenanzas locales podrían incluir preceptos de *estructura normativa condicional* en sus textos que ligaran el otorgamiento, por ejemplo, de la licencia de obras o de primera ocupación (aunque, tradicionalmente, consideradas como actos reglados) a ciertas actuaciones de financiación pública si se acordase con el administrado la materialización efectiva de cargas urbanísticas y edificatorias filoclimáticas. Asimismo, en este tipo de instrumentos se podría catalogar la obligación de conexión y uso de la red urbana municipal de calefacción, en el caso de que un municipio decida optar por esta forma de distribución energética en algunos distritos.

En el mismo bloque de instrumentos se incluirían también las prohibiciones de edificar en zonas vulnerables a los impactos del cambio climático. Sin embargo, en estos casos también se podría establecer un régimen de excepciones, siempre restrictivamente interpretado, en el que el municipio podría conceder el derecho de los propietarios de materializar ciertos usos

en estas si el administrado pudiera probar la mitigación de los efectos dañinos para el medioambiente en general y el cambio climático en especial (prohibiciones preventivas con reservas de permisibilidad *-Präventives Verbot mit Befreiungsvorbehalt-*, prohibiciones represivas con reservas de dispensa *-Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt-* o prohibiciones generales con reservas de información y demostración de que la actividad no resultará agravante para el cambio climático *-Verbot mit Anzeigevorbehalt-*)⁴⁰.

Por otra parte, la técnica de la *autorización/licencia ambiental* como *instrumento de carácter preventivo y horizontal*, que se aplica a las actividades públicas o privadas potencialmente agresoras para el medioambiente, constituye también un instrumento idóneo de control preventivo para encauzar a los titulares de estas actividades hacia un comportamiento más respetuoso con el clima. La *licencia municipal de actividades clasificadas y sus figuras alternativas*, encaminadas todas a la reducción de las emisiones contaminantes provenientes de las actividades urbanas y proyectadas sobre el medio ambiente, tienen un *ámbito de aplicación*, en la actualidad, ciertamente *reducido*. La razón de la *pérdida del protagonismo municipal en el control ambiental previo* de las actividades potencialmente dañinas para el entorno natural deriva, entre otros también, de la *influencia del derecho europeo* en la ordenación –económica y ambiental- de estas actuaciones (por ejemplo, por el enfoque integrado que han impuesto, en los últimos 20 años, la normativa europea en la materia⁴¹ y la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior). Las licencias y calificaciones municipales ambientales, cuando y donde permanezcan vivas en el ordenamiento jurídico español, se catalogan teóricamente dentro de las denominadas “operativas o de funcionamiento”⁴². Su principal característica consiste en que, además de constituir un instrumento de control preventivo de sujeción de la actividad a ciertas condiciones impuestas por el ordenamiento jurídico, en paralelo cumplen una función de dirección y orientación positiva de la actividad en el espíritu general marcado por las normas o los planes aplicables⁴³. Esto significa que el contenido de estos títulos habilitantes no solamente cumple una función de comprobación del ajuste estricto del proyecto al ordenamiento jurídico, sino que también, con la

40. Schmidt y Kahl (2019: 22 y ss.).

41. Véase la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, sustituida por la Directiva 2010/75/UE, sobre emisiones industriales.

42. Lozano y Alli (2018: 268 y ss.).

43. *Ibidem*.

imposición de ciertas condiciones o medidas correctoras, encauza los proyectos hacia un mayor grado de sostenibilidad ambiental.

En este sentido, y donde operan todavía las licencias o calificaciones ambientales, el Gobierno municipal puede encontrar en ellas un buen instrumento –aunque, como se ha explicado, de alcance limitado- para reforzar su política filoclimática local. Normalmente, estas licencias operarán más en el ámbito de los residuos y en el de la energía. En este sentido, y siempre dentro de los límites que establecen las leyes y el derecho fundamental a la libertad de empresa (art. 38 CE), el municipio podría condicionar el otorgamiento de estas licencias a ciertas medidas correctoras o compensatorias en relación con la mitigación o adaptación climática mediante, por ejemplo, el establecimiento de cláusulas accesorias a los actos administrativos⁴⁴.

Dentro de las técnicas horizontales –aplicables a todos los subsectores ambientales- de carácter jurídico-administrativo preventivo se enmarcan también los *procedimientos de evaluación ambiental* de determinadas actuaciones sobre el medio ambiente (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental –en adelante, LEA-). Estos procedimientos valorativos pretenden conciliar la regulación jurídica con el conocimiento científico⁴⁵, para la mejor protección medioambiental de los espacios que soportan las actividades humanas.

En el diseño normativo inicial de esta técnica, *desde la perspectiva material*, el cambio climático, como concepto, no estaba incluido de forma expresa entre los fenómenos físicos o elementos medioambientales que deberían ser examinados como potencialmente afectados por los planes o programas públicos sometidos a la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, EAE). Lo que determina la norma europea⁴⁶ –y lo que recogía la primera Ley española de transposición del texto europeo⁴⁷- era que la EAE consistía en el proceso de análisis de las repercusiones que determinados programas y planes públicos tendrían sobre una serie de elementos medioambientales, incluido el clima. La LEA incorporó como novedad, con respecto a la Directiva europea y la Ley anterior aplicable a la materia, entre otras, la *ampliación del ámbito de su aplicación*, extendiendo la obligación del

44. Simou (2020: 322 y ss.).

45. Esteve (2014: 63).

46. Véase la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

47. Véase la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

análisis evaluativo a las repercusiones que los planes y programas públicos o proyectos públicos y privados podrían tener sobre el *cambio climático*. Uno podría discutir que el cambio climático ya estaba implícitamente contenido en el elemento del clima que debería ser objeto de análisis por el proceso de evaluación tanto en la Directiva europea como en la primera Ley española de transposición. No obstante, esta cuestión ya no muestra particular interés. El artículo 5.1.a) LEA, de forma clara y expresa, establece ahora el cambio climático como uno de los parámetros que deben obligatoriamente tenerse en cuenta cuando se analizan las repercusiones de los planes y programas públicos o proyectos públicos y privados sobre el medioambiente.

La intervención local en estos procedimientos depende *del tipo de plan o programa* público que se examina en el procedimiento de la EAE, y del *tamaño* o alcance del proyecto público o privado que se enjuicia en la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, EIA). En el primer caso, si el promotor del programa o plan sometido obligatoriamente a la EAE por imperativo legal es municipal, el municipio encuentra en este procedimiento una buena base para testar su potestad planificadora a efectos de sus repercusiones sobre el cambio climático. Sin embargo, también es cierto que en el caso, por ejemplo, de los planes urbanísticos, este procedimiento puede llegar a incidir, bajo determinados presupuestos, sobre la autonomía local. Esto sucede si el órgano ambiental autonómico, en los casos en que sea el competente para la formulación de la declaración ambiental estratégica (DAE), encuentra en ella un fundamento adicional para invadir el espacio competencial local para la formación de los modelos urbanísticos municipales. La DAE tiene la naturaleza jurídica de informe preceptivo y determinante, cuyos resultados deben tenerse en cuenta en la aprobación sustantiva definitiva del plan y programa público en cuestión. En el caso de que se aparte del contenido de la DAE, la naturaleza de informe preceptivo y determinante implica que el municipio deba motivar su decisión.

Por otra parte, en el caso de la EIA, la participación local en el procedimiento de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos o privados, entre otros, sobre el cambio climático, es más bien escasa. Los municipios solamente intervendrán en el proceso, y no en calidad de sujetos públicos de control, sino en calidad de titulares de un proyecto por ejemplo energético o de construcción y funcionamiento de una planta de gestión de residuos -de los que recaen en el ámbito de aplicación de la EIA-, cuando sean los promotores de estos proyectos en el ámbito de la prestación de un servicio público o de la iniciativa pública económica.

3.4. Inspecciones y sanciones

Es cierto que el “Derecho municipal del cambio climático” es un ámbito de referencia que, por su propia idiosincrasia, demanda que los instrumentos que forman parte de su contenido se orienten más hacia *acciones preventivas y de carácter incentivador* que se dirijan a minimizar la demanda energética y la emisión de GEI o los impactos del cambio climático. Sin embargo, esto no excluye la intervención local en forma de control *ex post* para el ejercicio de las correspondientes *facultades de inspección y sanción*.

En las materias en las que los municipios gozan de competencias, la LBRL reconoce en su artículo 4.1.f) la potestad sancionadora. Esta potestad no es incondicionada, sino que está sujeta a dos exigencias elementales: el principio de *legalidad sancionadora* (art. 25.1 CE) y la necesidad de que una *ley previa determine* cuáles son las *competencias* en la materia sobre las que podrá recaer luego el ejercicio de la potestad sancionadora⁴⁸.

El alcance del poder municipal para tipificar infracciones y sanciones en las ordenanzas locales ha sido durante muchos años —y sigue siendo— una cuestión abierta⁴⁹. De forma genérica, la jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que la competencia sancionadora corresponde al titular de la materia sustantiva de la que aquella viene a ser un anejo⁵⁰.

En lo que aquí es de interés en materia climática, destacarían las facultades municipales de inspección y sanción, que deberían recogerse en las respectivas ordenanzas: a) en el marco del informe de evaluación de edificios; b) en el ámbito de la concesión de las distintas autorizaciones o licencias para asegurar que realmente se cumple con las medidas que demanda la mitigación y adaptación al GEI; c) en el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales o urbanísticas y edificatorias que se dirigen a internalizar la promoción del interés climático; y d) en la distinta tipología de obligaciones, prohibiciones y restricciones anunciadas con anterioridad, como, por ejemplo, en el marco de las restricciones de circulación⁵¹ y/o de obligatoria separación en origen de las distintas clases de residuos.

48. Nieto (2012: 75).

49. Velasco (2009: 270).

50. Véanse, en este sentido, SSTC 87/1985, de 14 de agosto (FJ 7), 108/1993, de 25 de marzo (FJ 3), 132/2001, de 8 de junio (FJ 6), 37/2002, de 14 de febrero (FJ 13), 124/2003, de 19 de junio (FJ 8), 148/2011, de 28 de septiembre (FJ 9) y 8/2012, de 18 de enero (FJ 11).

51. Véase, por ejemplo, la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, pp. 121 y ss. y arts. 237 y ss.

De hecho, tanto las ordenanzas de residuos y de movilidad como las ordenanzas de edificación, fundamentadas en la legislación sectorial aplicable⁵² y en el Título XI LBRL, establecen, con carácter general, los correspondientes procedimientos administrativos y distinguen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones administrativas en muy graves, graves y leves. Dependiendo de esta clasificación se vincula a cada clase una determinada sanción cuya cuantía se modula a partir de ciertos criterios normativamente establecidos (la existencia de intencionalidad o reiteración en la conducta infractora, la naturaleza de las molestias, riesgos o daños causados respecto de las personas, el medio ambiente, la intensidad de la perturbación ocasionada al funcionamiento de cualquiera de los servicios públicos, etc.)⁵³.

3.5. Instrumentos de fomento e incentivo positivo o negativo: tributos, subvenciones y contratos públicos

La transición hacia mercados y estructuras sociales más sensibles con el cambio climático se basa, en gran medida, en las medidas de fomento e incentivo –directo o indirecto– de que disponen los Gobiernos locales para incitar cambios conductuales por lo que se refiere no solamente a los agentes privados en la lucha climática, sino también a los públicos. Las administraciones locales ostentarán un margen más amplio para consolidar sus políticas filoclimáticas y hacer frente a las vulnerabilidades especiales que suponen los impactos del cambio climático a efectos de adaptación al mismo, si disponen de los medios financieros suficientes para ello. En este bloque de instrumentos denominados como “de fomento” no se incluyen, sin embargo, solamente los instrumentos económicos y fiscales (tributos y subvenciones públicas). Se adopta un enfoque más amplio del concepto de “fomento”, en el que se insertarían también otras actuaciones que promueven la lucha contra el cambio climático sin que los Gobiernos locales tengan que acudir al empleo de los poderes clásicos de policía administrativa u ordenación, como son los contratos públicos, los convenios urbanísticos de ejecución y los “Climate Improvement Districts”.

52. Véanse, principalmente, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

53. Véase, a modo de ejemplo, el art. 241 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, del Ayuntamiento de Madrid.

En primer lugar, en este bloque, se sitúan todos los instrumentos *fiscales locales de incentivo positivo* (exenciones, bonificaciones, deducciones fiscales y subvenciones) o *negativo* (recargos o imposición de tasas o impuestos). Estos instrumentos se adoptan y se modulan en las correspondientes ordenanzas locales con el fin de promover e incentivar unas actividades o conductas en detrimento de otras que contribuyen con más fuerza a la aceleración del cambio climático. La utilización de la fiscalidad ambiental para promover fines extrafiscales⁵⁴, como en este caso la lucha climática, es una técnica muy frecuente a nivel tanto nacional como internacional. Su *función es doble*.

De un lado, *incentiva y apremia* las iniciativas coherentes con el planteamiento filoclimático de las ciudades, y busca hacer más atractivas las inversiones proclimáticas. En este sentido fomenta *positivamente* los esfuerzos, por ejemplo: a) de intensificación de la eficiencia energética y del uso de energías limpias en la actividad económica de los operadores del mercado o en la transformación urbanística o edificatoria de las ciudades; b) de uso de vehículos menos contaminantes para el transporte; y c) de reciclado o reutilización de residuos. Y lo hace de modo *directo* (mediante la concesión de ayudas públicas de los Gobiernos locales a los agentes privados) o *indirecto* (mediante el establecimiento de bonificaciones, deducciones y exenciones fiscales en la diversa tipología de tributos locales).

De otro lado, el uso de herramientas fiscales es susceptible de utilización y modulación en *sentido negativo*. Gravar, por ejemplo, de modo directo las actividades más emisoras de GEI permite la *internalización de las externalidades negativas* que genera el uso de energías basadas en la combustión de materiales fósiles⁵⁵. Es más, esta segunda función, que está en plena consonancia con el principio de acción ambiental de “quien contamina paga” (art. 191.2 TFUE), se presenta como una acción jurídico-administrativa específica de materialización y concreción de este último.

A partir de la exposición a nivel general y abstracto de la doble función del potencial de los mecanismos fiscales para el cumplimiento de objetivos climáticos, el siguiente paso en el razonamiento jurídico sistemático es la determinación del margen municipal específico para la sustanciación de esta doble función. El ordenamiento jurídico tributario español está de tal forma configurado que, aunque reconoce a nivel constitucional que las haciendas

54. Véanse SSTC 27/1981, de 20 de julio (FJ 4), 37/1987, de 26 de marzo (FJ 13), 49/1984, de 5 de abril (FJ 4), 29/1986, de 20 de febrero (FJ 5) y 87/1987, de 2 de junio (FJ 3).

55. López Sako (2009).

locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones locales (art. 142 CE), limita a nivel legal –por la reserva de ley operada en el ámbito tributario- la autonomía municipal para la creación *ex novo* de impuestos (arts. 31 y 53.1 CE). Esto significa que el listado *numerus clausus* de impuestos locales que establece la legislación básica estatal no es susceptible de ampliación potestativa por los Gobiernos locales. El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL), regula de forma detallada los cinco impuestos locales exigibles por los municipios (IBI, IAE, IVTM, ICIO e IIVTNU -art. 59 TRLHL-). La naturaleza de estos impuestos locales es eminentemente recaudatoria. Pero esto no supone una prohibición para que, a través de su modulación, se conviertan en paralelo en instrumentos de fomento o incentivo para las actuaciones filoclimáticas. Y es exactamente en esta posibilidad de configuración donde más se observa la capacidad municipal para dar sustantividad a la primera función de los mecanismos fiscales ambientales. En la segunda función, de la creación e imposición de nuevos impuestos para la internalización de las externalidades negativas a las actividades basadas, por ejemplo, en la generación y distribución de energía no renovable, el margen creativo tributario municipal es más restringido. Lo es por lo que se acaba de enunciar: la ausencia de capacidad de creación de nuevos impuestos excluidos del listado que contiene el TRLHL.

Dicho lo anterior, mediante la modulación de los cinco impuestos, los ayuntamientos, haciendo uso de su poder impositivo, pueden ofrecer, por ejemplo, *bonificaciones* en el ICIO y el IBI para fomentar la instalación de energías renovables y la eficiencia energética en la edificación; o desgravaciones en el IVTM para incentivar la compra de coches más eficientes. Lo mismo sucede con el IAE, cuya modulación permitiría premiar a las empresas que a) se incluyen en algún régimen de certificación o auditorías energéticas especialmente exigentes; b) incluyen planes empresariales con algún beneficio para el clima (teletrabajo, desplazamiento de los empleados al lugar del trabajo en vehículos eléctricos, etc.); o c) se dedican a actividades ligadas a la protección climática. En todo caso, sería deseable para proporcionar mayor seguridad jurídica a estas posibilidades que el legislador estatal previera expresamente este tipo de bonificaciones.

Por otra parte, los municipios ostentan mayor margen de discrecionalidad y modulación en el caso de establecimiento de tasas locales cuya clasificación, en principio, es *numerus apertus*. El artículo 20.1.a) TRLHL dispone la posibilidad de que las entidades locales, en los términos previstos en la Ley,

establezcan “tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”. En este sentido, especialmente idóneo a efectos de minimización de los impactos climáticos que produce la generación de residuos sería el establecimiento de tasas por generación de residuos dependiendo de la cantidad producida. En el ámbito de la movilidad, las tasas por estacionamiento permiten su modulación, en el marco de un sistema integrado de desplazamientos sostenibles, dependiendo de la emisión de dióxido de carbono procedente de los vehículos y/o el nivel de congestión en una zona. Por otra parte, en muchas ciudades del mundo se ha previsto el establecimiento de peajes (como tasas municipales) para la entrada de los vehículos a los centros urbanos con el fin de descongestionar los centros y asegurar la calidad de vida de los vecinos.

Finalmente, la *capacidad subvencional directa* de los municipios⁵⁶ puede proyectarse sobre cualquier actividad capaz de contribuir de forma efectiva a la mitigación o adaptación al cambio climático (rehabilitación energética de una zona, adquisición de vehículos eléctricos, dedicación empresarial a actividades beneficiosas para el clima, etc.).

Los instrumentos económicos filoclimáticos no son solamente los que los municipios ofrecen a sus ciudadanos en calidad de *promotores* de ciertas actuaciones para encauzar, dirigir e incentivar o desincentivar determinadas conductas contrarias al binomio mitigación-adaptación. También incluyen todos los *medios económicos que reciben los ayuntamientos* para iniciar o consolidar sus políticas climáticas. En este sentido, existen varias líneas de financiación a nivel europeo o nacional (como, fundamentalmente, son los proyectos Clima, LIFE y EDUSI) que, con la correspondiente asistencia técnica de otras administraciones cuando sea necesario, los Gobiernos locales podrían solicitar o concursar para su obtención, revirtiendo posteriormente el apoyo económico conseguido a la causa climática.

En el mismo bloque de instrumentos de fomento, en sentido amplio, también podrían catalogarse: a) la creación de los denominados “Climate Improvement Districts”, cuya financiación podría conseguirse mediante el recargo a un impuesto local existente o la creación de una contribución especial⁵⁷; y b) la

56. Bosch *et al.* (2009: 13 y ss.).

57. Simou (2020: 397 y ss.).

celebración de los tradicionales convenios urbanísticos de ejecución, modulados en este punto para la consecución de objetivos ligados a la eficiencia energética y la promoción de las energías renovables en la transformación urbanística y edificatoria de las ciudades.

Un gran potencial para dirigir conductas, sin acudir a métodos coercitivos de ejercicio del poder, se oculta, también, detrás de la denominada *ecologización de la contratación pública*. La naturaleza de la intervención de la Administración local en el ámbito *contractual* ostenta un carácter doble. Como *consumidora* de un importante porcentaje de energía para la cobertura de las necesidades internas de su funcionamiento, construcción y mantenimiento de edificios públicos y gestión indirecta de servicios públicos, la Administración local se encuentra con frecuencia en la posición del contratante (de contratos de obras, servicios, concesión de servicios, suministros o mixtos). Como posible *prestadora directa de servicios públicos o emprendedora de actividades económicas*, en el marco de la iniciativa pública económica, puede ella misma o sus entidades encontrarse en la posición del contratista. En ambas posiciones, las posibilidades actuales, en el marco normativo vigente, de modulación de los contratos que suscribe la Administración local o sus entidades conforme a exigencias filoclimáticas y con el fin de promover políticas públicas filoenergéticas, son varias. Pasan por la *ecologización*: a) de los *criterios de adjudicación de los contratos*; b) de las *condiciones de ejecución del contrato*; o c) la configuración *directa del objeto del contrato conforme a las exigencias filoclimáticas*.

En este sentido, destacaría, por ejemplo, la adquisición de productos, medios y servicios que cumplan con algún sistema de autorregulación ambiental, o la exigencia de que la contratación de la energía eléctrica para la cobertura de las necesidades municipales sea en su totalidad de origen renovable.

También es cierto que, en algunas ocasiones, los contratos en vigor pueden constituir un *obstáculo* para la modernización filoclimática de la política de un municipio. Normalmente, contratos como, por ejemplo, los que tienen como objeto la recogida y el transporte de residuos o la gestión de residuos con empresas privadas, pueden llegar a tener la duración de más de 10 años para asegurar su rentabilidad. Esto significa que, en algunas ocasiones, los nuevos Gobiernos municipales, que pretenden modular los contratos como poderes adjudicadores para incluir en ellos cláusulas relativas a la defensa climática, se pueden ver obstaculizados en estas tareas por la configuración inicial, vigencia y duración de los contratos existentes suscritos por los Gobiernos anteriores.

3.6. Actuaciones en instalaciones, infraestructuras y servicios municipales y otros instrumentos educativos y comunicativos

Dentro de los instrumentos locales de lucha contra el cambio climático que disponen los ayuntamientos para crear y consolidar su política filoclimática, se incluyen todas las *actuaciones materiales y ejemplos de buenas prácticas* en relación con el funcionamiento de las infraestructuras o servicios de su titularidad que propician el interés climático desde la perspectiva interna. En esta línea se mueven las siguientes actuaciones: a) la *adopción y aplicación de criterios de sostenibilidad o eficiencia energética a los medios del transporte municipal* mediante la utilización de vehículos eléctricos o menos contaminantes para la cobertura de las distintas necesidades administrativas y prestación de servicios como la limpieza viaria y/o la recogida de los residuos urbanos; b) la utilización de farolas propiamente diseñadas y luminarias eficientes en la prestación del servicio del *alumbrado público*, que minimicen el gasto eléctrico y a la vez coadyuven en la lucha contra la contaminación lumínica; c) el establecimiento de *sistemas* de iluminación, calefacción, climatización y riego *eficientes* en el funcionamiento de los edificios y servicios municipales; y d) el sometimiento de los edificios y servicios municipales a *auditorias y certificaciones energéticas*. Además, en algunos municipios europeos, como París y Copenhague, una gran parte de los servicios municipales, ubicados en el centro de la ciudad, basan su suministro eléctrico y calorífico en circuitos de cogeneración energía de origen renovable (*district heating*), reduciendo de esta forma sus emisiones de GEI.

Por otra parte, la *titularidad municipal o la gestión directa de plantas e infraestructuras* de reutilización, tratamiento, valorización energética y/o eliminación de los residuos, permite que los propios municipios impongan a sus instalaciones reglas de funcionamiento más exigentes que las legalmente establecidas. Así, los municipios pueden optar por el establecimiento de las infraestructuras de tratamiento que consideren como las más eficientes para la gestión de los residuos urbanos, y propiciar que su funcionamiento se realice de acuerdo con las mejores técnicas disponibles en cada momento que contribuyan eficazmente a la disminución de GEI.

Asimismo, especial importancia, a efectos de proporcionar una mejor y más acabada información sobre los beneficios derivados de la lucha colectiva contra el cambio climático, y de sensibilizar a la ciudadanía hacia un cambio conductual más próximo a las necesidades que impone el fenómeno, cobran todo tipo de *instrumentos comunicativos, informativos y educativos* que promuevan: a) la concienciación y educación ambiental de la ciudadanía

mediante la celebración de foros participativos, seminarios, cursos, grupos de trabajo o talleres relacionados con los beneficios que derivan del uso eficiente de la energía, la minimización y el reciclado de los desechos, la utilización del transporte urbano colectivo y/o el desplazamiento a pie o en bici; y b) la presentación de información detallada en las páginas web municipales sobre los avances locales en la lucha climática, así como sobre las posibilidades que tienen los ciudadanos para reducir su huella de carbono (publicidad de redes de promoción municipal del coche compartido o de sistemas públicos de alquiler de bicicletas).

4. Bibliografía

- Aguirre i Font, J. M. (2020). La resiliència del planejament urbanístic i territorial català al canvi climàtic: l'exemple d'Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 32, 147-187.
- Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 11-29.
- Alonso Ibáñez, M.^a R. (dir.). (2020). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. Madrid: Editorial Reus.
- Bacigalupo Saggese, M. (1997). *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*. Madrid: Marcial Pons.
- Baño León, J. M.^a (2009). *Derecho urbanístico común*. Madrid: Iustel.
- Bosch, N., Espasa, M. y Costas, E. (2009). *Las subvenciones de nivelación fiscal de los Gobiernos locales en Europa*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Corfee-Morlot, J. et al. (2009). Cities, Climate Change and Multilevel Governance. OECD *Environment Working Papers*, 14.
- Delgado Barrio, J. (1993). *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid: Civitas.
- Desdentado Daroca, E. (1997). *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*. Pamplona: Aranzadi.

- Deutsches Institut für Urbanistik (2011). *Klimaschutz in Kommunen-Praxisleitfaden*. Disponible en: <http://leitfaden.kommunaler-klimaschutz.de>.
- Esteve Pardo, J. (2014). *Derecho del medioambiente* (3.ª ed.). Madrid: Marcial Pons.
- (2018). Estrategias ante los riesgos del cambio climático. Del protocolo de Kioto a los Acuerdos de París. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 46, 158-168.
- García Álvarez, G. (2016). La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVI, 281-342.
- González Medina, M. y Huete García, M.ª Á. (2018). El cambio climático en las políticas de desarrollo urbano. En S. Galera Rodrigo y M.ª M. Gómez Zamora (coords.). *Políticas locales de clima y energía* (pp. 311-338). Madrid: INAP.
- Kahl, W. y Schmidtchen, M. (2013). *Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- López Bustos, F. L. (2011). Cambio climático en España: análisis normativo e instrumentos de actuación. En N. Castelló Nicás (dir.). *El cambio climático en España: análisis técnico-jurídico y perspectivas* (pp. 141-230). Madrid: Dykinson.
- López Sako, M. J. (2009). Las energías renovables en la lucha contra el cambio climático. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* (Ejemplar dedicado a: Derecho y cambio climático), 12, 279-300.
- Lozano Cutanda, B. y Alli Turillas, J. C. (2018). *Administración y Legislación Ambiental* (10.ª ed.). Madrid: Dykinson.
- Nieto García, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (5.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Parejo Alfonso, L. (1996). Ordenación del territorio y medio ambiente. *RDU*, 146, 131-178.
- Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2000). *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- (2015). Normas de conducta y normas de control. Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial. *Indret*, 1, 1-46.
- Sanz Larruga, F. J. (2016). Urbanismo sostenible y ponderación de intereses en la Evaluación Ambiental Estratégica. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 146.

- Schindelmann, P., Wagner, A. y Joneck, M. (2010). Kommunaler Klimaschutz – Strategien und Methoden. *KommP* spezial, 158-164.
- Schmidt, R. y Kahl, W. (2019). *Umweltrecht* (11.^a ed.). München: Beck.
- Schmidt-Assmann, E. (2004). *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* (2.^a ed.). Heidelberg: Springer Verlag.
- Schott, B. (2008). Leitfaden Klimaschutz und Stadtplanung Augsburg. *vhw-Forum Wohneigentum*, 249-252.
- Simou, S. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Madrid: Marcial Pons.
- Sunstein, C. (2006). *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente* (trad. por J. M.^a Lebrón). Buenos Aires: Katz.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.

La Serie Claves del Gobierno Local se caracteriza por desarrollar temas de interés local con un contenido jurídico, político o financiero, seleccionados por la Fundación Democracia y Gobierno Local de acuerdo con los criterios que explican su línea editorial: abordar las cuestiones más controvertidas que identifica y selecciona al hilo de su actividad de debate, análisis, seminarios y jornadas, realizada en colaboración con los Gobiernos locales.

La venta de publicaciones de la **Fundación Democracia y Gobierno Local** se realiza a través de la distribuidora **EDISOFER** (tel.: 91 521 09 24 y página web www.edisofer.com), y en librerías especializadas.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES



Manual práctico sobre PROTECCIÓN DE DATOS en la ADMINISTRACIÓN LOCAL.



La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas.



Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones.



Los Gobiernos locales después de la crisis. Un análisis de la evolución de las Haciendas locales en el periodo 2001-2016.



Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora.



Guía del concejal 2019.



Comunicación institucional y política.



Diputaciones provinciales. Historia, actualidad y futuro.

La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales

La aportación fundamental de la Agenda 2030 no hay que verla en lo novedoso de sus objetivos, pues, al menos en nuestro entorno cultural más próximo, no lo son en absoluto. La Agenda no tiene por ello un carácter disruptivo, sino generalizador e integrador a un tiempo. Desde su elaboración por Naciones Unidas, pretende universalizar unos objetivos que contaban ya con amplia aceptación y alinear en torno a ellos la acción de los Estados, organismos internacionales, comunidades locales, administraciones públicas y agentes sociales en general. Lo cierto es que hace dos o tres años la Agenda suscitaba un gran interés entre estos sujetos, hasta que, con idéntica proyección universal, la pandemia del COVID-19 pareció llevársela por delante. Pero se trata en realidad de un eclipse parcial que no ha desvanecido los objetivos de la Agenda 2030, ni les ha privado de actualidad, antes al contrario. Y es que la pandemia ha hecho bien visibles las situaciones de desigualdad, los déficits de los servicios públicos, la debilidad de ciertos colectivos, la necesidad de disponer de capacidades reactivas y otras realidades que estaban en el origen de la Agenda y justificaban los objetivos por ella trazados. De manera muy especial, la difusa apelación a la resiliencia que se advertía en la Agenda se convierte ahora en un eje fundamental de la recuperación tras los devastadores efectos del virus. Y es también, consecuentemente, uno de los ejes (el otro es el de la inclusividad) en torno a los que se articula este libro, escrito en los tiempos más duros de la pandemia que ralentizó su proceso técnico de edición, pero que nos ha permitido la atención a todas sus secuencias, incluyendo también la perspectiva de la recuperación.

En este escenario, los entes locales, por su proximidad, han ganado un destacado protagonismo como sensores de las necesidades sociales. No solo detectándolas, sino apuntando también las prioridades de cada momento, una función del todo crucial en situaciones de crisis. Antes ya de la pandemia se constató la necesidad de “localizar” los objetivos de la Agenda 2030, de situarlos en el entorno social, económico, cultural en el que pretenden alcanzarse, pues las situaciones son muy diversas en los muchos territorios del planeta, con zonas en las que buena parte de los objetivos están plenamente conseguidos y otras en las que casi todo está por hacer. Y aunque esa “localización” no se corresponde exactamente con el espacio y las competencias de las administraciones locales, sí que les cumple a ellas un papel muy relevante en su determinación. Son desde luego ellas las que afrontan en primera línea la práctica totalidad de los objetivos de la Agenda y muchos de ellos quedan del todo en su órbita, sobre todo en lo que es gestión y ejecución, sin perjuicio de los apoyos legislativos y financieros que habrán de dispensarse desde otras instancias.

