

## MEDIDAS JURÍDICAS PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE Y EN FAVOR DE LA ECONOMÍA CIRCULAR\*

Andrei Quintiá Pastrana\*\*

### Resumen

En un contexto de crisis climática global, integrar los principios de la sostenibilidad en el desarrollo urbano resulta imprescindible para impulsar la transición circular. La Unión Europea ha dado pasos significativos en este sentido estableciendo como objetivo para 2050 el consumo cero de suelo y promoviendo la rehabilitación del entorno construido como una política prioritaria en conexión con la eficiencia energética. Este artículo analiza las implicaciones jurídicas de un mandato general de optimización del suelo urbano y su adecuación a nuestro ordenamiento jurídico. Se concluye que, a pesar de los recientes desarrollos en la materia, existe todavía margen en nuestro ordenamiento para la delimitación de la propiedad urbana y el impulso del reciclado del suelo mediante políticas más ambiciosas y de alcance estructural.

Palabras clave: vivienda; urbanismo; derecho ambiental; economía circular.

## LEGAL MEASURES FOR SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT AND FAVOURING THE CIRCULAR ECONOMY

### Abstract

*In the context of the global climate crisis, integrating the principles of sustainability into urban development is essential in order to boost the circular transition. The European Union has taken significant steps in this field by setting 2050 as the threshold for achieving zero land consumption and promoting renovation of the built environment as a priority policy for energy efficiency. This article analyses the implications of a general urban land optimisation mandate and its adaptation to our legal system. It concludes that, despite recent developments in the field, there is still room in our system to delimit urban property and boost land recycling through more ambitious structural policies.*

*Keywords: housing; urban planning; environmental law; circular economy.*

---

\* El presente trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto EVICT (núm. 949316), financiado por el Consejo Europeo de Investigación.

\*\* Andrei Quintiá Pastrana, investigador postdoctoral en la Universidad de Groningen. Departamento de Métodos Legales, Facultad de Derecho, c. Turftorenstraat, 21, 9712 BM Groningen. [a.quintia@rug.nl](mailto:a.quintia@rug.nl).  0000-0003-3005-7318.

Artículo recibido el 09.04.2023. Evaluación ciega: 17.04.2023 y 05.05.2023. Fecha de aceptación de la versión final: 19.05.2023.

**Citación recomendada:** Quintiá Pastrana, Andrei. (2023). Medidas jurídicas para el desarrollo urbano sostenible y en favor de la economía circular. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 103-118. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3994>

## Sumario

1 Introducción

2 Viviendas vacías y solares abandonados en la ciudad sostenible

3 Optimizar antes que construir: un marco circular para el desarrollo urbano sostenible del suelo en la Unión Europea

4 Desafíos en el tratamiento jurídico de la ciudad desocupada tras la última década de reformas habitacionales

4.1 Planificación territorial y urbanística para el cambio climático

4.2 La sanción administrativa de arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas y la venta forzosa de solares abandonados

4.3 La fiscalidad de las viviendas vacías

4.4 Subvenciones, convenios y contratación pública verde

5 Conclusiones

Referencias

## 1 Introducción

Vivienda y medio ambiente caminan de la mano. La crisis de asequibilidad que en los últimos años experimentan los principales entornos urbanos europeos (Lee et al., 2022; Kálmán, 2022) se produce en un contexto de emergencia climática global que nos exhorta a reflexionar sobre los límites de nuestro planeta (Lee, 2023). La atención de las necesidades habitacionales de grupos sociales vulnerables –agravadas como consecuencia de los impactos sociales y económicos de la crisis global financiera– no puede disociarse de la sostenibilidad bioclimática. La vivienda digna, adecuada y asequible debe ser también ambientalmente sostenible.

Integrar los principios de la circularidad en el desarrollo del derecho a la vivienda es una tarea imprescindible. La disponibilidad de suelo, materiales y energía para generar un parque adecuado y asequible depende de los criterios de sostenibilidad que derivan de las exigencias constitucionales y los compromisos internacionales en materia de protección ambiental. Al mismo tiempo, la actividad constructiva y el uso de los edificios son sectores estratégicos para promover la transición circular, reduciendo el sellado de suelo, las emisiones y la generación de los residuos asociados.

A lo largo de las últimas dos décadas, la Unión Europea ha dado pasos significativos en este sentido que se han materializado en la legislación vinculada al Pacto Verde Europeo, los planes de Economía circular y el Paquete Energía Limpia. Estas iniciativas han cristalizado, en lo que a este artículo interesa, en la estrategia *A renovation wave for Europe* [SWD(2020) 550 final] que, aún con lagunas en aspectos centrales para la economía circular como el ecodiseño y la recuperación y de materiales, plantea una renovación intensiva del parque edificado que se sujeta a estándares de eficiencia energética (Quintiá et al., 2021). En el mismo año la Unión Europea aprobaba también el segundo Plan de Acción para la Economía Circular [COM(2020) 98final], que identificó la “construcción y los edificios” como una de las seis cadenas de valor clave que reclaman “acciones urgentes, integrales y coordinadas” en el marco de una política de productos sostenibles. La UE señalaba, en particular, la adopción de medidas encaminadas a la durabilidad de los edificios desde el diseño, la recuperación de materiales y la reducción del sellado del suelo, vinculando la implementación de la estrategia de rehabilitación a los principios de la circularidad.

Sin embargo, la enunciación de estas novedosas líneas estratégicas apenas ha suscitado en nuestro ordenamiento un tímido interés. Aunque en los últimos años la cuestión habitacional ha recibido una atención renovada del derecho (Quintiá, 2022a), la integración de la circularidad en las políticas de vivienda es, todavía, incipiente. Más allá de la apertura del derecho urbanístico a los principios de la sostenibilidad, la mayor parte de los cambios legislativos emprendidos se han vinculado al desarrollo del derecho de la Unión Europea (DUE) en materia de residuos y eficiencia energética (Quintiá et al., 2021).

Los objetivos fijados en los compromisos internacionales asumidos por España en materia de desarrollo sostenible, no obstante, son muy claros. La oferta tiene que orientarse a edificaciones más duraderas, reaprovechando materiales y reduciendo el consumo de materiales, emisiones y residuos en el proceso. La mejor manera de lograr esos objetivos es optimizar los recursos existentes. Esto debería suponer plantear el aprovechamiento de los inmuebles desocupados como una prioridad de las políticas de vivienda. Es decir, delimitar las normas de planeamiento, las normas habitacionales y el estatuto jurídico de la propiedad urbana para internalizar los objetivos de sostenibilidad de manera que se garantice una ocupación más eficiente del entorno construido.

Esta hipótesis encuentra acomodo en la legislación urbanística estatal que propugna la “regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes” como medio para alcanzar el desarrollo sostenible (art. 1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre). Y fue, de hecho, formulada en el preámbulo al Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre), cuando advertía la necesidad de “optimizar el uso de la producción ya existente de viviendas a la hora de atender las necesidades sociales de la población”. Además, ha sido la base de diversas normas autonómicas aprobadas en la última década que han delimitado la función social de la vivienda exigiendo a los propietarios que mantengan ocupados sus inmuebles (Quintiá, 2022b), si bien, sobre todo para atender situaciones de vulnerabilidad o emergencia social. El giro de tuerca que ahora se plantea es si la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático también

deben limitar la discrecionalidad planificatoria obligando a soluciones jurídicas en relación con la vivienda vacía que imponen nuevas perspectivas al estatuto de propiedad.

Este mandato general de optimización del parque construido plantea importantes problemas jurídicos en relación con el ejercicio de derechos, como la vivienda o la propiedad. ¿Cuáles son las implicaciones de este nuevo paradigma para el ejercicio de las potestades administrativas de regulación del crecimiento del tejido urbano y la política de vivienda social? ¿Hasta qué punto deben los propietarios interiorizar estos objetivos de desarrollo sostenible? ¿En qué medida el resto de la sociedad debe soportar los costes colectivos que implican nuevos desarrollos urbanísticos (infraestructuras, desplazamientos, emisiones...) por la resistencia de los propietarios a poner en el mercado sus viviendas? La falta en España de una estrategia ambiciosa y sólida para la economía circular y el desarrollo fragmentario de las normas que definen la vivienda sostenible dificultan la respuesta a estas preguntas.

Este trabajo aborda estas cuestiones mediante un estudio de caso sobre los límites al desarrollo urbano y el tratamiento de los inmuebles desocupados en la más reciente legislación en materia de vivienda. El artículo parte de la hipótesis de que optimizar el aprovechamiento del parque desocupado es el mejor método para alcanzar los objetivos de sostenibilidad marcados en el derecho internacional y, singularmente, europeo. El objetivo del estudio es testar esta hipótesis y delimitar los márgenes jurídicos para la expansión urbanística en relación con la protección del medio ambiente y los derechos de propiedad y vivienda.

Para ello se realiza, en primer lugar, un diagnóstico del modelo de crecimiento urbano actual y sus impactos ambientales desde la perspectiva de la economía circular, prestando especial atención al aprovechamiento de las viviendas vacías para minimizar las contribuciones al cambio climático. Aunque se comprueba la hipótesis formulada, se observa también una estructura compleja de las bolsas de parque desocupado que requieren una intervención delicada para no comprometer el ejercicio de derechos (sección 2). Teniendo en cuenta este diagnóstico, se delimita el marco jurídico-político de la propiedad y el derecho a la vivienda en relación con los mandatos de optimización del entorno construido del derecho ambiental en el derecho de la Unión Europea (sección 3). Finalmente, mediante un análisis cualitativo de la reciente legislación habitacional y urbanística se identifican los principales desafíos para acomodar en nuestro derecho las prescripciones que se derivan de este marco jurídico-político (sección 4). El artículo cierra con unas conclusiones (sección 5).

La principal contribución de este trabajo, que presenta una revisión actualizada del tratamiento jurídico de la ciudad desocupada, es emplear el derecho a la vivienda y la economía circular en un mismo esquema de análisis. Integrar los objetivos de protección ambiental en la interpretación del derecho a la vivienda y propiedad es imprescindible para acometer los desafíos que formula el paradigma de sostenibilidad que se ha consolidado en las últimas décadas.

## 2 Viviendas vacías y solares abandonados en la ciudad sostenible

Las tasas de urbanización se han disparado durante el último siglo. De acuerdo con las Naciones Unidas, el 56 % de la población mundial vivía en entornos urbanos. Las ciudades se expanden para acomodar los incrementos exponenciales de la población mundial. Aunque la pandemia habría frenado ligeramente estos procesos, se estima que la población urbana continuará creciendo hasta representar en 2050 el 68 % del total (UN-Habitat, 2022). En España, el crecimiento urbano ha sido favorecido por las políticas del pasado siglo que promovieron un desarrollo exponencial del parque, a menudo despegado de las necesidades demográficas reales (Rodríguez y Espinosa, 2011). Frente a un crecimiento poblacional del 5 % entre los años 1987 y 2000, la artificialización del suelo creció a un ritmo del 29,5 % en el mismo período (Observatorio de la Sostenibilidad, 2016) y, aunque en los últimos años se habría registrado una ligera desaceleración, entre 2010 y 2021 la superficie ocupada por parcelas edificadas se ha incrementado en un 11,3 % (Campos, 2022).

Las ciudades concentran altos niveles de innovación económica, cultural y social que pueden ser determinantes para conducir el desarrollo sostenible de las sociedades futuras (Kaw et al., 2020; Mehrotra et al., 2020). Sin embargo, levantar un edificio, ocuparlo, darle servicios o transformarlo tiene también importantes costes ambientales que conviene considerar en el marco del desarrollo urbano sostenible. Desde la perspectiva de la

economía circular, el sector de la construcción plantea al menos tres importantes desafíos. Esto es, el elevado consumo de recursos y emisiones de CO<sub>2</sub>, la generación de residuos y la ocupación del suelo.

Ni el consumo de energía y materiales, ni la generación de emisiones asociadas a los procesos constructivos en el actual modelo de desarrollo urbano se alinean con los límites de nuestro planeta. Se estima que en Europa la construcción consume el 50 % de los materiales extraídos y el 40 % de la energía (Figuerola, 2021). Los diseños y los materiales empleados en el último siglo han conducido a durabilidades relativas que siguen patrones de consumo poco sostenibles (Jeffries, 2021). Aunque desde la aprobación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo) se han incrementado los requisitos constructivos, las viviendas siguen planteándose todavía desde diseños lineales, proyectando tipologías rígidas que limitan su aprovechamiento a largo plazo. Los edificios son, además, responsables de un 30 % del consumo energético y el 40 % de las emisiones de CO<sub>2</sub> (Figuerola, 2021). Los bajos estándares de eficiencia entre los inmuebles anteriores al año 2000 –que representan todavía en España la mayor parte del parque existente (INE)–, los diseños lineales que imponen un ciclo constante de demolición y construcción y los aprovechamientos ineficientes de los espacios, contribuyen a niveles de emisiones y consumos energéticos insostenibles.

Otro de los principales retos para cerrar el círculo del consumo en el sector es reducir los residuos generados e incrementar su valorización. Los procesos de construcción y demolición son responsables del 36 % de los 2.538 millones de toneladas de residuos que se generan al año en Europa (Eurostat). Sin embargo, a pesar de su alto potencial reciclable, que algunos cálculos fijan en el 80 % (Ecodes, 2022), su reaprovechamiento en la práctica es todavía muy limitado. Apenas un 25 % de estos residuos se gestionan en España en plantas autorizadas que garanticen su plena valorización (Federación-RCDS, 2017). Una cifra muy por debajo del 70 % fijado por la Comisión en su Estrategia para una competitividad sostenible del sector de la construcción [SWD(2012) 236final].

Por último, el consumo de suelo asociado al desarrollo urbano supone también una amenaza a la biodiversidad y la conservación de ecosistemas terrestres. Las ciudades, cuando se articulan desde principios expansivos y de consumo lineal, conducen a niveles insostenibles de artificialización y sellado del suelo. La Agencia Europea de Medio Ambiente identifica el sellado como una de las principales causas de degradación del suelo, que aumenta los riesgos de inundación y contribuye al cambio climático. En el territorio de la Unión Europea, la expansión urbana ocupó 539 km<sup>2</sup> de tierra al año entre los años 2012 y 2018 (Bailey, 2019). Minimizar el consumo de este recurso tan escaso es uno de los objetivos principales de las últimas estrategias europeas de suelo y economía circular [COM(2020) 98final; COM(2021) 699final].

La reducción del consumo de suelo puede plantear algunas dudas operativas en relación con el derecho a una vivienda digna. En contextos de crisis de vivienda, los límites a la urbanización pueden interpretarse como un obstáculo a la provisión de un volumen suficiente de vivienda asequible. Sin embargo, estudios recientes han mostrado cómo algunos modelos de crecimiento limitado, orientados a la suficiencia, se asocian a aumentos en las ratios de suelo residencial por persona (Gaspard et al., 2023). De modo que las limitaciones al desarrollo del tejido urbano no son incompatibles con el derecho a la vivienda en escenarios en los que se impulsa también un uso eficiente y racional del entorno construido. Es decir, ocupando las viviendas desocupadas.

Las viviendas vacías han protagonizado el debate público en España desde la publicación del Censo del INE de 2011. En un momento en el que se producían más de 159 lanzamientos al día (CGPJ), el censo reveló la existencia de 3,4 millones de inmuebles desocupados. El 82 % se encontraban en buen estado y apenas un 1 % en ruinas (INE). Las estadísticas levantaron importantes interrogantes sobre el papel de la propiedad urbana en la internalización de los costes sociales de la crisis (Moreu, 2014; Tornos, 2016). En línea con los modelos de vivienda del sur de Europa, estas bolsas de viviendas vacías se formaron paradójicamente en un contexto de alza de los precios que ha dificultado las opciones de grupos sociales vulnerables de acceder a una vivienda asequible (Etxezarreta, 2010; Vakili-Zad y Hoekstra, 2011). Entre las causas de este desajuste, se ha apuntado al elevado peso de la vivienda como bien de inversión sobre la vivienda-residencia (Vinuesa, 2008).

Estudios posteriores han revelado, sin embargo, un fenómeno complejo y con un importante componente rural. La mayor parte de los inmuebles desocupados se encontraban situados en pequeñas localidades de baja demanda habitacional, lejos de las grandes áreas urbanas donde se concentraba buena parte de los problemas

de vivienda asociados a la crisis (Moreu, 2020). Además, en el propio censo se apreciaba una reducción en las tasas de vivienda vacía en las principales capitales y sus municipios inmediatos (INE). Cálculos recientes han confirmado esta tendencia. En 2019, apenas el 1,22 % de las viviendas de Barcelona estaban desocupadas, “muy por debajo de la tasa recomendable para el buen funcionamiento del mercado de alquiler” (IMHAB, 2019). Así mismo, el litoral mediterráneo concentraba un mayor número de estas bolsas de parque que otras partes del territorio estatal (INE). El papel que han jugado las viviendas en el sector turístico mediterráneo podría explicar parcialmente también esta paradoja si atendemos a la evidencia empírica de otros países (Tillema, 2020).

Se puede poner en duda que las viviendas vacías tengan, bajo el modelo de desarrollo urbano y económico vigente, el potencial de contribuir significativamente a la demanda de oferta asequible, especialmente si tenemos en cuenta los procesos de despoblación que, con diferentes intensidades y características, se producen en muchos puntos de España (Navarro et al., 2022). Estos fenómenos se relacionan con el abandono de propiedades en zonas de menor desarrollo económico y la densificación de áreas más desarrolladas (Blasco et al., 2021). Desde esta perspectiva, podría cuestionarse, como ha hecho Amenós (2015), el modelo de la ciudad compacta frente a una alternativa descentralizada que permitiría un aprovechamiento más eficiente de estos recursos desocupados. El problema entonces sería de modelo económico y muestra la necesidad de un giro integral y trascendental al desarrollo que vaya más allá de la transformación de sectores concretos. Desde una perspectiva urbanística, la optimización de los recursos existentes no es necesariamente incompatible con modelos de asentamiento dispersos. Conviene, eso sí, integrar la planificación y el desarrollo urbano con una revisión crítica del modelo económico y demográfico sobre el que se asienta.

Las viviendas vacías son, en todo caso, indicadores de ineficacia en el aprovechamiento del suelo urbano y nuestro derecho debe proveer herramientas adecuadas para minimizar su impacto e internalizar sus costes. La naturaleza compleja de las bolsas de vivienda demanda respuestas escaladas y complejas que incorporen una perspectiva territorial sensible a procesos económicos y sociales, pero el derecho no puede quedar al margen de este importante problema social y ambiental.

Además, más allá de las viviendas vacías existen recursos que no han sido cuantificados en esas estadísticas y cuya optimización puede conducir también a minimizar el consumo de suelo. En este sentido, conviene tener presente que alrededor del 66 % de las oficinas en Europa están desocupadas, incluso durante horario laboral (Figuerola, 2021). El aprovechamiento de locales y naves abandonadas o las prácticas destinadas a usos más racionales de los edificios debería acompañar las políticas de impulso a la movilización de viviendas vacías. Igualmente, las superficies sin edificar que han sido selladas y transformadas, abundantes en el entramado de muchas ciudades (Soro, 2017), podrían ser también candidatas preferentes en el desarrollo urbano. Si bien, el recurso a opciones que requieren una actividad constructiva debe ponderarse adecuadamente, pues comporta el consumo de recursos ambientales que no se produciría con la simple optimización de las viviendas desocupadas (Ecodes, 2022).

Las propiedades desocupadas representan, en síntesis, un problema para el consumo circular que exige una respuesta estratégica y coordinada. Incorporar en la planificación de la oferta habitacional una visión amplia de todo el entorno construido permite optimizar mejor los recursos reales disponibles, contribuyendo a articular la circularidad en todas las etapas del consumo. El derecho de la Unión Europea ha impulsado en los últimos años metas ambiciosas para la reducción total del consumo del suelo y ha promovido la adopción de medidas concretas que establezcan límites claros y obligaciones a los propietarios para internalizar estos objetivos. El reciclado del suelo y la movilización de viviendas vacías han ocupado un papel central en estos desarrollos. El carácter complejo de un fenómeno que envuelve intereses derivados de los mandatos de protección del medio ambiente, la propiedad privada y el derecho a la vivienda requiere un estudio cuidadoso de su marco jurídico-político.

### **3 Optimizar antes que construir: un marco circular para el desarrollo urbano sostenible del suelo en la Unión Europea**

El derecho europeo envía señales claras a los Estados sobre los escenarios en los que se debe enmarcar la vivienda del futuro. Esto es, entornos compactos, autosuficientes y energéticamente neutros. Entre los desafíos que plantea el desarrollo urbano sostenible, la optimización del parque edificado se ha situado como una

prioridad en las agendas climáticas internacionales y ha sido un puntal estratégico de la aproximación del DUE a la materia. Las técnicas jurídicas para la ejecución de estos principios han sido orientadas y afinadas en desarrollos comunitarios recientes, revelando el potencial de una formulación jurídico-política que puede encontrar encaje en una interpretación amplia de la propiedad urbana.

Probablemente alentada por el contexto de crisis urbana, la Unión Europea ha afirmado y definido en el último lustro su posición sobre el desarrollo urbano. Esto es, que las políticas habitacionales necesarias para atender la falta de viviendas adecuadas asequibles no pueden desconocer los límites materiales de nuestro planeta. En ese proceso, el aprovechamiento racional de suelo es fundamental y consecuente con otros compromisos asumidos en el derecho internacional. La Agenda de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (2015) también exhorta a “adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica” (ODS 15.5) y “lograr un mundo con una degradación neutra del suelo” (ODS 15.3). En este sentido, la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia Quito III (2016) planteó el “relleno de espacios vacíos” o la “ampliación urbana dando prioridad a la renovación” como medidas consecuentes con “un nivel adecuado de compacidad y densidad” que impiden “el crecimiento incontrolado”.

La Unión Europea mostró tempranamente su preocupación por la contribución de las ciudades a la degradación de los ecosistemas terrestres. Edificios y solares vacíos han sido clave en el tratamiento jurídico de estos problemas desde el primer momento. El Libro Verde sobre medio ambiente urbano de 1990 [COM (90) 218 final], formulado en clave de diagnóstico, proponía la “gestión inteligente de los suelos abandonados” como una solución a los problemas ambientales derivados del crecimiento urbano. Tras la incorporación de la protección del medio ambiente al derecho originario en 1997, la optimización del suelo ha ido adquiriendo un papel cada vez más importante en el derecho y en las políticas de la Unión Europea. El modelo de ciudad compacta “que utiliza el suelo de la manera más eficiente posible, reutilizando solares y edificios vacíos en vez de construir en terrenos vírgenes” (Comunicación de la Comisión Hacia una Estrategia Temática de Medio Ambiente Urbano [COM(2004) 60 final]) ha sido capital en esos planteamientos. Los sucesivos programas de acción en materia de Medio Ambiente [COM(2001) 31 final; Decisión 1386/2013/UE; Decisión (EU) 2022/591] han reforzado esta idea, ampliando los objetivos y articulando propuestas concretas para su consecución.

La reciente Estrategia temática del suelo [COM(2021) 699 final]) aspira a una “ocupación cero” en 2050. La Unión Europea es consciente de la magnitud de este desafío y demanda cambios significativos en la regulación y la fiscalidad de la propiedad urbana que brinden solidez a la estrategia. Requiere a los Estados para que fijen sus propios objetivos e integren el “principio de la jerarquía de la ocupación del suelo”, mediante la adopción de “iniciativas reglamentarias adecuadas” y la “eliminación de los incentivos financieros que irían en contra de este principio”. La Ley europea de salud del suelo, en trámite de aprobación, vendrá a reforzar estas propuestas con una definición de ocupación neta del suelo y orientaciones a las autoridades públicas y empresas privadas para la reducción de las actividades de sellado.

Contener la expansión horizontal y establecer el reciclado de suelo como prioridad jurídico-política tiene importantes repercusiones para el ejercicio de derechos individuales como la propiedad o la libertad de establecimiento. Conviene, por lo tanto, afinar con cuidado los instrumentos y técnicas jurídicas empleadas para impulsar este nuevo modelo, que deberán ser respetuosos con los derechos y libertades de los ciudadanos y coherentes con una expansión sostenible de las ciudades. La limitación de la discrecionalidad urbanística en el planeamiento o el establecimiento proporcionado de obligaciones y cargas asociadas al uso de viviendas y los solares desocupados son mecanismos interesantes que pueden encontrar acomodo en una interpretación holística e integral del DUE. La jurisprudencia reciente muestra ejemplos interesantes de ello.

La STJUE de 30 de enero de 2018 [C-360/15 y C-31/16], sobre el caso *Appingedam*, abrió la puerta a considerar los límites al desarrollo urbano como una razón de “razón imperiosa de interés general” compatible con la Directiva 2006/123/CE de servicios. En aquel pronunciamiento, el TJUE examinaba una prohibición municipal de implantar “comercio minorista de bienes voluminosos” en el centro de la ciudad para “evitar la desocupación de inmuebles” y “preservar la habitabilidad” de las ciudades. El Tribunal estimó que esos objetivos constituyen una razón imperiosa de interés general que podría justificar el límite territorial impuesto,

siempre que se cumplan los requisitos de adecuación, necesidad y proporcionalidad (art. 15.3 Directiva 2006/123/CE). Una interpretación que recientemente ha conjugado con la necesidad de disponer de una vivienda adecuada y una interpretación amplia de la ciudad como un entramado complejo de sistemas en la STJUE de 22 de septiembre de 2020 (C-724/18 y C-727/18). Tanto la propiedad como la libertad de empresa pueden ser, en definitiva, objeto de restricciones proporcionadas que delimitan su contenido en relación con valores colectivos como la protección del suelo para la preservación de los ecosistemas terrestres y la biodiversidad.

Esta interpretación tiene entrada en nuestro ordenamiento a través de los principios de desarrollo urbano sostenible, consolidados en la legislación estatal del suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y algunas normas urbanísticas autonómicas, como el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en relación con la evaluación de los límites al establecimiento de viviendas de uso turístico en el planeamiento de Barcelona y Bilbao (STS 1550/2020, de 19 de noviembre, Rec. Núm. 5958/2019, y STS 75/2021 de 26 de enero, Rec. Núm. 8090/2019) que no solo ha conectado con estos principios, sino también con la jurisprudencia del TJUE que invoca en los pronunciamientos.

El Tribunal Supremo ha venido empleando el consumo de suelo como un límite interno para la evaluación de la motivación de las decisiones discrecionales de planeamiento, llegando a anular decisiones que formulaban modelos de expansión urbana que resultaban contrarias a los principios de desarrollo sostenible (Quintiá et al., 2021). A modo de ejemplo, podemos tomar la STS de 24 de junio de 2015 (Rec. Núm. 3657/203), que advertía el cambio que estos principios imprimieron al derecho urbanístico en España, “desplazando la concepción desarrollista, impulsora de un crecimiento urbano ilimitado, por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente frente a las nuevas transformaciones de suelo”.

Estos cambios en el tratamiento de la expansión urbanística que ha impulsado el DUE se han producido en paralelo a una serie de desarrollos que vienen a colmar también un entendimiento amplio de la eficiencia energética con importantes consecuencias para el futuro crecimiento urbano en la UE (Galera, 2023). La “trayectoria de acumulación y precipitado” (Ibidem) que ha dado lugar a una robusta legislación comunitaria en materia de eficiencia energética se ha consolidado en la reciente estrategia A renovation wave for Europe [SWD(2020) 550 final] y ha orientado la iniciativa New European Bauhaus, que cataliza los objetivos del Pacto Verde Europeo [COM(2019) 640 final] sobre el sector vivienda. Estos instrumentos conciben la rehabilitación como un aspecto esencial de las políticas de eficiencia. La optimización del parque edificado y la adaptación de nuevas expansiones a los recursos energéticos disponibles son instrumentales a la maximización de la eficiencia energética de nuestras ciudades. Las estrategias promueven la rehabilitación y la construcción eficiente para evitar la ocupación de nuevas tierras. Una visión, en definitiva, circular del desarrollo urbano que tiene que interpretarse en el marco del Plan de economía circular de la UE [COM(2020) 98 final], que ha identificado el sector de la construcción como un eje prioritario de acción y apunta al uso circular de la tierra como uno de sus objetivos.

El principio “la eficiencia energética primero”, que fue introducido en el artículo 2.18 del Reglamento 2018/1999 de Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima y posteriormente generalizado en el Pacto Verde condensa y da forma a estas ideas (Galera, 2023). Su reciente desarrollo por medio de la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre, apunta que la maximización de la eficiencia energética requiere, entre otras cuestiones, examinar la instalación de nuevos barrios urbanos en relación con la disponibilidad de recursos energéticos y la minimización de las emisiones de carbono. El texto es claro, al proponer como ejemplo de medidas concretas la vinculación de la “autorización de la localización de edificios al potencial para las energías renovables (...) y las redes de transporte público”.

La reducción de la discrecionalidad administrativa de los planificadores, que debe ajustarse a los límites de los recursos disponibles de nuestro planeta, es inherente a la “interpretación sistemática de las obligaciones de eficiencia proyectadas en la ciudad y las indicaciones para su articulación” (Galera, 2023). La aplicación del principio de “la eficiencia primero” se suma a desarrollos ambientales previos que han conducido en nuestro ordenamiento a una progresiva delimitación de la potestad de planificación para un diseño urbano más

sostenible. La reconceptualización de las “zonas verdes” como sistemas de espacios libres, abandonando la tradicional idea de los espacios ajardinados (Uriarte, 2014) o la evaluación de impacto ambiental que, en los últimos años, han incorporado el consumo de suelo como aspecto a tener en cuenta (Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril) son ejemplos interesantes de ello. La adecuada calificación del suelo y el establecimiento de requisitos ambientales y de eficiencia al desarrollo de nuevas zonas urbanas en nuestro ordenamiento puede contribuir significativamente a cerrar el círculo del consumo habitacional en el marco de un desarrollo sostenible.

La UE ha mostrado, además, la posibilidad de facilitar estos cambios en la concepción de la ciudad mediante estímulos económicos asociados a las estrategias de eficiencia energética y desarrollo sostenible del suelo que complementan las intervenciones antes referidas. La financiación de proyectos vinculados a la Nueva Bauhaus y a la estrategia Renovation Wave for Europe mediante el Plan de recuperación, transformación y resiliencia (Next Generation) es un buen ejemplo de la dirección en la que los Estados pueden orientar el poder de gasto en el marco de las políticas de vivienda (Gifreu, 2021). También la Agenda Urbana de la UE que, con la atención puesta en el “uso sostenible de las tierras” –entre otros ejes prioritarios–, busca optimizar la regulación, el acceso a la financiación y fomentar el intercambio de conocimientos y buenas prácticas (Galera, 2023).

Por último, cabe apuntar que la incorporación de límites al consumo de suelo tiene importantes derivadas jurídicas que conviene considerar desde la perspectiva del derecho a la vivienda digna. En contextos de escasez, la contracción del desarrollo del mercado inmobiliario y el incremento del coste de los materiales puede repercutir negativamente sobre el acceso a espacios residenciales de calidad. Aunque las orientaciones en el DUE en relación con este problema son menores, y menos específicas, instrumentos como la Nueva Carta de Leipzig (2020) o la Agenda Territorial 2030 reinterpretan la “ciudad verde” bajo la dimensión social de la “ciudad justa”, buscando garantizar un acceso igualitario a una vivienda digna. De modo que, los principios de eficiencia deberían implementarse desde una perspectiva integrada que aúne los objetivos de consumo cero de suelo y la protección del derecho a la vivienda.

Como ejemplo de medidas que integran esta perspectiva en su concepción, puede atenderse al Considerando 9 de la Directiva sobre eficiencia energética 2018/844/UE, de 30 de mayo, que apuntaba la necesidad de que los Estados miembros considerasen la “introducción o la continuación de la aplicación de los requisitos relativos a un determinado nivel de rendimiento energético a los inmuebles de alquiler”. De modo que las innovaciones y renovaciones se distribuyan de una manera más equitativa entre la oferta habitacional, alcanzando también a los grupos sociales más vulnerables, que generalmente ocupan viviendas en régimen de arrendamiento.

En definitiva, la optimización del suelo frente a la expansión ilimitada de las ciudades es hoy una prioridad en el DUE que conecta con principios y compromisos consolidados en el derecho internacional y es compatible con los derechos de vivienda y propiedad. Este cambio de paradigma se ha introducido con un alcance ambicioso que plantea una nueva concepción del urbanismo, en el marco de una apuesta decidida por un consumo circular de la vivienda. En palabras de Galera Rodrigo (2023), “la utilización del suelo se erige en elemento central de la ciudad sostenible que servirá de base para modelos posteriores, más complejos y definidos”. Conviene, en consecuencia, examinar en qué medida nuestro derecho está preparado para acomodar estos nuevos modelos.

#### **4 Desafíos en el tratamiento jurídico de la ciudad desocupada tras la última década de reformas habitacionales**

La falta de iniciativa y la tímida adherencia de España a los objetivos marcados por el derecho de la Unión Europea se comprueban en los planteamientos de la Estrategia estatal de economía circular para el sector de la construcción. El documento –una aproximación acusadamente descriptiva y caracterizada por la cesión de espacios de decisión al sector privado (Puentes, 2018)– no ofrece propuestas ni medidas concretas para articular los objetivos definidos en el marco de la UE en materia de consumo de suelo para un sector que identifica como eje prioritario de acción. Un examen de la más reciente legislación autonómica en materia de vivienda y urbanismo muestra cómo este viaje a la economía circular sin hoja de ruta se articula sobre iniciativas de alcance limitado, muy pegadas a la intervención pública para situaciones de emergencia, descuidando aspectos fundamentales como la planificación y las políticas económicas. Si bien, algunos ejemplos revelan también

el potencial de nuestro ordenamiento jurídico para acomodar los cambios necesarios en la concepción de la ciudad que propicia el derecho comunitario.

#### 4.1 Planificación territorial y urbanística para el cambio climático

Aunque en las últimas décadas la legislación del suelo ha ido incorporando límites ambientales a la discrecionalidad urbanística (Uriarte, 2014), la expansión urbana todavía se plantea desde parámetros anticirculares. El sellado y la edificación son en muchas ocasiones posibles con independencia de la disponibilidad de los recursos y las necesidades demográficas. Cumplir con los objetivos de consumo cero planteados en el DUE exige darle una vuelta a este planteamiento y optimizar al máximo el desarrollo urbano sostenible. Para ello, es imprescindible una planificación estratégica que, siendo respetuosa con la autonomía local, integre un examen global de las necesidades habitacionales reales y el suelo reciclable disponible. Igualmente, una clasificación y calificación del suelo adecuadas y conformes a estos parámetros estratégicos permitirían vincular la expansión urbana a los límites reales del territorio, integrando además perspectivas sensibles a fenómenos complejos como la despoblación. El desarrollo del principio “la eficiencia energética primero”, en la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre, muestra cómo articular los cambios necesarios desde la planificación, para impulsar esta nueva concepción del derecho urbanístico.

Un ejemplo de este modelo de delimitación del desarrollo urbano podemos encontrarlo en la más reciente legislación autonómica para el cambio climático. La Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cataluña, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Andalucía, y la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de las Islas Baleares, establecen determinaciones con incidencia en la planificación urbanística y relevancia para la circularidad. Podemos señalar, por ejemplo, la obligación de incorporar una “perspectiva climática” en los instrumentos de planeamiento municipal fijada en la legislación balear, que se traduce en una evaluación de impactos, necesidades y vulnerabilidades climáticas y de eficiencia energética, así como en la obligación de “reservar un área de suelo destinada a la generación de energía renovable” en los nuevos desarrollos urbanísticos (art. 20 Ley 10/2019, de 22 de febrero). Igualmente, podemos apuntar los “planes municipales contra el cambio climático” de la ley andaluza (art. 15 Ley 8/2018, de 8 de octubre), que se enmarcan en el contexto de una planificación general autonómica y deberán contener obligatoriamente “actuaciones en materia de construcción y rehabilitación energética de las edificaciones municipales” (Mora, 2021).

Esta planificación ambientalmente estratégica general se puede combinar, además, con el empleo de técnicas clásicas para orientar un consumo más eficiente de los recursos. No podemos desconocer, por ejemplo, el impacto de la autorización o la licencia urbanística y las evaluaciones ambientales que permiten controlar la implantación de infraestructuras y viviendas, conforme a los parámetros de modelos ambientalmente sostenibles. Igualmente, puede considerarse por su especial relevancia, la clasificación y calificación del suelo que permiten establecer límites a la expansión, limitando el desarrollo en áreas vulnerables o protegidas, o favoreciendo desarrollos y usos racionales del suelo, como la mezcla de usos que facilite la conversión de espacios para evitar una expansión irracional de las ciudades (Simou, 2020).

La optimización del desarrollo sostenible en el planeamiento ha sido avalada también por la jurisprudencia, que recientemente ha anulado diversas modificaciones o aprobaciones de planes urbanísticos, entre otras cuestiones, por no motivar la necesidad de nuevas ampliaciones; no considerar las alternativas al modelo urbanístico propuestas en las evaluaciones ambientales estratégicas; no considerar el impacto climático sobre la disponibilidad de recursos naturales; o por la ausencia de estudios que justificasen la necesidad demográfica de un aumento de la densidad de viviendas (Simou, 2020).

Una forma de calificación del suelo que entronca con este cambio de paradigma y, además, incorpora en su diseño la garantía del derecho a la vivienda son las reservas de suelo urbano consolidado, previstas en el artículo 54 del Decreto Legislativo 1/2017, de 26 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra y el derecho catalán por el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Urgentes para Mejorar el Acceso a la Vivienda. Estas normas obligan a la cesión de un porcentaje de determinadas grandes promociones y renovaciones en suelo urbano consolidado para destinar a vivienda social. La STC 16/2021, que ha convalidado la reforma catalana, interpretó estos límites en relación con “las normas dictadas por el Estado para promover la reforma interior de las ciudades frente al modelo tradicional de producción de nueva ciudad” que se desprenden de los principios de desarrollo

urbano sostenible. La medida conjuga un entendimiento amplio del derecho a la vivienda con los principios de sostenibilidad, asegurando que la satisfacción de una vivienda asequible se consigue mediante el reciclado del suelo y garantizando la mezcla y cohesión social de las ciudades.

#### 4.2 La sanción administrativa de arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas y la venta forzosa de solares abandonados

Nuestro ordenamiento jurídico está preparado para acoger propuestas ambiciosas que faciliten la interiorización de los costes ambientales de la expansión de las ciudades en el estatuto jurídico de la propiedad urbana. Desde 2013, se han producido cambios normativos que han propiciado una interpretación más amplia de la propiedad en conexión con su función social y el derecho a la vivienda. En el marco de estos desarrollos se inscriben diversas medidas, fundamentalmente autonómicas, que han redefinido el tratamiento jurídico de las viviendas vacías. Los desarrollos funcionan como garantías últimas del cumplimiento de las obligaciones que la legislación urbanística establece en relación con la conservación de la propiedad urbana, entroncando con una perspectiva circular del desarrollo urbano y con la garantía del derecho a la vivienda.

Se trata de la sanción administrativa o el “arrendamiento forzoso” de las viviendas desocupadas por medio de la expropiación temporal de su uso, reintroducidas en el artículo 2 de la Ley 24/2013, de 2 de julio, de Navarra, y luego también en el País Vasco (art. 59 de la Ley 3/2015, de 18 de junio), Cataluña (art. 15 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre) y Baleares (art. 42 de la Ley 5/2018, de 19 de junio). En esencia, estas medidas imponen una expropiación temporal del uso de la vivienda desocupada con el objeto de destinarlas a alquiler social. Tras una declaración administrativa de desocupación, las normas establecen la incorporación obligatoria a un registro de propiedades deshabitadas, que permite a la Administración expropiar temporalmente el uso de la vivienda con el objeto de destinarlas al alquiler social. Conviene apuntar, sin embargo, que las normas navarra (art. 66.1 y 52 Ley 24/2013, de 2 de julio) y balear (art. 42 Ley 5/2018, de 19 de junio), sin embargo, limitan su aplicación a las viviendas desocupadas de “personas jurídicas” y “grandes propietarios”

Estas medidas se alinean con intervenciones presentes en otras normas urbanísticas autonómicas que habilitan la venta forzosa de solares declarados en ruina, con el ánimo de tutelar la habitabilidad de las ciudades. El artículo 137 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia, establece la creación de un registro en el que se inscribirán los solares en ruina o aquellos sobre los que se hayan incumplido las obligaciones de uso, conservación y rehabilitación establecidas en la legislación urbanística gallega, una vez constatado que “las medidas de ejecución forzosa” han sido ineficaces para apremiar su cumplimiento. Transcurrido un año desde su incorporación al registro, el artículo 138 de la Ley determina su “venta forzosa” en subasta pública, permitiendo la adquisición municipal con una rebaja del precio tipo del 25 % si ésta resulta desierta. La venta forzosa funciona como garantía de último recurso, reduciendo los incentivos de actividades especulativas y desplazando el título de propiedad a aquellas personas que pueden un mantenimiento acorde con su función social.

En síntesis, las intervenciones favorecen un aprovechamiento óptimo del suelo abandonado y las viviendas desocupadas, que es compatible con un planteamiento circular del desarrollo urbano. Se asegura la vinculación de un inmueble vacío a un uso socialmente deseado al tiempo que se contribuye al reciclado del suelo frenando la expansión urbana. Además, es razonable esperar un potencial efecto disuasorio de usos anticirculares, como la formación deliberada de bolsas de viviendas desocupadas o fincas abandonadas. Sin embargo, se trata de instrumentos que, por su diseño, tienen un alcance limitado para acometer las exigencias que se derivan de este nuevo paradigma urbano. Por una parte, el procedimiento de expropiación forzosa, en tanto que garantía última del derecho de propiedad, es lento y costoso. Prueba de ello es el uso marginal que se ha hecho de estos mecanismos hasta el momento. Por otra parte, en algunos casos, las normas circunscriben la intervención a determinados sujetos (grandes propietarios), lo que limita su alcance.

La jurisprudencia constitucional ha admitido el establecimiento de un régimen especial para los grandes propietarios y los propietarios profesionalizados en relación con la garantía del derecho a la vivienda. El distinto uso que estos hacen de las viviendas como bien de inversión justificaría la imposición de mayores cargas y obligaciones en garantía del derecho a la vivienda (STC 16/2018, de 22 de febrero; 80/2018, de 5 de julio). Sin embargo, la introducción de un enfoque ambiental que persigue el desarrollo circular nos lleva a cuestionar este régimen especial. La aplicación de un criterio ambiental como fundamento de estas medidas

exige considerar cualquier situación de desocupación, con independencia del número de propiedades que ostente su titular.

El arrendamiento y venta forzosa de viviendas y solares vacíos son herramientas interesantes que encuentran acomodo en una interpretación amplia de la propiedad, pero carecen por sí mismas de la profundidad y el alcance necesarios para lograr los objetivos de reciclado de suelo definidos por la UE. Se trata de mecanismos de garantía que aseguran el cumplimiento de los deberes de conservación y la vinculación de la propiedad a su función social en última instancia una vez comprobada la ineficacia de otras alternativas menos lesivas. Su impacto desde una perspectiva circular, además, es mayor cuando estas medidas se formulan, siguiendo criterios objetivos, sobre todas las situaciones de desocupación o abandono, que cuando se circunscriben a grandes propietarios o personas jurídicas.

#### 4.3 La fiscalidad de las viviendas vacías

Una política fiscal adecuada a los parámetros de sostenibilidad y suficiencia permitiría completar el puzle de la transición a la vivienda circular. El establecimiento de tributos para internalizar los costes sociales y ambientales de la desocupación permanente de las viviendas vacías, los estímulos económicos a la rehabilitación y las colaboraciones público-privadas que prioricen el reciclado del suelo en el desarrollo de viviendas asequibles son fundamentales para la “eliminación de los incentivos financieros” que van en contra de la jerarquía de suelo propuesta en la Estrategia temática del suelo [COM(2021) 699final]. Si bien esta política económica ha sido poco cuidada en nuestro ordenamiento, su articulación, a la vista de los cambios que se han producido en la última década, no plantea problemas jurídicos.

Los tributos sobre las viviendas vacías tienen una eficacia comprobada en la reducción del número de inmuebles deshabitados (Fitzgerald, 2005). A diferencia de las sanciones y las medidas expropiatorias se trata de mecanismos estructurales que delimitan la propiedad urbana. Su articulación resulta, por lo tanto, imprescindible para alinear las políticas urbanas con la estrategia europea. El Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, reformó el artículo 72.4 del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, de Haciendas Locales, poniendo fin a más de una década de *impasse* en la articulación de recargos locales al IBI para gravar la desocupación de las viviendas desocupadas. El nuevo texto remite a las comunidades autónomas la definición del concepto de desocupación que permite la aplicación del tributo. Son estas las que ahora tienen que recoger el testigo para establecer una fiscalidad ambientalmente responsable que desincentive la especulación, internalizando los costes derivados del uso ineficiente del suelo y asegurando en el proceso una oferta suficiente de vivienda.

Los tributos contribuyen a distribuir socialmente los costes ambientales de una desocupación permanente de las viviendas que favorece la expansión urbana innecesaria. No obstante, puede ser interesante considerar también el efecto dinamizador de otra rama de la política fiscal, las exenciones fiscales favorables a usos más eficientes del suelo. En esta línea, se pueden considerar las deducciones fiscales a las actuaciones encaminadas a la rehabilitación urbana en el marco del Plan de recuperación (art. 1 Ley 10/2022, de 14 de junio, de Medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). Esta interesante estrategia fiscal podría ampliarse, estableciendo deducciones en otros tipos de uso eficientes del entorno construido, como la construcción modular que aumenta la durabilidad de los edificios y facilita la rehabilitación o la construcción que emplea materiales reutilizados. Estas exenciones pueden acompañar otras previsiones que potencien su efecto dinamizador, conformando un marco jurídico-económico más favorable a las prácticas sostenibles. Téngase en cuenta, por ejemplo, la exclusión de los materiales naturales excavados en las actividades de construcción del régimen previsto en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. Esta previsión, en paralelo a una política fiscal favorable a la reutilización de materiales, podría ayudar a vencer algunas resistencias a la innovación circular, estimulando que las empresas consideren la adopción de nuevas prácticas y cadenas de suministro más sostenibles.

#### 4.4 Subvenciones, convenios y contratación pública verde

La dinamización de las iniciativas privadas que prioricen la reutilización y el reciclado del suelo es una opción fundamental con efectos estructurales –al estimular cambios e innovación susceptibles de asentarse como nuevas prácticas estándar– que puede articularse a través de múltiples técnicas jurídicas. Si bien, la

aplicación de estas técnicas desde una perspectiva circular más allá de la subvención es todavía incipiente y necesita de atención.

Uno de los ejes estratégicos del fomento a la economía circular es la subvención. En el marco de los Fondos Next Generation, en conexión con la estrategia A renovation wave for Europe, se ha contemplado la financiación de promociones privadas sujetas a criterios de eficiencia energética. En este contexto, en España se aprobó recientemente el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, que estableció un programa de ayudas en régimen de concesión directa orientadas a financiar la mejora de la envolvente térmica, el autoconsumo, la incorporación de energías de origen renovable o la mejora de la eficiencia energética entre otras cuestiones (Gifreu, 2021). Un año después, el artículo 8 de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático ha consolidado esta aproximación habilitando de manera general que las administraciones puedan establecer incentivos a prácticas sostenibles “coherentes con los objetivos establecidos” en los planes integrados de energía y clima, que incluyen el estímulo de la rehabilitación energéticamente eficiente con especial atención a grupos sociales vulnerables o el uso de materiales de construcción con la menor huella de carbono posible.

Este interesante impulso a las alternativas circulares puede ampliarse, sin embargo, explorando instrumentos de colaboración público-privada como los convenios administrativos, los programas de intermediación y la contratación pública. Cabe destacar como ejemplos interesantes de estas prácticas que potencian la reutilización y el reciclado del suelo, por un lado, el programa Bizigune, implementado en el País Vasco (Decreto 466/2013, de 23 de diciembre, del Gobierno vasco), orientado a la captación de viviendas vacías para su gestión temporal por la Administración como viviendas sociales. La medida asegura el mantenimiento de la propiedad con un retorno para los titulares del derecho de propiedad al tiempo que se incrementa la oferta de viviendas. En los últimos años, diversas leyes autonómicas han aprobado habilitaciones generales para la articulación de este tipo de programas, como el artículo 13 de la Ley 10/2010, de 10 de mayo, de Navarra, la DA 3ª de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de Cataluña, el artículo 24 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Comunidad Valenciana, y el artículo 1.3 de la Ley 1/2018, de 26 de abril, de Andalucía. Otras normas, sumándose a este impulso normativo, han reducido, sin embargo, el ámbito de los sujetos privados participantes a “entidades financieras”, como el artículo 11 del Decreto Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, o el artículo 124.e) de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de Extremadura.

Se trata, en síntesis, de medidas dinamizadoras del uso de la propiedad urbana que redundan, al mismo tiempo, en la garantía del derecho a la vivienda. Desde una perspectiva ambiental, sin embargo, no se entiende que algunas de estas iniciativas se orienten solo a grandes propietarios. A diferencia del arrendamiento y la venta forzosa de la vivienda desocupada el intercambio aquí es convenido y no comporta una limitación del derecho de propiedad que exija una intervención escalada o proporcional a la capacidad de determinados sujetos. La articulación de programas y convenios dirigidos a todo tipo de propietarios puede ofrecer un alcance mayor a los objetivos de reciclado de suelo que las alternativas orientadas exclusivamente a grandes propietarios o propietarios.

Finalmente, se puede tener en cuenta también el reciente convenio marco firmado entre el *Ajuntament* de Barcelona y una serie de asociaciones y cooperativas para la cesión de un derecho de superficie sobre viviendas y solares municipales abandonados con el objeto de su rehabilitación o edificación, bajo parámetros ambientales, para establecer viviendas sociales (Burón y González, 2021). El convenio contribuye así a minimizar usos ineficientes del suelo público urbano, al tiempo que estimula el incremento del volumen de vivienda asequible, respondiendo directamente a las obligaciones fijadas en el DUE en materia de eficiencia energética y cumpliendo con los objetivos de reciclado de suelo. El régimen de los convenios administrativos establecidos en la Ley 40/2015 ha dado mayor seguridad jurídica a un tipo de instrumento jurídico que facilita la innovación social y estimula las iniciativas privadas que son coherentes con los ambiciosos objetivos marcados en el derecho europeo. Ahora bien, conviene entender estos instrumentos en relación con el ámbito concreto de la gestión de viviendas sociales, pues las adjudicaciones a este tipo de actividades, amparadas por una declaración de servicio de interés general, podrían ser consideradas una ayuda de Estado compatible con las normas europeas de mercado interno, en interpretación del artículo 106.2 TFUE y la Decisión 2012/21/UE en materia de servicios de interés económico general (Quintiá, 2022b).

Por ello, es importante considerar también la introducción de cláusulas en la contratación pública –al amparo de la Directiva 2014/4/UE y el artículo 1.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

Público— que aseguren que, tanto en la adjudicación y la ejecución, se tienen en cuenta criterios ambientales, siempre que guarden relevancia para el objeto del contrato. Una clarificación de estos parámetros desde una perspectiva circular contribuiría a fomentar prácticas sostenibles y un modelo más sostenible del desarrollo urbano. Estas técnicas permiten extender estas alternativas más allá del ámbito reservado a los convenios. Y así, lograr un estímulo mayor a prácticas que, al tiempo que posibilitan el reciclado del suelo público, prioricen otros aspectos centrales de la economía circular, como el uso de materiales reutilizados o la implantación de edificaciones modulares que incrementen la durabilidad de las nuevas edificaciones.

## 5 Conclusiones

La vivienda es un importante punto de tensión en el desarrollo sostenible. El sector constructivo demanda recursos (materiales y energía), generando en el proceso emisiones que contribuyen significativamente al cambio climático. Es responsable, también, de más de un tercio de los residuos generados, con tasas de valorización muy por debajo de su potencial y constituye, además, una de las principales actividades consumidoras de suelo. Incorporar los principios de la circularidad permite minimizar estos impactos, conciliando las exigencias derivadas de la protección del derecho a la vivienda digna con los límites ambientales de nuestro planeta.

El consumo de suelo es un problema fundamental desde la perspectiva de un desarrollo ambientalmente responsable. Los planteamientos lineales desde los que se venía proyectando el crecimiento urbano han empujado la degradación de la tierra a índices insostenibles. La respuesta circular a este problema pasa por priorizar el aprovechamiento del entorno construido sobre la expansión horizontal de las ciudades. Ocupar viviendas y solares abandonados es la opción más eficaz de satisfacer la demanda de vivienda asequible sin incrementar la artificialización del suelo.

La estructura de las bolsas de vivienda en España es compleja. Se encuentran distribuidas de manera desigual, no siempre donde la demanda habitacional es más aguda y su origen se puede vincular a fenómenos económicos dispares como el turismo o la despoblación. El impulso al reciclado del suelo urbano debe formularse, entonces, mediante una intervención respetuosa con el ejercicio de derechos individuales (propiedad, libertad de empresa...) y escalada a la complejidad de estos fenómenos sociales y económicos.

Esta intervención encuentra acomodo en una interpretación amplia de la propiedad urbana acorde a su función social y en relación con los objetivos de protección ambiental. La optimización del entorno construido es una prioridad en las políticas ambientales de la Unión Europea, que ha fijado el consumo cero de suelo como un objetivo para 2050. El aprovechamiento de inmuebles y superficies abandonadas frente a una expansión descontrolada de las ciudades es una opción que ha estado siempre presente en las declaraciones y recomendaciones de la Comisión en la materia. Su positivización a través de las normas en materia de eficiencia energética ha contribuido a delimitar un marco jurídico-político claro para el tratamiento de la ciudad desocupada que se inscribe en un proyecto estratégico de impulso a la economía circular.

Frente al “liderazgo en desarrollo urbano sostenible” que demandaba el VII Programa de Acción sobre Medio Ambiente (Decisión 1386/2013/UE) España ha seguido en su planificación estatal de la economía circular un enfoque tímido y poco innovador, que se comprueba en el modesto tratamiento del consumo de suelo. Sin embargo, en el ámbito autonómico se detectan cambios normativos interesantes que conectan con esta cuestión desde una perspectiva circular del desarrollo. Un análisis de las principales medidas adoptadas muestra algunas lagunas y problemas en su implementación que requieren atención. Ejemplo de ello es la vinculación de algunas de las medidas a la figura de los grandes propietarios. Una perspectiva circular del desarrollo urbano exige un enfoque objetivo que considere toda intervención sobre el suelo como sujeto de tratamiento jurídico. Además, se aprecia una mayor necesidad de impulso a acciones de carácter e incidencia estructural como la delimitación del desarrollo urbano desde la planificación, o la dinamización e incentivo de prácticas sostenibles entre los privados mediante una política fiscal y de fomento adecuadas.

Sin embargo, las iniciativas autonómicas muestran también que existe margen para la introducción de propuestas más ambiciosas que, combinando una planificación ambientalmente responsable, la intervención frente a la especulación urbanística, una fiscalidad adecuada que interiorice los costes del uso anticircular de la propiedad y la articulación de un marco de estímulos y colaboración con el sector privado (subvenciones,

convenios y contratación pública verde), aseguren el uso óptimo del suelo y la garantía del derecho a la vivienda. Una delimitación de estas técnicas y su conjugación en un marco sólido orientado a la optimización del suelo contribuir significativamente a la implantación de modelos urbanos más sostenibles y compatibles con una economía circular.

## Referencias

- Amenós Álamo, Joan. (2015). *El mito legal de la ciudad compacta*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bailey, Tom, Berensson, Markus, Huxley, Rachel, Faraud, Cécile, Devreese, Tessa, Smith, Ben, Steele, Kristian, Lumsden, Christina, Pountney, Christopher, Robson, Stephanie, Frost-Pennington, Ewan, Monaghan-Pisano, Ethan, Poli, Francesca, Lawson, Anna, Sunyer Pinya, Maria, Singh, Jaspreet, Ashby, Ben, Barrett, John, Gouldson, Andrew, ... Owen, Anne. (2019). [Building and infrastructure construction](#). C40 Cities, Arup, University of Leeds.
- Blasco de Llano, Mónica, Carrasco García, Laura, de Elena Escaladas, Víctor, García España, Natalia, Rustarazo Carbonell, Daniel, Sarrió Castillo, Alberto. (2021). *Impacto de la despoblación de la 'España vaciada' en el crecimiento de la Comunidad de Madrid*. Universidad Rey Juan Carlos.
- Burón Cuadrado, Javier y González de Molina, Eduardo (2021). Colaboración público-comunitaria: Una nueva solución para generar más vivienda asequible. Documentación Social: *Revista para pensar la intervención social*, 7.
- Campos García, Alberto (coord.). (2022). [Perfil ambiental de España 2021](#). Informe basado en indicadores. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Ecodes. (2022). Estimación de los residuos generados en la construcción de un edificio de 8 viviendas en Vitoria.
- Etxezarreta Etxarri, Aitzibar. (2010). Vivienda vacía e intervención pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el contexto europeo. *Revista de Economía Crítica*, 10, 4-26.
- Federación-RCDS. (2017). [Federación RCDS alerta que más del 75 % de los residuos de construcción que se producen en España se gestionan de forma irregular](#).
- Figuerola, Eulàlia. (2021). [Economía circular en la edificación](#). Green Building Council.
- Galera Rodrigo, Susana. (2023). *El hacer urbano de la Unión Europea. Modelo de ciudad, poder local y sostenibilidad energética*. Atelier.
- Gaspard, Albane, Chateau, Laurent, Laruelle, Céline, Lafitte, Bruno, Léonardon, Philippe, Minier, Quentin, Motamedi, Kiarash, Ougier, Lydie, Pinneau, Anna, y Thiriou, Sarah. (2022). Introducing sufficiency in the building sector in net-zero scenarios for France. *Energy & Buildings*, (278), 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2022.112590>
- Gifreu Font, Judith. (2021). Vivienda: nuevos avances en materia de rehabilitación energética, autoconsumo y pobreza energética. En Gerardo García-Álvarez, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, y Alba Nogueira López (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021* (pp. 949-997). CIEMAT.
- IMHAB. (2019). [Censo de viviendas vacías de Barcelona. Informe de los resultados totales en la ciudad del proyecto impulsado por el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona](#).
- Jeffries, Nick. (2021, 25 de mayo). [Building lighthouses](#). Ellen McArthur Foundation.
- Kálmán, Attila. (2022, 8 de diciembre). [Europe strains under rising prices as renters bear brunt of housing crisis](#). *Investigative Europe*.
- Kaw, Jon Kher, Lee, Hyunj, y Wahba, Sameh (eds). (2020). *The Hidden Wealth of Cities: Creating, Financing, and Managing Public Spaces*. Washington, DC: World Bank.

- Lee, Hoesung. (2023). [Synthesis report of the IPCC sixth assessment report \(AR6\)](#). Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Lee, Yeonhwa, Kemp, Peter A., y Reina, Vincent J. (2022). Drivers of housing (un)affordability in the advanced economies: A review and new evidence. *Housing Studies*, 10(37), 1739-1752.
- Mehrotra, Shagun, Lewis, Lincoln, Orloff, Mariana, y Olberding, Beth (eds). (2020). *Greater Than Parts: A Metropolitan Opportunity*. Washington, DC: World Bank.
- Mora Ruiz, Manuela. (2022). La acción municipal de lucha contra el cambio climático tras la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética: ¿un modelo suficiente para la Administración Local?. *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 115-140. [https://doi.org/10.37417/ADM/15-2021\\_04](https://doi.org/10.37417/ADM/15-2021_04)
- Moreu Carbonell, Elisa. (2020). Función social de la propiedad y viviendas vacías: diez preguntas y respuestas para el debate. En Natalia Paleo Mosquera (coord.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 183-210). Tirant lo Blanch.
- Navarro Gómez, Carmen, Ruiz Pulpón, Ángel Raúl, Velasco Caballero, Francisco, y Castillo Abella, Jorge (eds.). (2022). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022*. Universidad Autónoma de Madrid; Instituto de Derecho Local.
- Observatorio de la Sostenibilidad. (2016). *Cambios de ocupación del suelo en la costa 2016*.
- Puentes Cociña, Beltrán. (2018). ¿España circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de economía circular. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2(9), 1-39.
- Quintiá Pastrana, Andrei. (2022a). Más allá del art. 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 115-153. [https://doi.org/10.37417/RPD/vol\\_6\\_2022\\_989](https://doi.org/10.37417/RPD/vol_6_2022_989)
- Quintiá Pastrana, Andrei. (2022b). *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*. Aranzadi.
- Quintiá Pastrana, Andrei, Nogueira López, Alba, y Puentes Cociña, Beltrán. (2021). Construcción, vivienda y economía circular”. En Alba Nogueira y Xavier Vence (dir.), *Redondear la economía circular: Del discurso oficial a las políticas necesarias* (pp. 235-255). Aranzadi.
- Simou, Sofia. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Marcial Pons.
- Soro, Pilar. (2017, 11 de febrero). [Un mapa colaborativo de solares vacíos exige soluciones](#). *Heraldo de Aragón*.
- Tillema, Martin. (2020). [The impact of empty houses on house prices in the Netherlands](#) [Tesis de Grado]. Universidad de Groningen.
- UN-Habitat. (2022). [World Cities Report 2022. Envisaging the Future of Cities](#). United Nations Human Settlements Programme.
- Uriarte Ricote, Maite. (2014). Planificar la infraestructura verde urbana, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2873-2895. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.122>
- Vakili-zad, Cyrus y Hoekstra, Joris. (2011). High dwelling vacancy rate and high prices of housing in Malta a mediterranean phenomenon. *Journal of Housing and the Built Environment*, 26, 441-455. <https://doi.org/10.1007/s10901-011-9232-y>
- Vinuesa Angulo, Julio. (2008). La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 270(12).