

DE LAS SMART CITIES A LAS CIUDADES INTEGRADORAS:
Propuestas socio-jurídicas para una administración local del s. XXI

MANUELA MORA RUIZ (DIR.)

DE LAS SMART CITIES A LAS CIUDADES INTEGRADORAS:

Propuestas socio-jurídicas para una administración local del s. XXI

MANUELA MORA RUIZ (DIR.)

LUCÍA CASADO CASADO
AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ
ANTONIO FORTES MARTÍN
LIDIA GARCÍA MARTÍN
TERESA GONZÁLEZ GÓMEZ
LORENZO MELLADO RUÍZ
MANUELA MORA RUIZ
ANTONIO MORENO MORENO
GIOVANNA PIZZANELLI
INMACULADA REVUELTA PÉREZ
CELIA SÁNCHEZ LÓPEZ

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

©Copyright by Los autores
Madrid, 2023

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN:
Depósito Legal:

Preimpresión:
New Garamond Diseño y Maquetación, S.L.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	15
INTRODUCCIÓN.....	17

PRIMERA PARTE

ELEMENTOS SOCIO-JURÍDICOS CLAVES DE LA CIUDAD: SMART CITIES Y REGULACIÓN LOCAL

CAPÍTULO I. RETOS REGULATORIOS DEL DERECHO LOCAL ANTE LA REALIDAD DE LAS SMART CITIES..... 23

Lorenzo Mellado Ruiz

1. Derecho y regulación de las <i>smart cities</i>	24
2. Una regulación adecuada para la ciudad inteligente, o para que «la ciudad funcione bien»: la gestión responsable de los datos	30
3. Respuestas técnicas y programáticas a los «riesgos» de los servicios de la ciudad inteligente.....	34
4. Caracteres regulatorios de los servicios de la ciudad inteligente en clave prospectiva	36
4.1. Complementariedad entre el enfoque horizontal y el enfoque vertical	36
4.2. Déficit de competencias y falta de desarrollo del principio de subsidiariedad	37
4.3. Las soluciones inteligentes como elemento de control de la discrecionalidad administrativa	39

5. Bases normativas y proyecciones regulatorias sectoriales	40
5.1. Movilidad y transporte urbano	40
5.2. Sistemas de gestión del agua.....	41
5.3. Tratamiento de residuos y economía circular.....	42
5.4. Energía, ruido, edificación, iluminación y calefacción	44
5.5. Control de la calidad del aire.....	45
5.6. Gobernanza, seguridad ciudadana e inclusión.....	45
6. Final: la <i>smart city</i> como resultado, desde una administración inteligente basada en los datos.....	46
7. Bibliografía	48

CAPÍTULO II. OTROS MARCOS JURÍDICOS PARA LA ACCIÓN LOCAL EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN DE LAS CIUDADES: LAS AGENDAS URBANAS 53

Manuela Mora Ruiz

1. Introducción: coordenadas del estudio	53
2. Las <i>smart cities</i> como un modelo inicial de transformación de la ciudad y la necesidad de un marco jurídico integrador	58
3. Las agendas urbanas y su función de marco estratégico ante los desafíos de la ciudad. En particular, la agenda urbana española	62
3.1. Justificación y contexto de las Agendas Urbanas. La importancia de enfoques holísticos para la transformación de las ciudades.....	62
3.2 Caracterización de la Agenda Urbana Española	64
4. Consideraciones finales.....	70
5. Bibliografía.....	73

CAPÍTULO III. INDICADORES DE SMART CITIES PARA LA GOBERNANZA LOCAL. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA 77

Celia Sánchez López y Antonio Moreno Moreno

1. Introducción	77
2. Una visión general de los principales sistemas de seguimiento y evaluación de ciudades inteligentes.....	79

3. Principales desafíos de los sistemas de indicadores locales para ciudades inteligentes	84
3.1. Principales fuentes de información a nivel local.....	85
4. Herramientas eficaces para el diseño de sistemas de medición en la gobernanza local.....	89
4.1. Convertir datos en conocimiento: Un proceso de transformación.....	89
4.2. Elementos clave para la construcción de indicadores a escala local.....	91
4.3. Clasificación de indicadores de un sistema de monitoreo y evaluación.....	94
5. Una propuesta de indicadores para la gobernanza local inteligente	96
6. Conclusiones	98
7. Bibliografía.....	99

CAPÍTULO IV. EL PROYECTO “HUELVA ESPACIOS URBANOS”: DEL DERECHO A LA CIUDAD A LA GOBERNANZA EN RED 101

Teresa González-Gómez

1. Introducción	101
2. Del derecho a la ciudad	102
3. Del espacio público y su gobernanza	104
4. La ciudad de Huelva.....	105
4.1. El activismo ciudadano más reciente, la Administración y el Puerto de Huelva	108
5. El proyecto “Huelva espacios urbanos”	111
6. Conclusiones	122
7. Bibliografía	123

SEGUNDA PARTE
ENFOQUES SECTORIALES DEL FENÓMENO URBANO

CAPÍTULO V. MEDIO AMBIENTE, ENTIDADES LOCALES Y NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LAS CIUDADES. ALGUNOS RETOS DE FUTURO 129

Lucía Casado Casado

1. Introducción	130
2. El protagonismo de las ciudades en la protección del medio ambiente	131
2.1. La creciente importancia de las ciudades. La sostenibilidad como reto inaplazable	131
2.2. El papel central de los gobiernos locales en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	132
2.3. La posición clave de los gobiernos locales en la ordenación y gestión del medio ambiente	134
2.4. El protagonismo creciente de las ciudades en la política global y en los desafíos ambientales transnacionales	139
3. Las competencias locales en materia ambiental: realidad y perspectivas de futuro.....	141
3.1. Las competencias ambientales locales, con especial referencia a los municipios. El difícil equilibrio entre autonomía local, estabilidad y sostenibilidad financiera y función pública de tutela ambiental.....	142
3.2. Los retos de futuro para una tutela ambiental efectiva en el ámbito local	149
3.2.1. <i>La necesaria superación de la tradicional insuficiencia de medios.....</i>	150
3.2.2. <i>La actualización de las competencias municipales y su adaptación a los nuevos ámbitos de actuación pública.....</i>	151
3.2.3. <i>La superación de la homogeneidad de las competencias locales</i>	153
3.2.4. <i>La necesaria transversalidad de la acción ambiental local.....</i>	155
3.2.5. <i>La coordinación, integración y complementariedad de la actuación de las diferentes administraciones públicas como elemento imprescindible</i>	157
3.2.6. <i>Una mayor involucración de la ciudadanía: refuerzo de la transparencia y la participación.....</i>	158
4. Bibliografía.....	159

CAPÍTULO VI. ENERGÍA LIMPIA Y ENTES LOCALES: ¿NUEVAS POSIBILIDADES EN LOS MERCADOS ENERGÉTICOS? 165

Inmaculada Revuelta Pérez

1. Planteamiento	165
2. El impulso del derecho europeo a la participación de los entes locales en los mercados energéticos: las “comunidades energéticas”	167
3. Aproximación al marco normativo interno.....	171
4. Sobre la intervención de los entes locales en los mercados energéticos: instrumentación y actividades	176
4.1. Consideraciones generales.....	176
4.2. La vía de la «comunidad energética»	178
4.2.1. <i>Tipología</i>	179
4.2.2. <i>Forma jurídica</i>	180
4.3. El caso de los sistemas urbanos de calefacción y climatización	182
5. Conclusiones.....	185
6. Bibliografía	186

CAPÍTULO VII. EXPERIENCIAS DE COMUNIDAD PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA E INCLUSIVA: EL MODELO ITALIANO..... 189

Giovanna Pizzanelli

1. Notas Introductorias	189
2. Comunidades energéticas entre la legislación de la UE y la legislación italiana	194
3. Las comunidades energéticas y la visión triádica de la sostenibilidad	202
3.1. Comunidades energéticas para la sostenibilidad medioambiental.....	204
3.2. Comunidades energéticas para la sostenibilidad económica.....	206
3.3. Comunidades energéticas para la sostenibilidad social	210
4. Observaciones finales, entre sostenibilidad y subsidiariedad.....	214
5. Bibliografía.....	216

CAPÍTULO VIII. LA PRESTANCIA DE LA MOVILIDAD PARA LA TRANSFORMACIÓN VERDE Y DIGITAL DE LAS CIUDADES 221

Antonio Fortes Martín

1. Introducción: la hoja de ruta hacia la descarbonización y la digitalización.. 221
2. La acción urbana y la descarbonización y digitalización de las ciudades .. 224
 - 2.1. La transformación verde de las ciudades: las ciudades sostenibles..... 224
 - 2.2. La transición digital de las ciudades: ciudades inteligentes 227
 - 2.3. La EU Mission Climate-neutral and smart cities 231
 - 2.4. Unas ciudades descarbonizadas, inteligentes... ¿y también sin coches? realidad o ficción..... 233
 - 2.5. El isomorfismo de lo smart y la “smartización” de la ciudad: la solución a los desplazamientos urbanos mediante la movilidad como servicio..... 236
3. La futura ley estatal de movilidad sostenible (y que también lo debe ser de movilidad inteligente, digital o automatizada)..... 239
 - 3.1. Una gran oportunidad, no perdida, pero que llega tarde 239
 - 3.2. La progresiva e imparable digitalización e innovación tecnológica de la movilidad 241
 - 3.3. La importancia de priorizar correctamente el uso del espacio urbano en la ciudad 244
 - 3.4. Lo sostenible y lo digital en la ciudad del futuro... pero con vuelta a la simplicidad: la recuperación de la proximidad..... 246
4. Bibliografía..... 250

CAPÍTULO IX. CIUDADES INTELIGENTES Y DERECHOS DIGITALES 253

Agustí Cerrillo i Martínez

1. Las ciudades inteligentes frente a los retos del siglo XXI..... 253
2. Los riesgos a los que se enfrentan las ciudades inteligentes 256
 - 2.1. Los errores 256
 - 2.2. La opacidad 257
 - 2.3. Los sesgos y las discriminaciones 258
 - 2.4. La elaboración de perfiles..... 259

3. Hacia una nueva generación de derechos en la ciudad inteligente	260
4. La carta de derechos digitales.....	264
4.1. Derecho a una buena administración digital.....	266
4.2. Derecho a una supervisión e intervención humana.....	267
4.3. Derecho a la transparencia de la inteligencia artificial.....	270
4.4. Derecho a la no discriminación	272
4.5. Derecho a no ser perfilado.....	273
5. Reflexiones finales.....	273
6. Bibliografía.....	275

CAPÍTULO X. ALGUNAS REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SECTOR PÚBLICO 279

Lidia García Martín

1. Introducción	279
2. Condicionantes del éxito de la inteligencia artificial en las administraciones públicas.	281
2.1. La transformación del procedimiento administrativo como piedra angular de la modernización de las Administraciones públicas.....	281
2.1.1. <i>Aproximación jurídico-ética al fenómeno de la Inteligencia Artificial en el sector público</i>	282
2.1.2. <i>Oportunidades de la automatización en el procedimiento administrativo electrónico</i>	287
2.1.3. <i>Marco técnico indispensable de la Inteligencia Artificial</i>	290
2.2. La mejorada prestación de los servicios públicos. Las <i>smart cities</i>	296
3. Algunas reflexiones	297
4. Bibliografía.....	298

ABREVIATURAS

ARERA:	Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
AUE:	Agenda Urbana Española
AUEu:	Agenda Urbana Europea
CCAA:	Comunidades Autónomas
CADA:	Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos
CE:	Constitución Española
CEC:	Comunidad energética ciudadana
CER:	Comunidad de energía renovable
EDUSI:	Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
ERACIS:	Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inserción Social
ESPO:	European Sea Port Organization
GSE:	Gestor dei Servizi Energetici
IA:	Inteligencia Artificial
IOT:	Internet de las Cosas
LCCTE:	Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética
LOPDGDD:	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos personales y Garantía de los Derechos Digitales
LPAC:	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL:	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP:	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL:	Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
MASE:	Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica

MERR:	Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia
MiSE:	Ministero dello Sviluppo Economico
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana
PRTR:	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RGPD:	Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos
RMT:	Redes municipales transnacionales
STC:	Sentencia Tribunal Constitucional
TC:	Tribunal Constitucional
TICs:	Tecnologías de la Información y Comunicación
UE:	Unión Europea
ZBE:	Zonas Bajas de Emisiones

INTRODUCCIÓN

Manuela Mora Ruiz

De las Smart Cities a las Ciudades Integradoras: Propuestas socio-jurídicas para una administración local del s. XXI constituye una obra colectiva con la que culmina el Proyecto de Investigación UHU 1263165, cofinanciado por el Programa Operativo FEDER 2014-2020 y por la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía, que tenía por objeto de estudio justamente el título del libro que el lector tiene ahora en sus manos.

Con esta obra se pretende realizar una valoración de conjunto del punto de partida del Proyecto mencionado, esto es, la viabilidad, operatividad y dificultades de las ciudades inteligentes, y la dirección que debe seguir la regulación que ordene esta construcción. En este sentido, el título elegido ya es ilustrativo de la principal conclusión alcanzada en el Proyecto, puesto que la ciudad inteligente sólo podrá ser reconocida como tal en tanto en cuanto persiga otros fines que trasciendan el uso de la tecnología. A partir de aquí, el libro quiere evidenciar las múltiples coordenadas y perspectivas desde las que puede abordarse el hecho urbano y los retos que supone tanto desde la óptica social, como de la jurídica. Aquí radica, además, una de las características de este trabajo colectivo, que no es otra que la multidisciplinariedad de los enfoques vertidos en cada capítulo, ya que, junto a los estudios incorporados de distinguidos administrativistas, se cuenta con capítulos que ofrecen consideraciones de la ciudad en general y de la *Smart City* en particular, provenientes de expertos y expertas del ámbito de la Economía y la Sociología (respectivamente, Capítulos III y IV), garantizando un planteamiento integrador necesario para el desarrollo de las ciudades ante retos globales.

Sobre estas premisas, la obra se estructura claramente en dos partes que van desde lo general a lo sectorial, en el entendido de que las regulaciones de determinados

sectores nos proporcionan elementos fundamentales para la comprensión del fenómeno urbano y su construcción jurídica.

De esta forma, la primera parte pretende ofrecer el marco que sirva para interpretar la ordenación sectorial de lo local que se lleva a cabo en la segunda parte de la obra, proporcionando tanto consideraciones jurídicas como de otro orden que se necesitan para una valoración correcta de la *Smart City*, en tanto que hipótesis de partida de la investigación que se lleva a cabo en este trabajo sobre la que realizar las correspondientes aportaciones. Así, el Capítulo I, a cargo del Dr. Lorenzo Mellado Ruiz, constituye un Capítulo esencial para situar la oportunidad y alcance de una ciudad inteligente comprendida en términos amplios, y en la que la gestión de los datos debe estar, necesariamente, al servicio de la ciudadanía y de una buena y eficaz administración. El Capítulo aborda, así, como reto del Derecho Administrativo las coordinadas de regulación de estas ciudades. En este orden de cosas, el Capítulo II plantea, de la mano de la Dra. Manuela Mora Ruiz, la relevancia de marcos ordenadores estratégicos como el que representan las Agendas Urbanas, con capacidad para ofrecer determinados anclajes a la acción administrativa que pueda desenvolverse para el logro de los objetivos estratégicos fijados en las Agendas (y de forma particularizada en la Agenda Urbana Española). El Capítulo nos sitúa, así, ante un instrumento de dirección que da soporte a las ciudades inteligentes sobre la base del principio de sostenibilidad y que propone una fórmula diferenciada de ordenar la actividad de las administraciones y las relaciones con la ciudadanía.

Ambos Capítulos encuentran un complemento esencial en los Capítulos III y IV, por cuanto uno y otro ofrecen perspectivas diferentes de la ciudad bajo el análisis de carácter social de las ciudades. En este sentido, el Capítulo III, liderado por la Dra. Celia Sánchez López, proporciona un análisis fundamental para poder construir la ciudad inteligente, en tanto en cuanto examina los sistemas de seguimiento y evaluación de la misma, sin los que no es posible el desarrollo de cada uno de los elementos caracterizadores de esta ciudad, identificados en los Capítulos anteriores. La propuesta no es baladí, puesto que el punto de llegada de este Capítulo es la construcción de una gobernanza local a partir de una propuesta metodológica de indicadores que permitan reconocer los caracteres de la ciudad inteligente.

Por su parte, el Capítulo IV, a cargo de la Dra. González Gómez, supone introducir una metodología diversa para realizar propuestas constructivas del derecho a la ciudad, entendido este como el elemento fundamental para el desarrollo de fórmulas de ordenación urbana satisfactorias desde la perspectiva de la ciudadanía. De esta manera, el Capítulo plantea un supuesto real de estudio, vinculado a un territorio concreto, a partir del cual obtener conclusiones para la construcción de los espacios urbanos.

Con ello concluye una primera parte que, como se ha dicho, nos ofrece líneas generales de evolución de la ciudad, con las que afrontar los enfoques sectoriales desarrollados en la segunda parte de la obra. Así, en primer término, la Dra. Lucía Casado Casado lleva a cabo, en el Capítulo V, un minucioso análisis sobre la capacidad de las ciudades para proteger el medio ambiente, planteando la necesaria actualización del sistema de competencias que corresponde a la Administración Local y su instrumentario cuando de la tutela ambiental se trata. En este sentido, el Capítulo llama la atención sobre una cuestión clave para esta transformación de las ciudades, esto es la mayor implicación de la ciudadanía.

Sobre este Capítulo, que puede considerarse básico para introducir el parámetro de la sostenibilidad en la segunda parte de la obra, se incorpora el Capítulo VI, a cargo de la Dra. Inmaculada Revuelta Pérez, en el que se trata de forma monográfica y exhaustiva una de las piezas claves de la transformación local, esto es, la incorporación de las energías procedentes de fuentes renovables en el ámbito de la Administración local, aportando una especial consideración de las llamadas comunidades energéticas, como instrumento novedoso de implicación de esta administración en los mercados energéticos. En cierto modo, este Capítulo forma un tándem con el Capítulo VII, escrito por la Dra. Gionanna Pizzanelli, y que permite la incorporación de la perspectiva comparada en cuanto al papel de las comunidades locales en una transición energética irrenunciable en la actualidad. De esta manera, el Capítulo también aborda la ordenación de las aludidas comunidades energéticas en Italia, lo que supone añadir una perspectiva metodológica enriquecedora de esta obra.

Finalmente, lo ambiental se cierra con el Capítulo VIII, del Dr. Antonio Fortes Martín, a través del estudio minucioso del proceso de descarbonización impulsado desde las instancias europeas y en el que las ciudades, especialmente desde el formato de las *Smart Cities*, se encuentran especialmente concernidas. En este sentido, el autor desarrolla las posibilidades de movilidad sostenible como una parte esencial de la ciudad inteligente, vinculada a la sostenibilidad y la utilización de las TICs.

Los dos últimos Capítulos trascienden lo ambiental para situarse en dos aspectos claves del desarrollo de las ciudades cuando se pretende su desarrollo bajo el paraguas de la ciudad inteligente y ante la preeminencia del uso de las Tecnologías. Así, el Dr. Agustí Cerrillo Martínez expone los retos y dificultades de esta construcción urbana para aportar soluciones en cuanto a la posición de la ciudadanía y la necesidad de reconocerle una nueva generación de derechos que, en cierto modo, proporcionan el equilibrio necesario frente al uso de las TICs. Junto a ello, el Capítulo X, a cargo de la Dra. Lidia García Martín, plantea la repercusión de la Inteligencia Artificial en el funcionamiento del sector público, con el foco puesto en la prestación de servicios, como función imprescindible de las Administraciones.

Como puede comprenderse, se trata de una obra innovadora en cuanto a los análisis que se incorporan y el objeto de estudio, destacando muy especialmente la oportunidad de un trabajo colectivo en el que conviven aproximaciones jurídicas con las procedentes de otras disciplinas de las Ciencias Sociales, pues, de otro modo, no es posible avanzar en la construcción de una ciudad integradora, como modelo futuro de lo local.

PRIMERA PARTE
ELEMENTOS SOCIO-JURÍDICOS CLAVES DE LA CIUDAD:
SMART CITIES Y REGULACIÓN LOCAL

CAPÍTULO II

OTROS MARCOS JURÍDICOS PARA LA ACCIÓN LOCAL EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN DE LAS CIUDADES: LAS AGENDAS URBANAS

Manuela Mora Ruiz
Prof^a Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva

DOI:

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN: COORDENADAS DEL ESTUDIO. 2. LAS *SMART CITIES* COMO UN MODELO INICIAL DE TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD Y LA NECESIDAD DE UN MARCO JURÍDICO INTEGRADOR. 3. LAS AGENDAS URBANAS Y SU FUNCIÓN ESTRATÉGICA ANTE LOS DESAFÍOS DE LA CIUDAD. EN PARTICULAR, LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA. 3.1. Justificación y contexto de las Agendas Urbanas. La importancia de enfoques holísticos para la transformación de las ciudades. 3.2 Caracterización de la Agenda Urbana Española. 4. CONSIDERACIONES FINALES. 5. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN: COORDENADAS DEL ESTUDIO

El presente capítulo plantea la oportunidad de considerar de forma detenida la operatividad de determinados marcos estratégicos y/o regulatorios (en el sentido más amplio del término), como los que representan las llamadas agendas urbanas, dado que se sitúa en la parte general de esta obra, en la que se procura ofrecer las líneas identificatorias de un proceso de transformación de la ciudad, de lo urbano¹,

¹ Aunque el objeto de estudio es la ciudad, no puede dejar de reconocerse la importancia de no hacer compartimentos estancos entre lo urbano y lo rural cuando de la transformación de lo

imparable en el momento de escribir estas líneas. El punto de partida de este estudio se sitúa, así, en la referencia fundamental de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (2015) y la Nueva Agenda Urbana (2016)², que proporcionan un claro respaldo internacional a la capacidad de las ciudades de asegurar determinados estándares de calidad del medio urbano, en el marco del principio de desarrollo sostenible³, y están en el origen de cambios importantes de la administración local⁴.

El punto inicial de este enfoque no puede ser otro que la consideración de la ciudad y el contexto urbano como referencia territorial y social en la que cabe ordenar la toma de decisiones y las relaciones jurídicas entre públicos y privados con proyección o repercusión global, trascendiendo el territorio concreto en el que se aplican determinadas políticas, se implementan planes o se toman decisiones particulares sobre el uso del suelo. La ciudad se convierte, así, en el espacio que debe afrontar desafíos globales de forma cualificada⁵, como consecuencia de la evolución de los

local se trata. Véase Sanz Larruga, F.J. (2021). La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España. *Cuadernos de Derecho Local, QDL*, núm. 56, p. 43: el autor insiste, de la mano de las iniciativas europeas, en la importancia de fortalecer el mundo rural, y adoptar estrategias de resiliencia, que hagan efectiva la exigencia de cohesión social. Se trata de objetivos compartidos, en mi opinión, con el ámbito urbano, con el que debe haber vasos comunicantes en todo caso, en aras de la aludida cohesión social y territorial. Asimismo, téngase en cuenta como obra de referencia Cantó López, M^a T. (Dir.) (2019). *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Thomson Reuters-Aranzadi.

² La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conteniendo 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de forma que el objetivo 11 plantea “lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Con este anclaje, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, origen directo de la Resolución de la Asamblea General de 23 de diciembre de 2016, núm. 71/256, sobre la “Nueva Agenda Urbana”, con la que se da carta de naturaleza al derecho a la ciudad. Al respecto, y en relación con la trayectoria de este derecho en el nivel internacional, véase Ponce Solé, J., (2019). El derecho a la ciudad y la nueva Agenda Urbana: una aproximación integrada y sistemática a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda. En J. Ponce Solé et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinares de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, pp.118, 126.

³ Véase Tomás, M. (2019). La gobernanza metropolitana y la Nueva Agenda Urbana. En J. Ponce Solé et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinares de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, p. 155, quien pone el acento en la inclusión y sostenibilidad como los retos principales de lo urbano en general y de las áreas metropolitanas en particular.

⁴ Por todos, véase Esteve Pardo, J. (Dir.). (2021). *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno.

⁵ En términos de adopción de estrategias de largo alcance, tal y como viene impulsando ONU-HABITAT: véase Viedma Guiard, A. y Diez Bermejo, A. (2021). Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T), p. 10, (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf, visitada el 31 de marzo de 2023).

cambios y movimientos demográficos que se están produciendo desde el mundo rural, los fenómenos migratorios y, por extensión, la articulación de múltiples núcleos urbanos, con formas y dimensiones muy diferentes, junto a un fenómeno reconocido por numerosos autores de *desplazamiento*⁶ del Estado como centro de toma de decisiones y único actor en el plano internacional⁷.

Desde esta última perspectiva, deben buscarse los marcos jurídicos apropiados para dar cabida a una acción local diferente de la que se ha podido desenvolver hasta ahora en el marco de normas jurídicas de atribución de competencias, y facilitar el tránsito hacia una acción y/o intervención de la Administración local desde un lugar diferente, una vez que se asume que la ciudad cumple diferentes finalidades para el bienestar de la ciudadanía, en un marco irrenunciable de sostenibilidad ambiental y social⁸. Este es el sentido de la concepción de H. LEFEBVRE sobre el derecho a la ciudad, en el sentido de proponer una “reapropiación de la ciudad como un todo global por parte de sus habitantes”, situándolos en un primer plano en la configuración del gobierno de cada territorio⁹, lo que puede considerarse un punto de inflexión en la configuración más reciente de las ciudades.

La necesidad de estos marcos normativos no es otra que disponer de suficiente cobertura ante las numerosas transformaciones que se están produciendo en el ámbito urbano y local, en un contexto profundamente complejo por efecto de fenómenos globales como el que representa la emergencia climática¹⁰. En este sentido, dos son los elementos fundamentales que, a mi juicio, están propiciando los procesos de cambio aludidos y que justifican el objeto de estudio de este capítulo:

⁶ La cursiva es nuestra.

⁷ Entre otros, véase Auby, J.B. (2021). Smart City: A brief introduction. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, *Smart Cities*, p.5; y Font i Llovet, T. (2021). La ciudad inteligente como actor global. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, p.19, quien insiste en que la ciudad es uno de los sujetos llamados a dar respuestas ante una situación de erosión del fenómeno estatal, destacando la legitimación de base que caracteriza a las ciudades, con proyección global.

⁸ De forma muy ilustrativa, Ponce Solé, J. (2019): p. 116, vincula el derecho a la ciudad al paradigma del desarrollo sostenible, de manera que ello garantiza la realización de otros derechos que deben desarrollarse en el tejido urbano, proponiendo una relación integrada entre los usos del suelo, su regulación y los derechos implicados (especialmente los relativos a la vivienda).

⁹ La referencia es de Mialot, C. (2019). El usuario, titular del derecho a la ciudad. En J., Ponce Solé, et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinares de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, p.28, quien insiste en sustituir el término de apropiación por el de uso de la ciudad, identificando el derecho a la ciudad con “el uso equitativo de la ciudad por todos los habitantes” (p.28). En mi opinión, se trata de un planteamiento interesante en la medida en que permite reconocer un papel activo al ciudadano que habita la ciudad, como espacio en el que proyectar el ejercicio de sus derechos.

¹⁰ Para un estudio más detenido del papel de los Entes Locales frente al cambio climático en nuestro ordenamiento, cft. Mora Ruiz, M. (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 2021*, núm. 15, pp. 116-121.

Así, en un primer término, y como cuestión más general, debe aludirse al proceso de construcción de la llamada gobernanza, entendida como un concepto con el que asegurar o legitimar la participación y colaboración de la sociedad en su conjunto ante la gestión de intereses generales con impacto territorial¹¹. En segundo lugar, y en íntima conexión con la temática de esta obra, debe apuntarse a la relevancia que viene adquiriendo la noción de *Smart City*, ciudad inteligente, para hacer referencia a una construcción alternativa de las urbes, esencialmente vinculada a la implantación y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para la articulación de los servicios públicos y la consecución de determinados objetivos generales. En mi opinión, como ya he señalado en otra ocasión¹², y en línea con lo que viene planteando la doctrina, la ciudad inteligente debe considerarse una fórmula de ordenación de lo urbano que permita la realización del derecho a la ciudad y que, de otro lado, se enriquezca en cuanto a los objetivos e intereses que deben atenderse, en el sentido de que la tecnología debe estar al servicio de los mismos, y no puede ocupar el centro en la construcción de este tipo de ciudades¹³, que deberán orientarse al bienestar de la ciudadanía y la realización de sus derechos, además de neutralizar el protagonismo de los datos y el uso de las TICs, en pro de un concepto mayor y más inclusivo de *ciudad integradora*¹⁴.

En el marco de estas coordenadas, el capítulo examina el alcance y operatividad de las agendas urbanas, como un instrumento ordenador y estratégico que da cobertura a una acción local diversa, y que queda al margen de clasificaciones más ortodoxas en lo

¹¹ Véase Mialot, C. *ibidem*, p.31, quien introduce el concepto de gobernanza urbana. En la misma línea, Tomàs, M. y Cegarra, B. (2016). Actores y modelos de gobernanza en la Smart City. *Revista de Estudios urbanos y ciencias sociales*, vol.6, núm. 2, p. 49: las autoras vinculan la gobernanza urbana con un modelo de gobierno menos jerarquizado «y basado en el liderazgo, con relaciones más horizontales, flexibles y abiertas».

¹² Cfr. Mora Ruíz, M. (2021). La ordenación futura de las ciudades como cauce de innovación jurídica-social: ¿hacia las ciudades inteligentes?. En M. Mora Ruíz (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 295.

¹³ Sobre el carácter tecnocrático de la Smart Cities y la necesidad de contrarrestar el excesivo peso de la tecnología con garantías de transparencia, véase, entre otros, Velasco Rico, C (2019). “Datos y algoritmos en la ciudad inteligente. En J., Ponce Solé, et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, pp. 210, 211; Santiago Iglesias, D. (2021). From Smart Cities to Smart Communities: a conceptual approach. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, *Smart Cities*, pp. 33, 34, quien insiste en la necesidad de superar la definición de las Smart Cities basada exclusivamente en la tecnología, para que quede vinculada a políticas eficientes en el marco de un “desarrollo urbano equitativo”, como proyección del paradigma de la sostenibilidad.

¹⁴ La cursiva es nuestra. En este sentido, Mora Ruíz, M. (2021): p. 323, afirma de manera categórica que «las *Smart Cities*, las Ciudades Inteligentes tienen que considerarse parte de una estrategia más amplia de inteligencia territorial de la sociedad, que implica transparencia y aprendizaje como vía metodológica para atender el interés general y que debe posibilitar una transición socio-ecológica de los territorios como una necesidad irrenunciable en tiempos de emergencia climática».

que respecta al sistema de fuentes del derecho administrativo y la actividad administrativa, situándose en el ámbito del llamado *soft law*¹⁵, y de una tipología de instrumentos diversos, que incorporan la característica de la flexibilidad en su implementación, y el hecho de encontrarse en permanente construcción, en función de los objetivos efectivamente conseguidos y los retos que puedan plantearse ante la complejidad del mundo global (desde la amenaza de pandemias, como la vivida con la COVID-19, los conflictos bélicos y los efectos ambientales y sociales del cambio climático).

En este contexto, se impone el recurso a documentos estratégicos como las agendas urbanas aprobadas en distintos niveles¹⁶, y es necesario valorar su operatividad y eficacia desde el Derecho Administrativo, planteando una cierta innovación desde la perspectiva de este último, como consecuencia de dos cuestiones de diferente índole, pero que deben considerarse conectadas, a saber¹⁷: de un lado, la relevancia de contar con un marco suficientemente flexible y estable para permitir su desarrollo y concreción a través de otras regulaciones; y, de otro, la necesidad de incorporar nuevos procesos de toma de decisiones de carácter participativo que aseguren la protección de los intereses plurales concurrentes. Las agendas urbanas son un instrumento que parece estar alineado con estos dos aspectos y que, sin embargo, carecen de un estatuto jurídico bien definido por la naturaleza especial que ostentan como documento de carácter programático que, sin embargo, ofrece alternativas para la acción local, aunque desde escalones superiores como el que representan la Unión europea y el Estado, apuntando hacia un modelo de relación diversa entre los diferentes niveles de organización administrativa.

El análisis de este instrumento estratégico, en el marco de las coordinadas expuestas, constituye el objeto de estudio de este capítulo que, sin embargo, se centrará en la Agenda Urbana Española (en adelante, AUE), sin perjuicio de las referencias

¹⁵ Véase Schmidt-Assmann, E. (2021). *La dogmática del Derecho Administrativo*, Global Law Press, p. 120 y ss. El autor pone de manifiesto la operatividad del llamado derecho blando o indicativo para la dirección de la sociedad, otorgándole una significación especial en el ámbito de la Unión Europea, en la medida en que se identifica como un «instrumento de actuación flexible al que las Instituciones, especialmente la Comisión, no parece que puedan renunciar» (p. 121). Esta concepción del derecho blando proporciona, a mi juicio, una configuración adicional para las Agendas como instrumento con el que es posible que las Administraciones puedan desarrollar una función de dirección para orientar las políticas locales y realizar determinados fines. Ello robustece el valor estratégico de las mismas, por más que no se definan como un instrumento normativo en el sentido más estricto del término.

¹⁶ Véase Viedma Guiard, A. y Diez Bermejo, A. (2021): p. 11.

¹⁷ Seguimos en este punto a Peñalver i Cabré, A. (2019). Diálogo académico sobre la Nueva Agenda Urbana. En J. Ponce Solé, et al (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, pp. 283 y ss. El autor considera, así, que el desafío para el Derecho Administrativo, “si quiere ser un instrumento útil para dar una respuesta adecuada a las nuevas necesidades del presente siglo”, está en las “nuevas y complejas relaciones sociales y con el planeta a las que el Derecho Administrativo también se debe enfrentar”.

que puedan hacerse a la Agenda Urbana Europea (AUEu)¹⁸ o a las iniciativas similares que se hayan adoptado en niveles infraestatales¹⁹.

2. LAS *SMART CITIES* COMO UN MODELO INICIAL DE TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD Y LA NECESIDAD DE UN MARCO JURÍDICO INTEGRADOR

Aunque ya se ha apuntado el interés de la ciudad inteligente como elemento conectado a la relevancia que están adquiriendo las Agendas Urbanas, es necesario incorporar a este estudio algunas consideraciones previas sobre los rasgos caracterizadores de la *Smart City*, a fin de comprender la operatividad de las aludidas Agendas.

En este sentido, como ya se ha señalado, las *Smart Cities* constituyen una referencia para repensar lo urbano a partir de unas determinadas coordenadas en las que es necesario insistir, ante la falta de una construcción concreta de esta ciudad desde una perspectiva jurídica generalmente aceptada. En este sentido, la doctrina viene destacando la oportunidad que puede representar la ciudad inteligente, si trasciende lo puramente tecnológico, y se orienta hacia la articulación de espacios «sostenibles y transitables»²⁰, que sitúen al ciudadano en el centro de la gestión pública, convirtiéndolo en su principal beneficiario²¹. De esta manera, sostenibilidad y tecnología parecen convertirse en los dos ejes esenciales a través de los cuales deben evolucionar

¹⁸ Accesible en https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es, visitada el 31 de marzo de 2023.

¹⁹ Las mismas están accesibles a través de la Agenda Urbana Española, en <https://www.aue.gob.es/otras-agendas-y-plan-de-accion>. En este sentido, las Comunidades Autónomas que cuentan con Agendas Urbanas propias son: País Vasco (que aprueba la Agenda en Consejo de Gobierno Vasco el 17 de noviembre del 2019); Valencia (cuyo Consell aprueba la Agenda el 31 de marzo de 2023); Cataluña (que aprueba la Agenda de los Pueblos y Ciudades de Cataluña 2050, en junio de 2022); Extremadura (que contempla la Agenda Urbana en el marco de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación territorial y urbanística de Extremadura, *DOE* núm. 250, de 27 de diciembre); Andalucía (que aprobó su Agenda por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de septiembre de 2018); Principado de Asturias, que aprueba su Agenda Urbana y Rural en 2023.

²⁰ Así lo pone de manifiesto Casares Marcos, A. (2021). La innovación tecnológica al servicio de la sostenibilidad y eficiencia urbana y territorial. En M. Mora Ruiz (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 97.

²¹ En este sentido debe llamarse la atención sobre las posibilidades que existen para articular la *Smart City*, puesto que puede acoger un modelo de organización y funcionamiento puramente gerencial, o, por el contrario, de corte participativo; o una formulación pro crecimiento, en contraposición con una construcción de carácter redistributivo. Así lo ponen de manifiesto Tomàs, M. y Cegarra, B. (2016): p.49. No obstante, pese a la multiplicidad de opciones entre las que puede elegirse, debe insistirse, en mi opinión, en que las exigencias de sostenibilidad y de transparencia e integridad en el uso de las TICs condicionan estas opciones, reduciendo el margen de decisión si la ciudad inteligente es aquella que debe proporcionar determinados objetivos de carácter social, puesto que ello supone, en última instancia, que no estamos ante una construcción aséptica desde el punto de vista ideológico o político, como señalan las autoras mencionadas (p.58).

las ciudades²², reforzados por un irrenunciable derecho a la ciudad, que otorga un papel cualificado a los ciudadanos frente a las administraciones²³.

Con todo, estos parámetros deben dimensionarse en función de cada territorio concreto, de forma que el fenómeno urbano y las posibilidades de las ciudades inteligentes dependerán de su proyección sobre los territorios, dando entrada a la especialidad de los mismos²⁴, con el fin de afrontar problemas globales como el cambio climático que, sin embargo, tienen efectos diferentes en atención a las características de cada territorio.

La consecuencia de este planteamiento no es otra que la conveniencia de tener una concepción amplia e integradora de la ciudad inteligente, que señala la senda para una construcción alternativa de la ciudad, a partir de unos mínimos que garanticen un alto nivel de desarrollo y sostenibilidad, contribuyendo a elevar los estándares de calidad de vida. En este sentido, el desafío del cambio climático debe estar, en mi opinión, en la base de esta innovación, y la sostenibilidad ha de constituir la piedra angular de cualquier construcción alternativa que se plantee en la actualidad sobre la ciudad. Desde esta perspectiva, las estrategias diseñadas sobre la base de de las Agendas Urbanas se sitúan en un primer plano para ofrecer esa construcción plural de lo urbano a partir de elementos comunes. Las ciudades inteligentes tienen que considerarse parte de una estrategia más amplia de inteligencia territorial de la sociedad, que implica transparencia y aprendizaje para atender el interés general y que debe posibilitar una transición socio-ecológica de los territorios como una necesidad irrenunciable en tiempos de emergencia climática.

Las ciudades inteligentes cuentan, así, como elementos identificadores, con los siguientes²⁵:

- a. Gobernanza, en el sentido de permitir «el gobierno inteligente de las ciudades», esto es, como señala MELLADO RUIZ, «...el uso y la gestión eficaz de los recursos (naturales y materiales), aplicando nuevas fórmulas organizativas como apoyo a las estructuras locales mediante la cooperación de la ciudadanía»²⁶. Se precisa, así, una cierta recomposición de las relaciones entre lo público y lo privado, y el equilibrio entre los actores de uno y otro ámbito.

²² Véase Mellado Ruíz, L. (2021). Organización administrativa y gobernanza. En M. Mora Ruiz (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 245.

²³ Así lo recoge el art. 1 de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, tal y como señala Fortes Martín, A. (2021). Movilidad sostenible y otros aspectos ambientales. En M. Mora Ruiz (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 132.

²⁴ Seguimos aquí a Mora Ruiz, M. (2021): pp. 292 y ss.

²⁵ *Ibidem* pp. 305 a 307.

²⁶ Véase Mellado Ruiz, L. (2021): p. 249.

El reto se sitúa, entonces, en concretar los instrumentos legales apropiados para conseguir un gobierno local más cooperativo respecto de la ciudadanía, sea por la vía de revisar o adaptar instrumentos clásicos de participación que ofrece el Derecho Administrativo, o por la de incorporar nuevas categorías ante las herramientas de innovación social que otras disciplinas sociales están planteando²⁷, correspondiendo a las Administraciones locales decidir si van a liderar el proceso de articulación de la ciudad inteligente o, por el contrario, van a ser mero intermediario para las empresas tecnológicas²⁸. En este sentido, se impone un marco más amplio y flexible para la actuación de estas administraciones de acuerdo con el concepto de gobernanza ya apuntado, que les permita desempeñar nuevos roles, dado que deberán *negociar* o dejar participar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

- b. Población (Smart people y Smart living): La ciudad inteligente comporta el incremento de participación de la ciudadanía y de su implicación, ante las posibilidades de acceso a la información que las TICS ofrecen. Ello requiere, a la vez, unos ciudadanos con un alto nivel de educación, y formación, lo que supone transformar la sociedad en su conjunto. En este sentido, se viene considerando que una población más conectada, mejor formada, favorece una sociedad más cohesionada, y ello redundaría en una cierta capacidad de la ciudad y de sus habitantes de innovar en la búsqueda de soluciones ante las necesidades sociales. No obstante, la ciudad inteligente también deberá atender y aportar soluciones a la situación de determinados grupos, con el fin de conseguir ciudades inclusivas²⁹.

²⁷ Son ejemplos de estos instrumentos de participación novedosos desde la perspectiva del Derecho Administrativo los llamados laboratorios urbanos, en los que es posible establecer soluciones ante problemas concretos de la ciudad, a fin de que las mismas puedan estandarizarse. Al respecto, como iniciativa representativa, véase el “Laboratorio Iberoamericano de Transición Ecológica”, accesible en <https://liiise.org/>.

²⁸ Sobre la necesidad de liderazgo de lo público ante las transformaciones que pueden venir de una concepción amplia de la ciudad inteligente, téngase en cuenta Lauri, C. (2021). “Expert Knowledge and Smart City Administration”. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, 2021: *Smart Cities*, p. 59. Asimismo, cfr. Mellado Ruiz, L. (2021): p.280, para quien el desarrollo de la ciudad inteligente supone la adopción de acciones en torno a una cierta «renovación ético-tecnológica» por parte de los gestores municipales.

²⁹ A mi juicio, la ciudad inteligente debe estar, con carácter previo al logro de la aludida ciudadanía *smart*, a la solución de situaciones básicas que permitan dar el salto a esa ciudadanía participativa y con capacidad de actuación. Desde esta perspectiva, se ha llamado la atención sobre la operatividad de estas ciudades para dar solución a la situación de los «sin techo», favoreciendo la articulación de una «ciudad de próxima generación»: véase Travis Marshal, J y Venegas, J. (2019). El movimiento «ciudad inteligente» y el progreso en la batalla internacional para erradicar la falta de vivienda: Barcelona como caso piloto. En J. Ponce Solé et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, p. 187.

- c. **Economía:** la ciudad inteligente se concibe como motor de un crecimiento económico sostenible, equilibrado, al que parecen contribuir las soluciones de *e-business*.
- d. **Transporte y movilidad:** Posiblemente este es un ámbito en el que fácilmente puede reconocerse la operatividad de la ciudad inteligente desde la perspectiva del uso de las TICs, ya que favorecen de forma directa la integración de sistemas logísticos y de transporte, lo que puede mejorar la eficiencia de este sector, tanto desde la perspectiva de los costes económicos como de los ambientales. Pero, además, este planteamiento requiere una planificación territorial de carácter *smart*, y la aplicación de instrumentos de intervención diversos asociados a una movilidad urbana sostenible que, claramente, comporta innovaciones jurídicas importantes³⁰.
- e. **Sostenibilidad:** Aunque los elementos anteriores se encuentran íntimamente ligados a esta variable, lo cierto es que se trata de un parámetro de construcción de la ciudad inteligente imprescindible, en tanto que comprensivo de exigencias ambientales, sociales y económicas, para afrontar retos globales como la referida situación de emergencia climática, reconocida de forma institucional en distintos niveles. La consecuencia inmediata de este planteamiento es la oportunidad y capacidad de este tipo de ciudades para plantearse objetivos concretos relacionados con el incremento de las energías procedentes de fuentes renovables, incremento de la eficiencia energética o la reducción de contaminación. Incluso desde la perspectiva de la sostenibilidad, las TICs pueden jugar un papel relevante para el desarrollo de determinadas políticas ambientales que contribuyan a la mitigación y adaptación.

En definitiva, las ciudades inteligentes, dentro de los límites del desarrollo sostenible y desde una perspectiva holística, nos están situando en un momento de cambio e innovación socio-jurídica del gobierno local, y de una nueva ciudadanía, puesto que pueden configurarse como espacios de organización del entorno urbano en atención a los territorios concretos, lo que representa un impulso para la innovación con incidencia en el Derecho Administrativo. Se trata de dar entrada a una cierta flexibilidad, a fin de posibilitar que la sociedad pueda hacer frente a fenómenos tan complejos como el cambio climático³¹, de forma que las categorías y las instituciones jurídicas deben ofrecer soluciones en escenarios fácilmente mutables desde la pers-

³⁰ Véase, por todos, Fortes Martín, A. (2021). *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, Iustel.

³¹ Cfr. Santiago Iglesias, D. (2021): p. 36. La autora alude como retos de las ciudades inteligentes no sólo al cambio climático, sino, también, a la dependencia energética, la pérdida de la biodiversidad. En este sentido, propone superar los límites de la ciudad, en aras de reconocer una inteligencia territorial (*smart territory*) que se predica de la *smart community*.

pectiva ambiental, social y económica. El surgimiento de nuevos instrumentos de ordenación³², en el sentido más amplio del término, y la necesidad de una planificación estratégica de la ciudad³³, sin perjuicio de que se plantee la adecuación de los marcos normativos actuales en los que se desenvuelve la acción local³⁴, da suficiente cobertura a la articulación del hecho urbano de forma múltiple³⁵, en atención a las concretas necesidades y capacidades de los territorios, aunque sobre la base de líneas maestras y objetivos comunes, que admiten graduaciones en la configuración jurídica en cada ciudad. A ello dedicaremos el siguiente epígrafe.

3. LAS AGENDAS URBANAS Y SU FUNCIÓN DE MARCO ESTRATÉGICO ANTE LOS DESAFÍOS DE LA CIUDAD. EN PARTICULAR, LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA

3.1. Justificación y contexto de las Agendas Urbanas. La importancia de enfoques holísticos para la transformación de las ciudades

Tal y como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores, nos encontramos en un momento de reformulación de lo urbano, que exige la identificación de marcos ordenadores específicos con los que, en primer lugar, atender el interés que, desde un punto de vista político, se tiene en el desarrollo de las ciudades, en el sentido de que forma parte de los programas de acción política. Y, en segundo término, es preciso aceptar y reconocer que son posibles distintas fórmulas de ciudad con las que atender las necesidades de cada gobierno local y desarrollar sus capacidades, teniendo como punto de partida la noción de ciudad inteligente, que aparece como un

³² Sobre la articulación de instrumentos de *soft law*, téngase en cuenta Auby, J.B. (2021): p.6.

³³ En este sentido, véase Mellado Ruiz, L. (2021): pp. 259, 260, quien insiste en que una de las consecuencias de la gobernanza de la ciudad inteligente es la necesidad de una visión o planificación estratégica, con la que conseguir «...un diseño previo, y a medio-largo plazo, de su evolución, crecimiento y transformación...».

³⁴ La cuestión que se plantea es la suficiencia o no de la concepción que la regulación de régimen local tiene sobre las competencias de las Entidades Locales, en el sentido de que las atribuciones derivadas de los arts. 25 y ss de la LRRL parecen no tener la amplitud necesaria para dar cobertura a todas las acciones que pueden desenvolverse en la articulación de las ciudades inteligentes. Al respecto, véase Mellado Ruiz, L. (2021): p. 268: el autor considera que no existe un título competencial local específico que atribuya directamente al municipio el conjunto de competencias necesarias para la implementación o consecución de la ciudad como *Smart City*.

³⁵ Véase Font i Llovet, T. (2021): pp. 19 y 20. El autor señala que la realidad de las ciudades es la de «un amplio poliformismo», que plantea el reto de que el ordenamiento jurídico sea capaz de crear «un status jurídico común de ciudad, esto es, un régimen jurídico adecuado a sus funciones propias». En cierto modo, compartimos el enfoque y el reto al que debe enfrentarse el derecho en general, y el Derecho Administrativo, en particular, si bien, la diferencia de soluciones no debe verse sino como una consecuencia de las especialidades territoriales, que también deben tener cabida ante la consolidación de fórmulas de gobierno descentralizadas.

modelo susceptible de modulación y enriquecimiento, en tanto en cuanto puede impulsar la innovación mediante el uso de la tecnología, atendiendo a las necesidades más acuciantes de cada corporación local y permitir, de este modo, alcanzar otras ciudades en las que prevalezca una gestión de carácter integrador en cuanto a las personas y objetivos que aseguren la calidad de vida³⁶.

En este sentido, las ciudades se configuran como sistemas complejos que van a requerir la intervención del derecho incorporando también una perspectiva compleja de las mismas, que supere enfoques sectoriales³⁷: el surgimiento de instrumentos novedosos de carácter estratégico viene a proporcionar, así, una referencia fundamental para la actuación de las administraciones. Este es el contexto en el que las Agendas Urbanas surgen, en distintos niveles de organización, al modo de una planificación indicativa y en cascada³⁸ que proporciona la hoja de ruta necesaria para que las diferentes administraciones adecúen determinados objetivos y acciones a sus respectivas realidades.

Encontramos, así, como documentos estratégicos fundamentales que están impulsando la transformación de lo urbano que acabamos de referir los siguientes: la Nueva Agenda Urbana, la Agenda Urbana para la Unión Europea, la Agenda Urbana Española. Pero, además, se trata de documentos que deben ponerse en conexión con otros documentos con mayor carga de obligatoriedad que orientan o determinan la implementación de las Agendas. Baste pensar, en este sentido, en el Pacto Verde Europeo, de 2019, la Nueva Carta de Lepizig, de 2020, o los Fondos Next Generation 2020³⁹, que, claramente, imponen una transformación de lo urbano en clave de sostenibilidad y en el contexto más amplio de la lucha contra el cambio climático.

Desde esta última perspectiva, se ha insistido en la importancia del concepto de resiliencia en la configuración de las Agendas⁴⁰, en el sentido de proporcionar un concepto vertebrador de los territorios que, sin embargo, admite diversas concre-

³⁶ Véase Travis Marshal, J y Venegas, J. (2019): pp. 188, 190. Los autores insisten, así, en la idea de las ciudades como «un lugar hospitalario, equitativo e inclusivo», destacando en este sentido la evolución de la ciudad de Barcelona.

³⁷ Téngase en cuenta Viedma Guiard, A. y Diez Bermejo, A. (2021): p.11.

³⁸ Véase De la Cruz-Mera, A. (2019). La Agenda Urbana Española. *Ciudad y Territorio*, vol. LI, núm. 202, p. 678. La Autora señala que la Agenda Europea se hace eco y recoge lo que señalan las Agendas Internacionales. Asimismo, cfr. Soro Mateo, B. (2020). Vulnerabilidad y derecho a la ciudad: Reconstruyendo las ciudades del futuro. En B. Soro Mateo, J. Jordano Fraga y J.F. Alenza García, *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 328: la autora conecta las Agendas con el «principio de gobernanza multinivel», lo que, a mi juicio, evidencia el dinamismo con el que las Agendas van desarrollándose en niveles organizativos y territoriales diferentes.

³⁹ Estos documentos se mencionan de forma expresa en Viedma Guiard, A. y Diez Bermejo, A. (2021): p. 11.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 11. Para una consideración detenida de esta cuestión, véase Simou, S. (2021). Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos político-jurídicos locales. En J. Esteve Pardo (Dir.), *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 325-355.

ciones, puesto que cada una de las Agendas ha podido poner el foco en diferentes aspectos de la resiliencia, desde la cohesión social a la mera prevención de desastres. En todo caso, el valor de la resiliencia, reconocido como principio en la legislación de clima, va a estar en la capacidad que otorga a los territorios, a través de las posibilidades de desarrollo de las Agendas, de atender sus propias especialidades y características y superar las vulnerabilidades que les afectan. En este sentido, las Agendas permiten la transformación de los espacios urbanos, en tanto que crean «espacios de adaptación», también desde un nivel central⁴¹, como ocurre con la Agenda Urbana Española⁴², incluyendo como piezas claves de su intervención un diagnóstico, líneas de acción e indicadores para medir el grado de cumplimiento⁴³.

3.2 Caracterización de la Agenda Urbana Española

La AUE fue tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, convirtiéndose, como expresamente indica, «en la hoja de ruta que va a marcar la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030», en la idea de hacer de nuestros pueblos y ciudades «ámbitos de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados». Estamos, pues, ante un documento de carácter estratégico, habida cuenta de los objetivos y la programación que contiene, y que, desde mi punto de vista, lleva a cabo una ordenación flexible de lo urbano⁴⁴ en un

⁴¹ Se ha señalado, así, que la Agenda Urbana Europea supuso el acuerdo de las Instituciones Europeas y el resto de actores interesados en establecer un «conjunto coherente de acciones para fortalecer la dimensión urbana de las políticas nacionales, así como de las propias políticas de la Unión»: Véase De la Cruz-Mera, A. (2019): p. 677, al referirse a De Santiago, E. (2017), *El pacto de Amsterdam* y la Agenda Urbana de la Unión Europea. *Ciudad y territorio*, núm. 191. Junto a ello, téngase en cuenta Fortes Martín, A. (2021): p. 129, quien considera que la Agenda Urbana Europea ha permitido la confluencia de las dimensiones ambientales, económicas y sociales de todas las políticas y acciones comunes seguidas por la UE en torno a las ciudades, dando carta de naturaleza a numerosos principios y estrategias como las relativas a la movilidad sostenible.

⁴² Estos espacios se definen como «herramientas prácticas, políticas o marcos normativos que se traducen en una política transformadora que da pie a la consecución del derecho a la ciudad»: Viedma Guiard, A. y Diez Bermejo, A. (2021): p. 12.

⁴³ Como señala Santiago Iglesias, D. (2021): p. 42, se precisan «*Smart strategies*» a través de documentos de naturaleza política con las que hacer un diagnóstico de la realidad sobre la que debe intervenir, establecer medidas posibles, y poder evaluar o medir el grado de implementación y consecución de objetivos. Desde esta perspectiva, en mi opinión, es claro que estamos ante una fórmula de guiar la acción pública diversa de la regulatoria en el sentido más estricto del término, sin perjuicio de que estos marcos estratégicos puedan verse desarrollados a través de normas jurídicas vinculantes.

⁴⁴ Es importante destacar que la propia AUE destaca su flexibilidad, en la medida en que sus contenidos son abiertos, en permanente actualización, integrando visiones sectoriales (véase p. 15 del documento). En este sentido, es necesario señalar la importancia de incorporar cierta flexibilidad en el derecho, cuando el mismo pretende dotar de una ordenación mínima fenómenos tan complejos como el fenómeno urbano, en un contexto de gran dificultad como la que deriva del cambio climático, necesitándose, como ha señalado Mora Ruiz, M. (2021):p. 325, «un derecho de la adaptación y proactivo...

plano multinivel, ya que la Agenda va a concretarse en el nivel estatal en el respectivo Plan de Acción, que va a dirigir las acciones de esta Administración, pero que también se proyecta a través de las agendas y planes de acción que municipios y provincias aprueben e implementen, en la medida en que la propia Agenda considera que «constituye un verdadero *menú a la carta* para que todos los actores, públicos y privados...puedan elaborar sus propios planes de acción». Desde esta perspectiva, y es lo que interesa destacar, la AUE permite la realización de la gobernanza urbana a la que se ha hecho referencia en los epígrafes anteriores, tanto desde el ámbito de las relaciones interadministrativas, estableciendo una comunicación de carácter bidireccional, puesto que las medidas que se adopten en el nivel estatal repercutirán sobre la acción local y viceversa, como respecto de las relaciones con la sociedad en general y la ciudadanía, que también podrá participar en la articulación y aplicación de los planes de acción.

Esta caracterización inicial, unida al origen institucional de la AUE, ligado a la Agenda 2030 y a la Agenda Urbana Europea, como ya se ha señalado, permiten reconocer el valor de la misma como un instrumento de dirección⁴⁵ por parte de la administración estatal en este caso, en clave de *soft law*⁴⁶, aunque de carácter complejo, puesto que, en primer lugar, se trata de un instrumento de adhesión voluntaria, y, en segundo término, porque la dirección que se ejerce de actores públicos y privados no está cerrada sino en los objetivos y el fin, quedando abierta la posibilidad de elegir entre diversas vías por las que alcanzar estos objetivos, incluyendo la aprobación de instrumentos de *hard law*. En este sentido, la dificultad fundamental de la AUE estriba en disponer de suficientes anclajes jurídicos para la metodología y acciones que incorpora, porque ello va a permitirle desplegar el máximo de eficacia. Por ello es relevante situar este documento en relación con el elenco de instrumentos de dirección con los que puede contar la Administración para alcanzar determinados objetivos, y ello sin perjuicio de las conexiones que deban establecerse con las competencias que el ordenamiento atribuye a las administraciones territoriales (fundamentalmente la local) en relación con el desarrollo de la ciudad.

en el que las categorías y las instituciones jurídicas deben ofrecer soluciones en escenarios fácilmente mutables desde la perspectiva ambiental, económica y social».

⁴⁵ Véase Barnés, J. (2021). Presentación. La gramática del Derecho Administrativo. En E. Schmidt-Assmann. *La dogmática del Derecho Administrativo*, Global Law Press, p. XLVIII. El autor plantea la consideración del Derecho Administrativo como «dirección, guía y propuesta reguladora en favor de la eficacia», para hacer referencia, en lo que a este trabajo interesa, a la posibilidad de contar con «estándares normativos en ocasiones menos densos y mensurables, (que) dejan margen a la pluralidad de opciones y a la creatividad ...». Este enfoque permite poner el foco en las funciones que desempeña la Administración, saltando a un primer plano la planificación, y en la acción administrativa, más que en la concreción de la decisión: cfr. Schmidt-Assmann (2021): pp. 44 y 54.

⁴⁶ En este sentido, la AUE incluye en su caracterización que se trata de un «documento estratégico sin carácter normativo» (p. 13). Al respecto, véase *supra* nota al pie 15.

De esta manera, la AUE se configura como una «política palanca»⁴⁷, que tiene la virtud de ofrecer, de un lado, un enfoque holístico para identificar las líneas de una planificación estratégica⁴⁸ que desarrolle los objetivos de la Agenda⁴⁹ y, de otro, una metodología en su configuración e implementación específica, que le otorga un valor fundamental como documento de referencia para ofrecer una visión integradora e integral de las ciudades y permitir procesos abiertos y participativos de toma de decisiones⁵⁰.

Sobre la base de estas consideraciones, es necesario referir, aun de forma sucinta la estructura y contenido de la AUE, debiendo diferenciarse del posterior Plan de Acción en el que se concretan las medidas y temporalidad a seguir para el desarrollo

⁴⁷ Véase De la Cruz-Mera, A. (2019): p. 678. El autor utiliza la idea de «política palanca» reflejada en la propia Agenda para hacer referencia a una política «aceleradora de la implementación y el progreso conjunto de los ODS», al mismo nivel del Plan de Prevención de la Pobreza y Exclusión Social, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, o la Estrategia de Economía Circular. Como puede verse, se trata de instrumentos programáticos y normativos que tienen como objetivo fundamental la lucha contra el cambio climático y la mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

⁴⁸ En este sentido, la propia AUE puede considerarse una muestra de planificación estratégica con capacidad para superar una excesiva fragmentación de lo local: véase González Medina, M. (2018). Del enfoque integrado de Desarrollo Urbano Sostenible de la UE al paradigma de la gobernanza urbana en España. En M^a R. Alonso Ibáñez (Dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 55.

⁴⁹ Piénsese, en este sentido, en la relevancia de los objetivos de la Agenda para el desarrollo de los planes de acción climática que ha previsto la legislación de clima vigente en nuestro Ordenamiento y su relación con otra planificación territorial como la urbanística, sector especialmente considerado en la Agenda. Para un estudio más detenido de la planificación en la legislación autonómica, véase Mora Ruiz, M. (2023). Climate Change, energy transition and territorial decentralisation in Spain. *Revista de Estudios Federales y Autonómicos*, núm. 37, pp. 143 y ss (DOI: 10.57645/20.8080.01.6). Sobre la incidencia de la AUE sobre el urbanismo, y la necesidad de que las exigencias de sostenibilidad incorporen la perspectiva de la resiliencia, téngase en cuenta De la Rivas, J. L. (2021). Pensar/planificar la ciudad en un contexto de lucha contra el cambio climático. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T) (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf), p.48. Asimismo, respecto de la importancia de una planificación integrada, como contraposición a una planificación fragmentada, véase Alonso Ibáñez, M^a R. (2021). La regeneración urbana integrada como instrumento estratégico para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Su estatuto jurídico. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T) (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf), p. 125.

⁵⁰ Hacemos nuestra la caracterización de la AUE que lleva a cabo Hernández Partal, S. (2021). Agenda Urbana Española. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T) (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf), p. 105: La AUE proporciona «criterios que “con vocación inspiradora” ayudan a tener una visión integrada e integral de la ciudad que englobe el concepto tradicional de la planificación y el urbanismo y que, como en las Agendas internacionales, actúe desde la normativa, la financiación y el intercambio de conocimiento con el objetivo de favorecer la toma de decisiones coordinadas, transparentes, bien fundamentales y argumentadas...».

de los objetivos estratégicos que la Agenda establece. Así, entre los elementos fundamentales que se contemplan, destacamos los siguientes⁵¹

En primer término, la AUE parte de un diagnóstico que evidencia la realidad local sobre la que debe incidirse⁵², con identificación de ciertos ejes temáticos que son fácilmente comprensibles en el contexto de sostenibilidad en que debe desarrollarse la ciudad, como se ha señalado. De esta forma, se consideran ejes temáticos la población y el territorio, economía y sociedad, medio ambiente, cambio climático y energía, movilidad, vivienda e instrumentos de intervención, aunque son objeto de consideración de forma separada⁵³. Es interesante destacar cómo en relación con los instrumentos de intervención se detecta la complejidad del sistema normativo español, especialmente respecto del urbanismo, concurriendo una diversidad de deficiencias que van desde el exceso de normas autonómicas y municipales, a la ausencia de directrices de ordenación del territorio de carácter previo y estratégico para el planeamiento urbanístico, pasando por la ineficiencias de los planes municipales de urbanismo, muy complejos en su tramitación, inflexibles y carentes de previsión en cuanto a la incorporación de controles posteriores. Se necesita, pues, revertir esta situación, y articular fórmulas eficaces de cooperación institucional y técnica, como señala la propia AUE, entre los distintos niveles administrativos, pero también de forma horizontal, de manera que pasan a un primer plano las redes y alianzas que se constituyen entre las ciudades⁵⁴, además de ofrecer un tratamiento diverso a la participación de la ciudadanía⁵⁵.

La segunda pieza clave a la que debe aludirse es el llamado «marco estratégico», en el que se recogen los 10 objetivos fundamentales de la AUE, que tienen como punto de partida una «visión integral del componente territorial». Estos ob-

⁵¹ La estructura de la AUE cuenta con 7 apartados que incluyen: 1. Introducción; 2. Diagnóstico y síntesis territorial; 3. Marco estratégico y modelo territorial y urbano; 4. Indicadores de seguimiento y evaluación. 5. Implementación de la AUE. Los Planes de Acción. 6. Plan de Acción de la AUE. 7. Proceso de participación en la AUE. Para un análisis detenido de estos contenidos, De la Cruz-Mera, A. (2019): pp.679 y ss.

⁵² En este sentido, el Diagnóstico incide en cuestiones fundamentales que necesitan cambiar de orientación (urgentemente, en mi opinión) y que son la evidencia de que los objetivos de sostenibilidad ambiental y social han estado en un segundo plano. De esta manera se destaca, entre otras cuestiones, cómo ha sido el crecimiento urbano que se ha desarrollado entre 1998 y 2007, con un incremento de suelos artificiales y modelos residenciales de baja densidad y consecuencias nefastas para la naturaleza, en términos de pérdida de la biodiversidad y fragmentación de los espacios naturales (p. 23 *in fine*).

⁵³ *Ibidem*, pp. 679, 680. El autor señala que en este diagnóstico se identifican los grandes retos del desarrollo urbano: desde el alto porcentaje de población urbana, a la necesidad de desarrollar un modelo urbano compacto que supere los modelos de dispersión del año 2000.

⁵⁴ Véase Ruíz Campillo, X. (2021). El poder de las ciudades: redes transnacionales e impacto local. En M. Mora Ruiz, (Dir.), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, p. 26 y ss.

⁵⁵ Véase pp. 37 y 38 de la AUE.

jetivos pueden agruparse en torno al medio ambiente y lucha contra el cambio climático (Objetivos 1 a 5⁵⁶), el desarrollo económico y social (Objetivos 6 a 9⁵⁷), y la gobernanza (prevista en el Objetivo 10, relativo a la mejora de los instrumentos de intervención y gobernanza)⁵⁸.

Estos objetivos proporcionan, así, un modelo aplicable a cualquier escala, teniendo en cuenta que los mismos se encuentran proyectados sobre un segundo nivel de 30 objetivos específicos y las correspondientes líneas de actuación, de forma que se construye un marco estratégico y transversal, con el que es posible tener una visión holística de la ciudad, y que va a permitir su adecuación en cuanto a los instrumentos técnicos, normativos, financieros...aplicables a cada territorio. En este sentido, la ciudad inteligente, en los términos inclusivos en los que se ha planteado en este trabajo, puede constituir un modelo perfectamente ajustado a las exigencias de la AUE, que le proporciona, así, un marco jurídico suficiente para su evolución y adecuación a los territorios, teniendo como hilo conductor el principio de desarrollo urbano sostenible, tal y como señala el documento (p.80)⁵⁹.

Finalmente, debe llamarse la atención sobre las provisiones de la AUE relativas a su implementación a través del correspondiente Plan de Acción. En este sentido,

⁵⁶ Este primer bloque de objetivos incluye: Ordenar el territorio y hacer un uso racional de los suelos (Objetivo 1); Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente (Objetivo 2); Prevenir y reducir los impactos del Cambio Climático y mejorar la resiliencia (Objetivo 3); Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular (Objetivo 4); Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible (Objetivo 5).

⁵⁷ Estos Objetivos son: Fomentar la cohesión social y buscar la equidad (Objetivo 6); Impulsar y favorecer la economía urbana (Objetivo 7); Garantizar el acceso a la vivienda (Objetivo 8); Liderar y fomentar la innovación digital (Objetivo 9).

⁵⁸ La AUE constituye en este sentido un modelo para la aprobación de otras Agendas. Así, por ejemplo, la Agenda Urbana de Andalucía 2030 (aprobada por el Consejo de Gobierno de 18 de septiembre de 2018) identifica 5 dimensiones en las que deben tomarse medidas, a partir de la identificación de los retos correspondientes, incluyendo la dimensión espacial, económica, social, ambiental y de gobernanza (accesible en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivien/areas/urbanismo/sostenibilidad/paginas/agenda-urbana-pagina.html> visitada el 31 de marzo de 2023). En este sentido, la Agenda andaluza se autodefine como «marco estratégico», y de «referencia de las políticas públicas de desarrollo urbano», dotada de flexibilidad (p. 32).

⁵⁹ Así, el Objetivo 9, «liderar y fomentar la innovación digital», se liga a objetivos específicos como «avanzar en el desarrollo de las *Smart Cities*», y avanzar en modelos territoriales inteligentes, o «fomentar la administración electrónica y reducir la brecha digital». Y el Objetivo 10, de carácter transversal, contempla objetivos específicos tan diversos como «lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore la gestión», «asegurar la participación ciudadana, transparencia y gobernanza multinivel» o «la capacitación local y mejora de su financiación». La amplitud de los objetivos generales se proyecta, igualmente, en la multiplicidad de objetivos específicos que se han previsto y en las correspondientes líneas de actuación, permitiendo una muy diferente densidad en la implementación de la AUE. Debe advertirse que las dimensiones de este trabajo impiden la consideración detenida de todos los objetivos específicos y líneas de actuación, de ahí que sólo se señalen estas cuestiones.

cabe diferenciar entre las guías que la Agenda ofrece para la formulación, aprobación y puesta en marcha del plan de acción por cada administración, sin que pueda entenderse que se trata de una mera agregación de acciones, como expresamente se señala (p. 232), y el Plan de Acción de la Administración General del Estado. Respecto de la primera cuestión, la AUE insiste en la necesidad de un diagnóstico previo de la situación de cada territorio, para identificar los retos que habrán de atenderse mediante la articulación de políticas concretas, planes y programas y actuaciones con incidencia en el modelo urbano que se quiere desarrollar. En un segundo momento, deberán seleccionarse las acciones que, bajo el prisma de los objetivos estratégicos, puedan implementarse, teniendo en cuenta que las líneas de acción han sido propuestas por todos los actores, por lo que gozan de una legitimación fundamental para asegurar su eficacia, entendida en términos de cumplimiento. Además, deberán preverse los mecanismos de financiación que aseguren la puesta en marcha de las acciones. En mi opinión, el desarrollo que hace la AUE de los planes de acción que puedan adoptar otras administraciones evidencia su capacidad de transformar la realidad urbana, aunque estemos ante un documento estratégico, puesto que, a la postre, se impone un modelo de desarrollo urbano a largo plazo en el que, necesariamente, se darán coincidencias entre los distintos territorios, logrando el desarrollo de los objetivos estratégicos. Las posibilidades de dirección indirecta que la Agenda atribuye a la Administración estatal no son, pues, baladí; antes al contrario, nos sitúan frente a instrumentos sofisticados de dirección que deben tener su espacio en el ámbito del derecho administrativo. En este sentido, no deja de haber una cierta vinculación, en términos de compromiso, de la administración que aprueba estos planes a su contenido, de forma que la misma se sentirá compelida a cumplirlo⁶⁰, desarrollando, a su vez, un rol ejemplarizante para la sociedad nada desdeñable⁶¹.

La especialidad del instrumento de dirección se refleja, además, en que la Agenda también dispone el Plan de Acción de la Administración General del Estado, de forma que la transformación de lo urbano no es un exclusivo de Administraciones locales. Por el contrario, las demás administraciones territoriales se encuentran plenamente implicadas, en la medida en que se identifican niveles de actuación y acciones que sólo pueden ser impulsadas desde las Administraciones autonómicas y la estatal. En este sentido, el Plan de Acción previsto en la AUE identifica, para la Administración General del Estado, 5 ámbitos de actuación en los que, desde mi

⁶⁰ Se trata, en este sentido, de reconocer la autovinculación de las administraciones con sus respectivos planes, tal y como propone de forma expresa, Simou. S. (2021). Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las Smart Cities. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1: *Smart Cities*, p. 87.

⁶¹ Así se pone de manifiesto en relación con la legislación de clima y las medidas que pueden adoptar las Entidades Locales. Al respecto, véase Mora Ruiz. M. (2022): p. 120.

punto de vista, hay un peso considerable de medidas que se orientan a la construcción de las relaciones interadministrativas de forma dinámica y en clave multinivel, de forma que la consecución de los objetivos estratégicos no puede depender de la intervención unilateral de la Administración estatal. Así, en primer lugar, se dispone la actuación en materia normativa, lo que incluye, entre otros aspectos, «innovar el marco legislativo estatal para regular, mediante una Ley de vivienda, el derecho constitucional a acceder a una vivienda digna y adecuada» o «innovar el marco legislativo estatal para garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística»⁶². Junto a ello, se identifican como ámbitos de actuación los siguientes⁶³: la planificación a medio y largo plazo, con especial consideración de la vivienda y la renovación urbana, y la rehabilitación energética, poniendo el foco en las medidas de coordinación, colaboración y cooperación con las CCAA y las Entidades Locales; gobernanza, favoreciendo la coordinación vertical y horizontal, y previendo, entre otras medidas, el apoyo a las administraciones locales, así como el fomento de la transparencia de las administraciones y la participación ciudadana basada en el conocimiento previo, la educación y la información; actuaciones en materia de financiación; y actuaciones de intercambio y difusión del conocimiento.

Finalmente, la previsión del Plan de Acción debe ir acompañada del seguimiento en el cumplimiento de las medidas y, por extensión, de realización de los objetivos estratégicos. En este sentido, debe destacarse la información puesta a disposición de la ciudadanía reseñando las medidas que, efectivamente, se han implementado tanto en el plano normativo como en el de la planificación y el resto de ámbitos considerados⁶⁴, lo que evidencia la capacidad de impulso para la transformación que tiene la AUE.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Lo expuesto hasta este momento nos permite realizar algunas consideraciones finales que se encuentran conectadas entre sí ante la necesidad actual de repensar el hecho urbano y el encaje de la Administración Local en los procesos de transformación que se asocian a construcciones como las ciudades inteligentes y a herramientas

⁶² Véase pp. 254 y ss de la AUE.

⁶³ Téngase en cuenta pp. 261 y ss de la AUE.

⁶⁴ Estas medidas de implementación pueden consultarse en https://www.aue.gob.es/plan-de-accion-de-la-age#Actuaciones_implementadas_del_Plan_de_Accion_AGE. Así, a modo de ejemplo, destacaría la aprobación de la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura (*BOE* núm. 142, de 15 de junio) y la más reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (*BOE* núm. 124, de 25 de mayo), así como la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, aprobada por el Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021.

cualificadas como las Agendas Urbanas. A ello se suma, como hilo conductor de estas consideraciones, la necesidad de que todo ello se haga desde el prisma de la sostenibilidad, imponiéndose una cierta ética⁶⁵ que actúa como límite de los cambios que puedan acontecer. Así, teniendo en cuenta estos dos elementos, es necesario llamar la atención sobre las siguientes cuestiones, que se plantean desde lo más concreto a lo más abstracto:

Primeramente, se ha insistido en la relevancia de lo urbano como consecuencia de la centralidad que se le está otorgando a las ciudades incluso desde un plano internacional. Sin duda, ello supone que las ciudades constituyen un espacio en el que se van a plantear retos importantes de gestión para cada territorio concreto (movimientos migratorios, utilización de recursos naturales, transición energética y lucha contra el cambio climático, entre otros), cuya solución va a tener repercusión más allá del territorio. Este es el contexto que, a mi juicio, legitima la búsqueda de soluciones ordenadoras de lo urbano en el que la ciudad inteligente ofrece una posible vía o un punto de partida para reconsiderar la actuación de los poderes públicos y el papel de la ciudadanía cuando la atención de los intereses generales adquiere una dimensión en la que, difícilmente, es posible contar de forma exclusiva con la ordenación actual de la Administración Local, sea en el nivel estatal (fundamentalmente el régimen derivado de la LRBRL), sea, en su caso, en el nivel autonómico, a través de la legislación de régimen local.

La ciudad inteligente lo será, entonces, no por el monopolio de las TICs y consecuente formulación tecnocrática de la misma, sino porque estas tecnologías se pongan al servicio de la ciudadanía, y, en última instancia, sean susceptibles de control con contrapesos derivados de los principios de transparencia e integridad y el establecimiento de estándares sobre privacidad y otros derechos de los ciudadanos⁶⁶. En todo caso, la ciudad inteligente deberá ser una ciudad integradora, para lo que se precisarán marcos estratégicos de carácter global, capaces de incorporar el desarrollo urbano sostenible como parámetro de validez de la misma.

La consecuencia inmediata de esta última afirmación es la relevancia que debe otorgarse a los marcos estratégicos derivados de las Agendas Urbanas. En este sentido, las consideraciones que se han realizado sobre la AUE permiten reconocer su operatividad como una herramienta de dirección indirecta de las administraciones y la sociedad en su conjunto, de carácter sofisticado. Esta cualificación de la AUE

⁶⁵ Hacemos nuestra la expresión de Girardort, J. J. (2010). Inteligencia territorial y transición socio-ecológica. *Trabajo* 23, pp. 26 a 29.

⁶⁶ Véase Velasco Rico, C. (2019): p. 211, y Berlinguer, M. (2019). Más allá de la *Smart City*. Barcelona innovadora: bienes comunes digitales y nuevos modelos económicos. En M. Berlinguer (Ed.), *Repensar la Smart City. Barcelona: ciudad abierta, colaborativa y democrática*, Icaria Editorial, p. 18, quien propone la concreción de nuevas líneas de políticas digitales para el gobierno local.

deriva, en mi opinión, de la concurrencia de varias cuestiones entre las que podemos destacar, de un lado, el proceso de elaboración seguido, con participación de todos los actores públicos y privados implicados; y de otro, porque, aun tratándose de un documento no normativo por expresa previsión de la Agenda, lo cierto es que la identificación de objetivos estratégicos, objetivos específicos y líneas de actuación que pueden seguirse por las diferentes administraciones, en un contexto de relación multinivel, supone ofrecer un marco de referencia que asegura la consecución de determinadas metas bajo el paraguas de la sostenibilidad, y nos sitúa en el ámbito del *soft law*, una vez que se produce la correspondiente adhesión⁶⁷.

Las Agendas Urbanas en general, y la AUE en los términos en que se ha considerado, ponen de manifiesto la importancia de construir una gobernanza urbana como una fórmula que complementa el gobierno local, con capacidad de transformar la relación jurídica de la administración local con sus habitantes, de forma que la acción pública debe valerse de otros procesos para su puesta en marcha y realización diferentes a los que han caracterizado la acción administrativa tradicional, en clave de jerarquía, burocracia y unilateralidad⁶⁸. También en este aspecto las Agendas vienen actuando como un motor de cambio de la Administración Local y de los roles que la ciudadanía puede desempeñar en la gestión de intereses complejos como los que se desenvuelven en el entorno urbano, así como de los procesos de comunicación y/o relación entre unos y otros.

Ello nos lleva al punto final de estas consideraciones, que no es otro que el robustecimiento del derecho a la ciudad, como la construcción jurídica necesaria para dar carta de naturaleza a cada uno de los cambios que se han señalado⁶⁹, siempre y cuando ello permita la realización de la ciudad con parámetros de sostenibilidad ambiental, social y económica⁷⁰, condicionando manifestaciones concretas de la acti-

⁶⁷ La capacidad de dirección de la AUE puede reconocerse perfectamente en la posibilidad de obtener fondos estatales por las Administraciones locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que aprobaran sus planes de acción en tanto en cuanto estuvieran alineados con los objetivos de la AUE, de acuerdo con la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva (*BOE* núm. 219, de 13 de septiembre). Accesible en https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/vivienda-y-agenda-urbana/programa_ayudas_proyecto_piloto_accion_local, visitada el 31 de marzo de 2023.

⁶⁸ Así lo pone de manifiesto González Medina, M. (2018): p. 54, al referirse a nuevas formas de gobernanza, «asociadas a nuevas formas de gestión estratégica y relacional que se alejan de los principios de administración burocrática»

⁶⁹ Incluso se apunta a que el derecho a la ciudad va a permitir la realización de otros derechos como el de buena administración: véase Ponce Solé, J. (2019): pp. 136 y ss.

⁷⁰ Debe llamarse la atención incluso sobre el papel garante del medio ambiente que se viene reconociendo a las ciudades en el plano judicial. Al respecto, véase Font i Llovet, T. (2021): p. 29, al re-

vidad administrativa como la planificación, los usos del suelo, el acceso a la vivienda y, en definitiva, la calidad de vida⁷¹.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Ibáñez, M^a R. (2021). La regeneración urbana integrada como instrumento estratégico para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Su estatuto jurídico. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T) (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf).
- Auby, J.B. (2021). Smart City: A brief introduction. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, 2021: *Smart Cities*.
- Barnés, J. (2021). Presentación. La gramática del Derecho Administrativo. En E. Schmidt-Assmann. *La dogmática del Derecho Administrativo*, Global Law Press, xxiii- liv.
- Cantó López, M^a T., (Dir.). (2019). *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Esteve Pardo, J. (Dir.). (2021). *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno.
- Font i Llovet, T. (2021). La ciudad inteligente como actor global”, en *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1: *Smart Cities*.
- Lauri, C. (2021). Expert Knowledge and Smart City Administration”. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, 2021: *Smart Cities*.
- De la Cruz-Mera, A. (2019). La Agenda Urbana Española. *Ciudad y Territorio*, vol. LI, núm. 202.
- De la Rivas, J. L. (2021). Pensar/planificar la ciudad en un contexto de lucha contra el cambio climático. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T) (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf).

ferir la STJUE núm. 927, de 13 de diciembre de 2018 (asuntos acumulados 339/16, 352/16, 391/16), en cuya virtud se reconoce la legitimación de los Ayuntamientos de París, Madrid y Bruselas para interponer un recurso de anulación contra el Reglamento (UE) de la Comisión 2016/646, en la medida en que se modificaban, haciéndolos menos exigentes, los límites máximos de emisiones permitidos por la norma Euro 6 que habían sido establecidos en el Reglamento (UE) 715/2007. El autor pone el acento en «el papel de las ciudades en relación con el cumplimiento del Derecho Europeo (que) emerge con claridad a lo largo de la Sentencia».

⁷¹ Véase Soro Mateo, B. (2020): p. 314, quien insiste en el bienestar de la ciudad como un reto de los actores territoriales.

- Fortes Martín, A. (2021). Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad, Iustel.
- (2021). Movilidad sostenible y otros aspectos ambientales. En M. Mora Ruiz (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 125-158.
- Girardort, J.J. (2010). Inteligencia territorial y transición socio-ecológica. *Trabajo* 23.
- González Medina, M. (2018). Del enfoque integrado de Desarrollo Urbano Sostenible de la UE al paradigma de la gobernanza urbana en España. En M^a R. Alonso Ibáñez (Dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 35-65.
- Hernández Partal, S. (2021). Agenda Urbana Española. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T) (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf).
- Mialot, C. (2019). El usuario, titular del derecho a la ciudad. En J., PONCE SOLÉ, et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, pp. 25-34.
- Mellado Ruiz, L. (2021). Organización administrativa y gobernanza. En M. Mora Ruiz, (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 245-287.
- Mora Ruiz, M. (2023). Climate Change, energy transition and territorial decentralisation in Spain. *Revista de Estudios Federales y Autonómicos*, núm. 37 (DOI: 10.57645/20.8080.01.6).
- (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 2021*, núm. 15.
- (2021). La ordenación futura de las ciudades como cauce de innovación jurídica-social: ¿hacia las ciudades inteligentes?. En M. Mora Ruiz, (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 291-330.
- Ponce Solé, J. (2019). El derecho a la ciudad y la nueva Agenda Urbana: una aproximación integrada y sistemática a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda”. En J. Ponce Solé, et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, pp. 115-152.
- Ruiz Campillo, X. (2021). El poder de las ciudades: redes transnacionales e impacto local. En M. Mora Ruiz, (Dir), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 21-46.

- Santiago Iglesias, D. (2021). From Smart Cities to Smart Communities: a conceptual approach. En *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, *Smart Cities*.
- Sanz Larruga, F.J. (2021). La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España. *Cuadernos de Derecho Local, QDL*, núm. 56.
- Simou, S. (2021). Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos político-jurídicos locales. En J. Esteve Pardo (Dir.), *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 325-355.
- (2021). Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las Smart Cities. *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1: *Smart Cities*.
- Schmidt-Assmann. (2021). *La dogmática del Derecho Administrativo*, Global Law Press.
- Soro Mateo, B. (2020). Vulnerabilidad y derecho a la ciudad: Reconstruyendo las ciudades del futuro. En B. Soro Mateo, J. Jordano Fraga y J.F. Alenza García, *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 277-351.
- Tomás, M. (2019). La gobernanza metropolitana y la Nueva Agenda Urbana. En J., Ponce Solé, et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier, pp.153-165.
- Tomàs, M. y Cegarra, B. (2016). Actores y modelos de gobernanza en la Smart City. *Revista de Estudios urbanos y ciencias sociales*, vol.6, núm. 2.
- Velasco Rico, C. (2019). Datos y algoritmos en la ciudad inteligente. En J., Ponce Solé, et al. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción de desarrollo urbano: Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva Agenda Urbana*, Ed. Atelier pp. 209-223.
- Viedma Guiard, A. y Diez Bermejo, A. (2021). Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos. En AA.VV (Eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los retos urbanos*, Red de investigación RE-ADAP (RED2021-102795-T) (accesible en https://oa.upm.es/69010/16/Resiliencia_RE-ADAP_DEF_web_v3.pdf).