



FONDOS *NEXT GENERATION*, REHABILITACIÓN DEL PARQUE INMOBILIARIO Y FOMENTO DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EDIFICATORIA EN CASTILLA Y LEÓN

Índice

I. Introducción: la disposición de fondos e inversiones extraordinarias para la recuperación económica.....	2
II. Sostenibilidad urbana e ineludible rehabilitación energética del parque edificado en pos de mayor ahorro y eficiencia energéticos.....	5
III. Rehabilitación edificatoria y especificidad del ámbito rural en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.....	16
IV. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia e imprescindible impulso público a la rehabilitación edificatoria, en especial, en el medio rural castellano y leonés.....	22
1. Nuevos programas e instrumentos al servicio de la rehabilitación energética y edificatoria.....	23
A) Ayudas en materia de rehabilitación edificatoria y energética.....	23
B) Otros incentivos para la implantación de energías renovables térmicas.....	34
C) Previsiones específicas para municipios de reto demográfico.....	36
D) Aplicación en Castilla y León de estos nuevos programas.....	38
2. El silencio normativo sobre el papel de la Administración local en el desarrollo de los nuevos programas e instrumentos.....	43
V. Premura en la ejecución de los fondos extraordinarios y adaptación normativa de la actividad administrativa autonómica y local para su gestión.....	50
VI. El potencial de la inspección técnica de edificios en relación con la rehabilitación edificatoria, en particular, en el medio rural castellano y leonés.....	59
VII. Conclusiones.....	68



I. Introducción: la disposición de fondos e inversiones extraordinarias para la recuperación económica.

La pandemia ocasionada por la expansión de la Covid-19 ha provocado no solo una situación de emergencia sanitaria sin precedentes, sino también unas consecuencias de enorme magnitud y repercusión en los ámbitos económico y social, entre otros. A ello se suma, desde el 24 de febrero de 2022, cuando apenas comenzábamos a vislumbrar la recuperación, la guerra provocada por la invasión de Ucrania por parte de la Federación de Rusia, cuyo impacto en términos humanitarios, socioeconómicos y geopolíticos acusaremos, sin duda, durante mucho tiempo. Un elevado número de ciudadanos han perdido o, previsiblemente, perderán su empleo, temporal o definitivamente, provocando una merma en sus ingresos que pudiera llegar a resultar, en muchas ocasiones, alarmante desde una perspectiva personal o familiar, a lo que se suma, además, una acusada incertidumbre social en torno a la duración temporal tanto de los efectos económicos derivados de la pandemia como de los que inevitablemente habrán de seguir a la deplorable escalada de la tensión internacional hasta desembocar en la guerra ruso-ucraniana actualmente en curso y su impacto definitivo sobre el modelo económico imperante.

El Plan de recuperación para Europa, *Next Generation EU*, dotado con 750.000 millones de euros, es un instrumento temporal acordado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, concebido, en tal sentido, para impulsar la recuperación y reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia. Junto con el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea se concibe como el mayor paquete de estímulo financiado hasta el momento en Europa. Se destinarán, en total, 1,8 billones de euros a la recuperación y reconstrucción europea tras la pandemia. Más de la mitad de este importe irá dirigido a la modernización de la economía europea a fin de que sea más ecológica, digital y resiliente, favoreciendo transiciones climáticas y digitales justas y prestando especial atención a la lucha contra el cambio climático.

Destaca, como elemento central de *Next Generation EU* y, por tanto, de una estrategia europea más completa y compleja, el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, que comprende 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los distintos países de la Unión Europea. Con esta finalidad el Consejo de Ministros de España aprobó el pasado 27 de abril de 2021 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, cuyos acuerdos operativos o de implementación entre la Comisión y España se aprueban por Decisión de aquella de 29 de octubre de 2021.

El Plan del Gobierno de la Nación incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales en torno a los cuatro objetivos transversales sobre los que pivota: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género. El primer eje se dirige, en concreto, a reforzar la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones

basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos, propósitos comunitarios que se muestran aun más perentorios a la luz del conflicto ruso-ucraniano para garantizar la sostenibilidad y el fortalecimiento económico de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

En todo caso, los cuatro ejes transversales del Plan encuentran mayor concreción y desarrollo en diez políticas palancas que integran, a su vez, treinta componentes o líneas de acción, tanto de tipo propiamente regulatorio como de impulso a la inversión. El componente 2 de las inversiones y reformas del Plan español de Recuperación comprende, a tal efecto, el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, que tiene como objetivos principales, a su vez, “el impulso a la rehabilitación del parque edificado en España, en línea con la *Renovation Wave* europea, así como el incremento del parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, contribuyendo a la activación de este sector y a la generación de empleo y actividad en el corto plazo”.

Es más, “como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética significativamente superiores a las actuales que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). Para ello, se implementará la Agenda Urbana Española (www.aue.gob.es) poniendo en marcha todas las actuaciones de su plan de acción tanto en grandes áreas metropolitanas, como en zonas rurales, así como la vivienda en alquiler social, dando respuesta al reto demográfico. En especial, impulsará la actividad de rehabilitación y regeneración urbana como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario y en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía y clima, y de digitalización.” Con una inversión total estimada de 6.820 millones de euros constituye el segundo más cuantioso en su financiación tras el eje destinado a la movilidad sostenible¹.

Pues bien, en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021, por el que se autoriza la propuesta de distribución territorial entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, ratificada después por la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo celebrada el 21 de julio siguiente, de las ayudas financieras estatales para la instrumentación de los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social, y del programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se dispuso repartir, en el ejercicio 2021, 1.631 millones de euros de los fondos europeos de recuperación para la rehabilitación de viviendas y edificios públicos. Permitted, in concrete, the transfer of that same year of 1.151 million euros corresponding to the Program of rehabilitation for the economic and social recovery in residential environments (C02.I01), funded with 3.420 million euros

¹ Integrado por los componentes 1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos) y 6 (Movilidad sostenible, segura y conectada) con una inversión total estimada, respectivamente, de 6.536 y 6.667 millones de euros.



de los fondos europeos, y de los 480 millones de euros destinados al impulso a la rehabilitación de edificios públicos de las Comunidades Autónomas (C02.I05).

En suma, tras el verano de 2021 se prevé invertir de forma inminente, de acuerdo con los programas de rehabilitación autonómicos que establecieran para hacer llegar las ayudas a sus destinatarios finales y a la eficiencia que desplegaran las Comunidades Autónomas en su ejecución, 1.151 millones de euros en la rehabilitación de entornos residenciales, ya sean barrios enteros, edificaciones o viviendas individuales, incluyendo la sustitución de ventanas o calderas, hasta alcanzar previsiblemente a medio millón de viviendas hasta el año 2023. El Plan contempla además de ayudas directas, beneficios fiscales que puedan fomentar la reforma y rehabilitación edificatoria y de viviendas, incorporando, además, “un paquete dirigido específicamente a actuaciones en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes, contribuyendo a abordar el Reto Demográfico desde la regeneración urbana y rural”. A esta cantidad se suman, asimismo, otros 448 millones para la rehabilitación de edificios públicos.

El propio Acuerdo del Consejo de Ministros subraya cómo ambos Programas “constituyen una oportunidad para destinar un importante volumen de recursos económicos a sectores estratégicos para nuestro país, con un claro impacto social y económico y una contribución sin precedentes a la mejora del medio ambiente y del consumo de energía”. De estas cuantías totales se distribuyen a Castilla y León 62.625.910 euros destinados al Programa C02.I01 y 24.225.600 euros para el Programa C02.I05. En nuestra Comunidad Autónoma, por sus rasgos físicos y demográficos, esa contribución de la rehabilitación energética de las edificaciones al crecimiento, la mejora ambiental, la productividad, el empleo y, por tanto, en última instancia, al desarrollo económico sostenible, a una mayor calidad de vida y de bienestar social, adquiere especial relevancia. Aún más si se conecta con el ámbito rural, donde puede erigirse en una herramienta de valor para luchar contra uno de los principales retos de la Comunidad como es la despoblación, que afecta de manera especialmente acuciante a las zonas rurales.

Por ello, ante la inmediatez de las inversiones, los compromisos que recaen sobre nuestra Comunidad Autónoma en la lucha contra la despoblación y el logro de una mejor conservación urbanística y mayor accesibilidad y habitabilidad y las especificidades propias de nuestro ámbito rural, desde esta Procuraduría se consideró oportuno iniciar, como complemento al presente informe, sendas actuaciones de oficio sobre las medidas que, en coordinación con el resto de las Administraciones que pudieran resultar competentes, habrían de permitir la implantación y el desarrollo en el territorio de la Comunidad de Castilla y León de la forma más eficiente posible y con las debidas garantías de seguridad de las previsiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, expedientes que se tramitan en esta Institución con los números 3911/2021, sobre el fomento de la eficiencia energética en edificaciones del ámbito rural, y 4176/2021, sobre la promoción de la rehabilitación del parque inmobiliario de Castilla y León.



II. Sostenibilidad urbana e ineludible rehabilitación energética del parque edificado en pos de mayor ahorro y eficiencia energéticos.

La aprobación por el legislador estatal de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, y su refundición posterior en el actualmente vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, aspira a fundar y definir las bases para una intervención sistemática en la ciudad antigua². Como subrayara en su Exposición de motivos aquella Ley de 2013, “aproximadamente el 55 por 100 (13.759.266) de dicho parque edificado, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 por 100 (5.226.133) cuentan con más de 50 años”.

Su artículo 1 resulta revelador del propósito de la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana, que no es otro que la realización y satisfacción de cotas más elevadas en materia de desarrollo sostenible, y así el Texto Refundido ahora en vigor tiene por objeto, conforme a su artículo 1 b), regular las condiciones básicas que garanticen “un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Se trata, en definitiva, de aprovechar el espacio urbano existente, adaptando la ciudad construida a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, tanto en términos absolutos como relativos³. Como ha tenido ocasión de destacar este Procurador, se trata de un cambio de paradigma desde el urbanismo expansivo a la sostenibilidad que se inicia no hace mucho más de diez años atrás y en el que todavía nos hallamos inmersos en la actualidad⁴. Excede, en todo caso, de la situación concreta del mercado inmobiliario español para enlazar, en última instancia, con la realidad consolidada ya en el ámbito internacional, atinente a la cada vez más evidente remoción de los confines entre los entornos rural y urbano y a la consolidación de un modo de vida esencialmente urbano al que aspira hoy, directa o indirectamente, la inmensa mayoría de la población mundial.

La apuesta de las distintas estrategias globales sobre el ambiente por “un crecimiento inteligente, sostenible e integrado” y la implantación de una “economía verde” se consolida,

² Sobre el particular puede verse, con mayor profundidad, la obra colectiva T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.) y A. CASARES MARCOS (Coord.), *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

³ Con toda la complejidad transversal e interdisciplinar que ello implica, como queda de manifiesto en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO y A. CASARES MARCOS (Coords.), *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León. Varias perspectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, entre otros ámbitos, en relación con la reforma del marco organizativo para la ordenación y prestación de los servicios públicos, la implantación de ciudades inteligentes, la mejora de la movilidad, accesibilidad, cohesión e integración social, la regeneración de la ciudad existente o la eficiencia energética, prestación de servicios y edificación en Castilla y León.

⁴ T. QUINTANA LÓPEZ, *Cambio de paradigma: del urbanismo expansivo a la sostenibilidad. Lección Inaugural del Curso Académico 2018-2019 en la Universidad de León*, Universidad de León, León, 2018, p. 8.

en particular, con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, acordado el 12 de diciembre de 2015 en la 21ª Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030 se encuentran, a este efecto, el propósito de garantizar a todos el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna (ODS 7), el empeño en lograr ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (ODS 11) y la aspiración por tomar medidas urgentes por el clima (ODS 13).

Su realización efectiva en el ámbito urbano exige, ineludiblemente, la adopción de una nueva perspectiva, superadora del enfoque meramente ambientalista, para enlazar con una visión holística e integradora de las diversas facetas que confluyen y se solapan en la creación, transformación y regeneración de la ciudad. Y ello, además, desde una doble perspectiva: de un lado, la visión propiamente colectiva de la ciudad; de otro, la estrictamente particular de la edificación individual en sí misma considerada, de cuya sostenibilidad depende también, de manera relevante, la satisfacción colectiva de las exigencias del desarrollo urbano sostenible, en la medida en que se erige en pieza imprescindible para la propia construcción y definición de la urbe.

En esta línea, la Directiva 2018/844⁵ modificó la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, añadiendo, entre otras cuestiones, un nuevo artículo 2 bis en virtud del cual cada Estado miembro establecerá una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando así la conversión económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo, siempre que sea viable técnica y económicamente, y agilizando, en última instancia, la mejora en los indicadores del informe *RISE 2020*, que sitúa a España, en cuanto a comportamiento en eficiencia energética, por detrás de muchos países de nuestro entorno territorial y jurídico⁶. Con ello la normativa europea no solo define un nuevo concepto de edificación sino que aspira a determinar un nuevo modelo energético basado en la participación de los consumidores en la gestión de la demanda y la autosuficiencia energética de los edificios a través de la combinación de las energías renovables, autoconsumo, almacenamiento, aplicaciones inteligentes, vehículos eléctricos y microrredes.

Sobre la importancia capital que reviste la edificación preexistente para el despliegue de esta nueva normativa europea cabe citar, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia

⁵ Directiva (UE) 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

⁶ El informe *RISE (Regulatory Indicators for Sustainable Energy)*, elaborado por el Banco Mundial, refleja de forma jerarquizada el posicionamiento de los distintos países en lo referente al acceso a la energía, la apuesta por las energías renovables y la eficiencia energética.



de la Unión Europea, Sala Séptima, de 10 de diciembre de 2020, asunto C-347/19, por la que se resuelve el recurso por incumplimiento contra España, en relación con la anterior Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, al no haber adoptado disposiciones nacionales sobre la instalación en los edificios de dispositivos individuales de medición del consumo de calefacción, refrigeración y agua caliente. En su pronunciamiento el Tribunal de Justicia sostiene la insuficiencia de la modificación operada al efecto en el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) por el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, en tanto a su tenor “los ocupantes de edificios de pisos construidos antes de su entrada en vigor o de aquellos cuyas instalaciones térmicas no hayan sido reformadas no tienen derecho a la instalación de un contador individual, pese a que las disposiciones del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2012/27 son de aplicación a todos los edificios, con independencia de su fecha de construcción o de renovación”.

En efecto, ya El Pacto Verde Europeo⁷ incide en la absoluta necesidad de avanzar hacia un uso eficiente no solo de la energía sino también de los recursos en la construcción y renovación de edificios, haciendo hincapié en que representan, en su totalidad y sin diferenciar en función de su fecha de edificación o entre los diversos usos a que puedan ir dirigidos, un 40 por 100 de la energía consumida, oscilando la tasa anual de renovación del parque inmobiliario en la Unión Europea en 2019 entre el 0,4 y el 1,2 por 100, tasa absolutamente insuficiente para alcanzar los objetivos europeos fijados en materia de eficiencia energética y clima. Se trata de un dato todavía más significativo si se toma en consideración que, al mismo tiempo, unos 50 millones de consumidores tienen dificultades en el ámbito de la Unión para calentar convenientemente sus hogares. De ahí que “para responder al doble desafío de la eficiencia energética y la asequibilidad”, la Unión Europea inste a los Estados miembros a emprender de forma conjunta “una «oleada de renovación» de edificios públicos y privados” en tanto vía más segura para reducir la factura energética y atenuar la pobreza energética, revitalizando, de paso, el sector de la construcción y brindando la oportunidad de apoyar, por lo demás, a las pymes y el empleo local.

A tal efecto, el Consejo adopta, el 11 de junio de 2021, unas conclusiones sobre la oleada de renovación respaldando “la necesidad de duplicar, como mínimo, las tasas de renovación relacionadas con la energía de aquí a 2030 y de fomentar renovaciones energéticas en profundidad que mejoren la eficiencia energética de los edificios y generen ahorros económicos y de energía, promuevan la sustitución del consumo de altas emisiones de carbono por energías renovables y contribuyan a mejorar y modernizar el parque inmobiliario, teniendo en cuenta las circunstancias locales, regionales y nacionales”⁸. No en vano, estima la Comisión que la renovación de los edificios ya en uso podría reducir el consumo total de energía de la Unión Europea en un 5-6 por 100 y rebajar un 5 por 100, aproximadamente, las emisiones de dióxido de carbono, por lo que habría que duplicar, como mínimo, las actuales

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo, de 11 de diciembre de 2019, COM (2019) 640 final.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/06/11/council-approves-conclusions-on-an-eu-renovation-wave/>

tasas de renovación para alcanzar los objetivos climáticos y energéticos comprometidos⁹.

Es más, los esfuerzos destinados a aumentar la eficiencia energética de los edificios habrían de contribuir decisivamente, por lo demás, a la independencia energética de la Unión. Como subraya el considerando 10 de la Directiva 2018/844/UE, de 30 de mayo de 2018, “es muy importante tener ambiciones claras para la renovación del parque inmobiliario existente”, ya que cada 1 por 100 de aumento del ahorro energético en la Unión Europea permite reducir en un 2,6 por 100 sus importaciones de gas, dato que subraya la irrenunciable necesidad e indudable oportunidad de continuar en esta senda, más aun a la vista de la situación bélica y geopolítica en que nos hallamos actualmente inmersos.

Se trata de una línea de acción alineada con el principio de ‘primero, la eficiencia energética’, sancionado por el Reglamento (UE) 2018/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima¹⁰, como guía que debe alentar y fundamentar los planes nacionales integrados de energía y clima. Su artículo 2.18 enuncia que es el “principio por el cual en las decisiones de planificación, estrategia e inversión en materia de energía se deben tener plenamente en cuenta medidas alternativas en materia de eficiencia energética que sean eficientes en costes y que permitan dotar de mayor eficiencia a la demanda y el suministro de energía, en particular mediante ahorros de energía en el uso final eficientes, iniciativas para la respuesta de la demanda y una transformación, transmisión y distribución más eficiente de la energía, y que permitan alcanzar aun así los objetivos de dichas decisiones”.

Se trata de un principio clave, situado por la Estrategia de la Unión Europea para la Integración del Sistema Energético como elemento central del sistema energético¹¹. Implica dar soluciones por el lado de la demanda, evitando invertir en la generación de energía si resulta posible evitar su consumo¹². Se erige, asimismo, en principio clave de la Estrategia Oleada de renovación para Europa¹³, requiriéndose a los Estados miembros su incorporación

⁹ La eficiencia energética de los edificios, 17 de febrero de 2020: https://ec.europa.eu/info/news/focus-energy-efficiency-buildings-2020-lut-17_es

¹⁰ Y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 663/2009 y (CE) 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹¹ Aprobada por Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2020) 299. La Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2021, sobre una Estrategia Europea para la Integración del Sistema Energético, 2020/2241 (INI), “reitera su apoyo al principio de ‘la eficiencia energética primero’, lo que significa que se deben priorizar los ahorros energéticos y el incremento de la eficiencia”.

¹² La Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio de ‘primero, la eficiencia energética’: de los principios a la práctica. Directrices y ejemplos para su aplicación en la toma de decisiones en el sector de la energía y más allá, considerando 7, sostiene que, como principio rector horizontal de la gobernanza europea en materia de clima y energía y más allá, “debe garantizar, teniendo plenamente en cuenta la seguridad del suministro y la integración del mercado, que solo se produzca la energía necesaria y que se eviten las inversiones en activos bloqueados en el camino hacia la consecución de los objetivos climáticos”, en tanto “las condiciones que puede generar el cambio climático y sus impactos en la infraestructura energética y el uso de materiales también deben tenerse en cuenta en las decisiones adoptadas en relación con las medidas de eficiencia energética”.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al



y despliegue efectivo en las distintas Estrategias Nacionales de Renovación a Largo Plazo que aprueben. Exige, en suma, tratar a la eficiencia energética como fuente de energía por derecho propio, como primer combustible, por delante de otras fuentes de energía más complejas o costosas. De ahí la novedad y el cambio radical que supone en relación con el modelo tradicional de producción y consumo de energía, “basado en grandes proveedores dominados por los combustibles fósiles y consumidores pasivos que asumen precios”, pretendiéndose ahora su viraje “hacia un sistema más flexible, que incorpore tecnologías renovables y se centre en los consumidores de energía activamente comprometidos”¹⁴.

Este desafío se revela asimismo perentorio en nuestro país a la vista de las sucesivas prórrogas acordadas en relación con las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de especial vulnerabilidad social y económica a raíz de los efectos de la pandemia, en primer lugar, hasta el 31 de octubre de 2021 mediante el Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, y, después, hasta el 28 de febrero de 2022 por Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, con el objetivo, tal y como señala su Preámbulo, de garantizar, entre otros, “el suministro a los consumidores vulnerables de agua, electricidad y gas natural, especialmente en las actuales circunstancias, se refuerzan las medidas de protección de los consumidores vulnerables, en línea con el marco efectivo desarrollado para identificar y reducir de forma estructural el fenómeno de la pobreza energética”. El Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, ha ampliado, por su parte, hasta el 30 de junio de 2022, la vigencia “de las medidas que garantizan el suministro a los consumidores vulnerables de agua, electricidad y gas natural, así como [permiten] el acceso al bono social por parte de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad económica y para hacer frente en el ámbito de la vivienda a determinadas situaciones de vulnerabilidad”.

Esta línea de actuación rehabilitadora de la edificación se encuentra, en todo caso, en sintonía con las soluciones que ofrecen la ingeniería y la arquitectura actuales, fundadas principalmente en la sostenibilidad y digitalización a efectos de asegurar una construcción eficiente tanto en el empleo de materiales y recursos durante el proceso edificatorio como en su consumo energético posterior. Así, la Directiva 2018/844 modifica el enunciado de la Directiva 2010/31/UE para adaptarla al progreso técnico e incorpora, entre otros extremos, el indicador de preparación para aplicaciones inteligentes como medida de la capacidad de los edificios de utilizar tecnologías de la información y comunicación y sistemas electrónicos a fin de adaptar el funcionamiento cotidiano de la edificación a las necesidades reales del ocupante y a la red, mejorando, en última instancia, su eficiencia energética y rendimiento general. Pretende sensibilizar a propietarios y ocupantes sobre el valor añadido que aporta la automatización del edificio y el seguimiento electrónico de sus instalaciones técnicas. De esta forma pretende dar un paso más, sumando al edificio de consumo de energía casi nulo los sistemas de automatización y control del edificio, las infraestructuras de recarga orientadas al

Comité de las Regiones, de 14 de octubre de 2020, Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas, COM (2020) 662 final.

¹⁴ En palabras textuales de la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, considerando 8. Su Anexo recoge orientaciones para la aplicación del principio en distintos ámbitos y sectores de actividad, destacando la variedad de ejemplos de medidas que propone por su cantidad, impacto en la productividad y en la propia competitividad de la economía europea.



impulso de la movilidad eléctrica y las aplicaciones inteligentes e interoperables, para convertirlo, en última instancia, en un edificio inteligente y conectado. A ello se aspira no solo en relación con las edificaciones de nueva construcción sino con las que se rehabiliten a partir de 2021, con la vista puesta en tres objetivos esenciales: el ajuste del consumo energético mediante el uso de energías renovables y la reducción de la demanda, la adaptación del funcionamiento del edificio a las necesidades de sus ocupantes, conservando unas condiciones climáticas interiores saludables e informándoles sobre el consumo de energía, y, en fin, la flexibilización de la demanda eléctrica del edificio para permitir la participación de los consumidores en su gestión en relación con la red¹⁵.

La Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, subraya, en el apartado de su Anexo relativo a la aplicación del principio de ‘primero, la eficiencia energética’ en sectores y ámbitos de actuación específicos, cómo los edificios son parte central del sistema energético actual, en la medida en que “pueden participar activamente en el plan de respuesta a la demanda gracias a su capacidad de almacenamiento de calor y frío y de uso diferido de determinados aparatos”, estando, además, “bien preparados para la producción y el almacenamiento descentralizados de energía renovable”. Hace hincapié en que “el indicador de preparación para aplicaciones inteligentes de los edificios establecido en la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios permite calificar la capacidad de los edificios (o unidades de los edificios) de adaptar su funcionamiento a las necesidades del ocupante, optimizando también la eficiencia energética y el rendimiento general, así como adaptar su funcionamiento en respuesta a las señales de la red (flexibilidad energética)”, tratándose, por tanto, “de una herramienta que puede apoyar y sensibilizar sobre el ahorro real de estas nuevas funcionalidades mejoradas”.

Se apuesta, en definitiva, por edificios inteligentes y flexibles de consumo energético casi nulo, prácticamente autosuficientes, en los que se atienda a la producción y gestión de los residuos, a la demanda y consumo de agua y energía, incluida la electrificación de la movilidad, y a las oportunidades brindadas por la creciente digitalización para la optimización de su gestión y mantenimiento y el enfoque centrado en los datos. Son procesos sin duda complejos orientados a la consecución de edificios circulares, que exigen, necesariamente, una evaluación previa detallada a partir de múltiples criterios y de indicadores diversos a efectos de articular, con el auxilio imprescindible de tecnologías emergentes, soluciones financiera y técnicamente viables capaces de llevar los proyectos a buen término.

A tal efecto, REY MARTÍNEZ, VELASCO GÓMEZ y REY HERNÁNDEZ sostienen que es sostenible el edificio que “contempla un diseño arquitectónico adecuado, la integración de energías renovables, la gestión responsable de una construcción ambientalmente saludable y el mantenimiento, basados en recursos eficientes y principios ecológicos”, debiendo valorarse adecuadamente a tal efecto, a través del correspondiente *life cycle assessment*, su consumo de energía y agua, el uso que implica de suelo con valor ecológico y de materiales escasos, las

¹⁵ Para facilitar la transición a esta nueva forma de concebir la edificación, el Reglamento Delegado (UE) 2020/2155 de la Comisión, de 14 de octubre de 2020, completa la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de un régimen común voluntario de la Unión Europea para la valoración del grado de preparación para aplicaciones inteligentes de los edificios.

emisiones atmosféricas y de otro tipo que origina y su impacto ecológico. Descomponen por ello la evaluación del edificio en varios elementos o sistemas esenciales, entre los que cabe citar su envolvente, sistema de climatización, integración de energías renovables o empleo de otros sistemas energéticamente eficientes tales como, por ejemplo, la cogeneración, pila de combustible o *district heating* y, en su caso, *cooling* (D&H, DH&C)¹⁶.

Esta orientación y filosofía ha de impregnar, en todo caso, no solo el parque edificado de nueva construcción sino, ante todo y de forma prioritaria, la rehabilitación del preexistente habida cuenta de que poco se podrá hacer para cumplir los compromisos climáticos y energéticos de la Unión Europea en caso contrario¹⁷, en tanto los inmuebles son los mayores consumidores de energía y uno de los principales emisores de dióxido de carbono en Europa, cifrándose que un 75 por 100 del parque inmobiliario actual de la Unión Europea es ineficiente desde el punto de vista energético¹⁸.

Así se desprende también para España, por lo demás, de los datos del último Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística, conforme al que más de la mitad de los edificios residenciales de nuestro país es anterior a 1980 y, por tanto, a la entrada en vigor de la primera normativa reguladora de las condiciones térmicas de los edificios. Cerca de 5,5 millones de edificios residenciales y 9,7 millones de viviendas principales se encuentran afectados por esta situación, como destaca el Preámbulo del Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que refiere, además, desde la perspectiva de la calidad de los edificios existentes a partir de su calificación energética, cómo más del 81 por 100 de ellos se sitúa en las letras E, F o G, en términos de emisiones, aumentando dicho porcentaje hasta el 84,5 por 100 en el caso del consumo energético, lo que pone de manifiesto el importante potencial de la rehabilitación energética. Desde el extremo contrario, esto es, en cuanto a los edificios que alcanzan la letra A como mejor calificación, apenas representan el 0,3 por 100 del total en el caso de las emisiones y se sitúan en el 0,2 por 100 en el caso de consumo energético.

Y, sin embargo, pese al importante potencial y margen de mejora que revelan estos datos, el sector de la actividad de rehabilitación residencial se caracteriza en España, según

¹⁶ F. J. REY MARTÍNEZ, E. VELASCO GÓMEZ y J. M. REY HERNÁNDEZ, *Eficiencia energética de los edificios. Certificación energética*, Paraninfo, Madrid, 2018, p. 8.

¹⁷ Al objetivo que establece *El Pacto Verde Europeo* de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050 se suma, además, la propuesta de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos, COM (2020) 562 final, de reducir estas emisiones en al menos un 55 por cien para 2030 con respecto a los niveles de 1990, objetivos que se han consagrado en la denominada Ley Europea del Clima, aprobada por Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999.

¹⁸ Sostiene la Comisión que, en su conjunto, los edificios son responsables del 40 por 100 del consumo energético de la Unión Europea y del 36 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero, generadas principalmente durante su construcción, utilización, renovación y demolición. Este porcentaje desciende en España hasta un porcentaje algo inferior al 30 por 100 debido principalmente a la diferencia climática, tal y como destacan F. J. REY MARTÍNEZ, E. VELASCO GÓMEZ y J. M. REY HERNÁNDEZ, *Eficiencia energética de los edificios. Certificación energética*, op. cit., p. 6.

afirma el citado Preámbulo, por un menor ritmo que en los principales países de nuestro entorno, situándose la tasa media de rehabilitación efectiva del parque de vivienda aproximadamente entre 8 y 10 veces por debajo de sus medidas correspondientes, “un ritmo claramente insuficiente para responder a los retos marcados por las estrategias y planes nacionales, y las exigencias que establece la Unión Europea”, entre los que destacan la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE) y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC). Este último adopta como objetivo la rehabilitación energética de 1,2 millones de viviendas durante el periodo 2021-2030 y requiere, en consecuencia, el incremento exponencial de la actividad de rehabilitación residencial para multiplicar por 10 la cifra actual de 30.000 rehabilitaciones anuales de vivienda hasta aproximarse en esta década a la de 300.000.

La rehabilitación edificatoria alcanza con carácter general, conforme al artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, a todas las obras que tienen por objeto afrontar “situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones”. Es más, el deber legal de conservación comprende, además, a tenor de su artículo 17.3, la realización de todos los trabajos y obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación que establece el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y, en especial, para “adaptar y actualizar” las instalaciones de la edificación a las normas legales que les sean “explícitamente exigibles” en cada momento, también, significativamente, en pos de la mejora de su eficiencia energética.

Será fundamentalmente la normativa sobre edificación la que asuma el protagonismo en materia de rehabilitación energética, integrando las exigencias europeas respecto a la eficiencia energética del parque edificado, en especial, la ya citada Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los edificios, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, si bien los niveles básicos de eficiencia energética que establecen para la edificación pueden ser elevados por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias de desarrollo normativo en materia de medio ambiente y eficiencia energética (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 18).

En todo caso, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, ha venido a incidir, asimismo, sobre la rehabilitación edificatoria a fin de procurar el cumplimiento de los objetivos climáticos que marca, entre otros, mediante la reducción y eficiencia del consumo energético de la edificación existente. Dedicada a ello su artículo 8, pudiendo clasificarse su contenido en torno a tres ideas nucleares¹⁹. De un lado, la

¹⁹ A este precepto se suma la prohibición impuesta por el artículo 31.4 de prorrogar más allá de 2030 “los contratos de arrendamiento en vigor de inmuebles, en los que la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal sean la parte arrendataria, que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo conforme a la versión vigente a 31 de diciembre de 2020 del Código Técnico de Edificación”, así como la previsión de su Disposición final décima que encomienda al Gobierno la propuesta de la pertinente modificación de la Ley de Propiedad Horizontal en el plazo máximo de un año desde la aprobación de la Ley “para facilitar y flexibilizar las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades de propiedad horizontal”. Destaca, asimismo, la remisión al Código Técnico de la



importancia de la planificación al respecto, contemplando la aprobación por el Gobierno de la Nación, en un plazo inferior a seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, de un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana “con el objetivo de mejorar el parque edificado, independientemente de su titularidad, a efectos de cumplimentar los indicadores de eficiencia energética establecidos en el PNIEC y garantizar la integración de dichas actuaciones con el resto de los objetivos de mejora establecidos en la Agenda Urbana Española”²⁰. De otro, el papel protagonista que corresponde al incentivo y la promoción pública, en particular, de las Administraciones públicas, para facilitar “el uso eficiente de la energía, la gestión de la demanda y el uso de energía procedente de fuentes renovables en el ámbito de la edificación”, con especial referencia a las edificaciones habitadas por personas en situación de vulnerabilidad y siempre con la mira puesta en alcanzar los efectos de alta eficiencia energética y descarbonización para 2050²¹. Y, en fin, ciertos requisitos técnicos que han de pautar las actuaciones de rehabilitación al efecto, señaladamente, que “los materiales de construcción utilizados tanto en la construcción como en la rehabilitación de edificios deberán tener la menor huella de carbono posible a fin de disminuir las emisiones totales en el conjunto de la actuación o del edificio” o que “las directrices y criterios de rehabilitación energética garantizarán en todo caso el mantenimiento y, cuando proceda, la mejora de las condiciones de accesibilidad y usabilidad de los edificios e instalaciones, fomentándose la posibilidad de aunar ambos tipos de actuaciones rehabilitadoras en programas únicos o, al menos, alineados”²².

La realización de obras y trabajos de mantenimiento o intervención en edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, los compromisos asumidos al efecto por el Plan del Gobierno de España y por la propia Comisión de la Unión Europea en el El Pacto

Edificación, por su artículo 15.10, del establecimiento de las “obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes”. Sin perjuicio de ello, establece el precepto que “antes del 1 de enero de 2023, todos los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso aparcamiento con más de veinte plazas, ya sea en el interior o en un espacio exterior adscrito, deberán cumplir la exigencia relativa a las dotaciones mínimas para la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos que establezca el Código Técnico de la Edificación”, encomendándose al desarrollo reglamentario la regulación de “las obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en aparcamientos no integrados en edificaciones”.

²⁰ Este Plan deberá seguir, en todo caso, los criterios y objetivos recogidos en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). Ambos, Plan y Estrategia, además de incentivos, reglamentación técnica sobre energía, directrices y criterios de rehabilitación energética que pudieran establecerse, habrán de ser coherentes, a su vez, “con los objetivos establecidos en los sucesivos Planes Integrados de Energía y Clima”. A estas previsiones se suma, además, el Plan de reducción de consumo energético en la Administración General del Estado, cuya presentación por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía exige la Disposición adicional novena de la Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

²¹ El Gobierno promoverá y facilitará estos objetivos “sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas”. Del mismo modo “fomentará la renovación y rehabilitación de los edificios existentes, tanto públicos como privados, para alcanzar los efectos señalados en este artículo y, en especial, la alta eficiencia energética y descarbonización a 2050”, pudiendo establecer las Administraciones públicas incentivos que favorezcan la consecución de estos objetivos, “con especial atención a la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones”.

²² Cuestión esta última que podría exceder, como subraya F. LÓPEZ RAMÓN, “Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 43, 1984, pp. 535 y ss., de las competencias estatales en la materia tal y como han sido precisadas por la jurisprudencia constitucional.

Verde Europeo de garantizar “rigurosamente el cumplimiento de la legislación sobre la eficiencia energética de los edificios”, ofrecen así, sin duda, una oportunidad importante para el medio rural de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aquejado, como se destacará *infra*, de singularidades propias que dificultan el arraigo de la población y la reversión de la sangría demográfica actualmente en curso.

En la exposición de su Palanca I, rotulada “Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, hace hincapié en que “las ciudades tienen un papel fundamental en la transformación económica y social. Pero junto a las áreas metropolitanas debe tenerse en cuenta a la población que vive en otros entornos, como el rural. Resulta necesario articular medidas específicas para la España despoblada que impulsen la innovación social y territorial y faciliten el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, la fijación de población, la atracción de talento, la prestación de servicios, así como un uso sostenible de nuestros recursos”.

El avance en el cumplimiento de los hitos marcados exige atender también, de forma ineludible, al parque inmobiliario rural, ámbito en donde el apoyo al emprendedurismo y el empleo local, el fomento de la conservación del parque edificado rural, de su accesibilidad y rehabilitación energética y la reducción consiguiente de la factura energética correspondiente para las familias, es susceptible de redundar, sin duda, en nuevas oportunidades no solo para garantizar la seguridad, habitabilidad y confort climático y energético de la población actualmente residente en el medio rural de Castilla y León, en su gran mayoría de edad avanzada, sino en un señalado ahorro económico para nuestras Administraciones públicas, en especial, de pequeñas corporaciones locales a cargo de la disciplina urbanística del deber legal de conservación y, en particular, de edificios públicos en los que se prestan servicios públicos esenciales para quienes habitan el medio rural, así como en nuevas oportunidades de captación de población residente atraída por una mayor disponibilidad en el ámbito rural de vivienda accesible, energéticamente eficiente y económicamente asequible en su adquisición y conservación²³. Como sostiene el Plan de Recuperación español al hilo de la presentación de los retos y objetivos del Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, “estas medidas cuentan en España con un enorme potencial, tanto por las condiciones de antigüedad y conservación del parque de edificios y viviendas públicos y privados, como por su capacidad de descarbonización de la economía, innovación en los instrumentos financieros y creación de puestos de trabajo, cohesión social e impacto urbano y rural”.

La pandemia a causa de la expansión de la Covid-19 y las dificultades energéticas a que se asoma Europa a consecuencia del conflicto ruso-ucraniano no han hecho sino poner de relieve una vez más la trascendencia de las metas comunitarias que inciden en la

²³ Sobre la problemática satisfacción de las necesidades de quienes viven o pretenden residir en pequeños municipios diseminados a lo largo de la denominada “España vaciada” y las diversas soluciones que cabría articular en torno a la idea transversal de la sostenibilidad, en particular, la necesidad de impulsar las entidades de economía social como respuesta frente a las carencias rurales en el sector de los cuidados y de los servicios de proximidad a los usuarios de mayor edad, vid. S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO (Dir.) y H. ÁLVAREZ CUESTA (Coord.), *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.



rehabilitación edificatoria y, en concreto, en la necesidad de progresar en la senda del ahorro y la eficiencia energéticas, en tanto los objetivos europeos de recuperación no son en absoluto novedosos sino que suponen una versión remozada y reforzada de políticas de la Unión preexistentes y proyectadas, en mayor o menor medida, sobre los presupuestos y líneas de actuación de los diversos Estados miembros. A tal efecto todos los niveles de gobierno, por lo que hace a España, tanto el Gobierno de la Nación, como los de las Comunidades Autónomas y los de las diversas corporaciones locales, están llamados a alinearse con todos los recursos financieros a su alcance, europeos y propios, con los objetivos de recuperación acordados al efecto por la Unión Europea. Y deben hacerlo, además, con la mayor celeridad, eficacia y eficiencia posible²⁴. No en vano, el cumplimiento de las metas, traducidas en hitos y objetivos en los correspondientes planes estatales y, por lo que hace a nuestro país, previsiones autonómicas y locales, exige una vasta actividad administrativa en un lapso temporal sumamente limitado, vinculándose la financiación europea de forma estrecha a la obtención y el efectivo cumplimiento de resultados verificables²⁵.

De ahí las disposiciones adoptadas al efecto por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y, en especial, por lo que hace al objeto de este informe, por el Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en los ámbitos concretos de la fiscalidad (nuevas deducciones en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), las mejoras en el régimen de las comunidades de propietarios en relación con obras de rehabilitación que contribuyan a mejorar la eficiencia energética del edificio o la implantación de fuentes de energía renovable de uso común y, en fin, la financiación de actuaciones de rehabilitación, reforzando las facultades de las comunidades de propietarios para operaciones crediticias y creando una línea de avales específica al respecto²⁶. Son previsiones extraordinarias a fin de garantizar la ejecución de actuaciones

²⁴ Como remarca, por lo demás, la Comunicación de la Comisión, Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022, 2022/C 80/01, al subrayar que “la consecución de los objetivos de neutralidad climática, adaptación al cambio climático, eficiencia energética y en el uso de los recursos y el ‘principio de primacía de la eficiencia energética’, circularidad, cero contaminación y recuperación de la biodiversidad y acompañamiento de esta transición ecológica requerirá esfuerzos significativos y un apoyo adecuado”, tratándose de un reto de inversión de gran magnitud, aproximadamente 390.000 millones de euros de inversión anual adicional en materia de clima, energía y transporte con respecto a los niveles de 2011-2020 y otros 130.000 millones de euros anuales para los demás objetivos ambientales citados, lo que “exige movilizar tanto al sector privado como los fondos públicos de manera eficiente”, afectando “a todos los sectores y, por tanto, a la economía de la Unión en su conjunto”.

²⁵ Así lo dispone el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a tenor del que España puede comprometer gasto financiable con transferencias del Mecanismo únicamente entre 2021 y 2023, debiendo haberse producido la ejecución del gasto antes del 31 de diciembre de 2026.

²⁶ En efecto, se autoriza al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para desarrollar, mediante convenio con el Instituto de Crédito Oficial (ICO), una línea de avales por un plazo de hasta 20 años que ofrezcan cobertura parcial del Estado, para que las entidades de crédito puedan ofrecer financiación, en forma de préstamo con un plazo de devolución de hasta quince años, con objeto de desarrollar obras de rehabilitación que contribuyan a la mejora de la eficiencia energética de los edificios de vivienda. Vid. al respecto A. FUENTES-LOJO RIUS, “Novedades legales sobre obras para la mejora de la eficiencia energética en comunidades de



rehabilitadoras con carácter urgente y permitir a España responder con la máxima celeridad y agilidad a los retos nacionales y europeos en la materia, procurando la máxima agilización y simplificación administrativa en la gestión de estos fondos extraordinarios²⁷.

III. Rehabilitación edificatoria y especificidad del ámbito rural en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El ensayo sobre la “España vacía” publicado en 2016 contribuyó a situar el problema de la despoblación rural en el debate público y, de manera cada vez más significativa, en la propia agenda política, poniendo el foco de atención sobre amplias extensiones territoriales del país afectadas por la pérdida progresiva y alarmante de residentes pese al crecimiento de habitantes que ha tenido, sin embargo, España en las últimas décadas²⁸. En contraposición a este término, algunas organizaciones de las provincias afectadas han favorecido el de la “España vaciada”, al entender que describe mejor la situación provocada, en cierta o gran medida, por el abandono histórico a que los poderes públicos han abocado, a su juicio, al mundo rural y a los desafíos que supone habitar en él²⁹.

La incertidumbre conceptual se extiende también a la propia determinación geográfica de su extensión, variando en el número de provincias afectadas en función de las diversas propuestas y de los criterios empleados para su concreción³⁰. En todo caso, como dato irrefutable cabe apuntar que actualmente hay diez provincias españolas que cuentan con menos población de la que tenían a comienzos del siglo XX. Si entonces el Instituto Nacional de Estadística cifraba la población total nacional en 18.618.086 personas, los datos provisionales a 1 de enero de 2021 de la Estadística del Padrón Continuo la elevaban a 47.344.649 personas, es decir, la población española se ha acrecentado en 28.726.563 habitantes. Pese a ello, diez provincias españolas han perdido población de manera alarmante, de forma que hoy su censo arroja un saldo deficitario respecto al de 1900. Cinco de ellas son provincias de nuestra Comunidad Autónoma³¹, en concreto, Ávila³², Palencia³³, Segovia³⁴, Soria³⁵ y Zamora³⁶.

propietarios”, *Diario La Ley*, núm. 9983, 2022, p. 4, quien no duda en afirmar que “hubiera sido deseable que el legislador hubiera adoptado otras medidas legales para mejorar la capacidad crediticia de estos entes sin personalidad jurídica”, o bien, “ya de forma más ambiciosa, reconociendo de una vez por todas una suerte de personalidad jurídica *sui generis* a las comunidades de propietarios para posibilitar su acceso al mercado crediticio de forma autónoma [...], o bien, reformando el sistema de responsabilidad de las comunidades de propietarios del artículo 22 de la Ley sobre Propiedad Horizontal para garantizar una mayor eficacia y celeridad en el cobro de los acreedores”.

²⁷ Vid. por todas las llamadas doctrinales efectuadas al respecto, Francisco VELASCO CABALLERO, “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 16, octubre 2021, pp. 33 y ss., quien reflexiona acerca de la aplicación directa o supletoria a las entidades locales, cuando ejecuten proyectos financiados con este tipo de fondos, de las medidas adoptadas al efecto por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

²⁸ Sergio DEL MOLINO, *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*, Turner, Madrid, 2016.

²⁹ Vid., en este sentido, por todos, el número monográfico dedicado a los “Desequilibrios Territoriales y Políticas Públicas” por la revista *Presupuestos y Gasto Público*, núm. 102, vol. 1, 2021.

³⁰ Vid. el estudio de E. BANDRÉS y V. AZÓN, *La despoblación de la España interior*, FUNCAS, 2021, que profundiza, entre otras cuestiones, en las similitudes y diferencias demográficas entre las provincias de la España despoblada, su tipología y tendencias recientes.

³¹ A ellas se suman Cuenca (que pasa de 249.696 personas en 1900 a 195.315 a 1 de enero de 2021), Huesca (de



En efecto, la extensión de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, una de las más amplias de Europa con 94.225 kilómetros cuadrados, alcanza al 19 por 100 del territorio nacional, albergando, sin embargo, una población de derecho que no llega a los 2.400.000 habitantes³⁷. A ello se suma, además, la dispersión poblacional sobre el territorio, fundamentalmente en el medio rural, contando la Comunidad con 2.121 municipios con menos de 2.000 habitantes, 2.009 con menos de 1.000, 1.800 con menos de 500 y 720 que no llegan a 100. En el extremo contrario, tan solo 16 ciudades de Castilla y León superan el umbral de los 20.000 habitantes³⁸. Son números acordes a la dinámica poblacional del interior peninsular que ha resultado en que hoy día 41 millones de personas vivan en el 30 por 100 del territorio español y tan solo 6 millones se repartan el 70 por 100 restante, tratándose, en todo caso, de un fenómeno conocido también en el ámbito más amplio de la Unión Europea, una de las áreas más urbanizadas del mundo, en tanto el 60 por 100 de la población europea, alrededor de 400 millones de personas, vive en zonas urbanas de más de 50.000 habitantes, y el 72 por 100 de esa población vive y trabaja en ciudades, correspondiendo, en cambio, el 80 por 100 del territorio europeo y sobre el 30 por 100 de su población, unos 130 millones de habitantes, a zonas rurales donde predominan municipios de poca población dispersa, además, en amplias regiones o extensiones territoriales³⁹.

No resultan datos desconocidos para el legislador autonómico, quien ha tenido ocasión de ponerlos de manifiesto y mostrar su preocupación al respecto, resultando ilustrativas, a estos efectos, las Exposiciones de motivos de varios textos normativos autonómicos. Cabe citar, en tal sentido, el Preámbulo de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que no duda en denunciar “la grave situación municipal en la Comunidad”, manifestada, fundamentalmente, “a través del gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica, y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa”. Concluye que el “declive de una densa y dilatada historia municipal ha convertido a Castilla y León, en el ámbito rural, en un amplio territorio

244.867 a 223.916), Lugo (de 465.386 a 325.851), Ourense (de 404.311 a 304.910) y Teruel (de 246.001 a 134.498).

³² De 200.457 personas en 1900 a 157.918 a 1 de enero de 2021.

³³ De 192.473 personas en 1900 a 159.066 a 1 de enero de 2021.

³⁴ De 159.243 personas en 1900 a 153.422 a 1 de enero de 2021.

³⁵ De 150.462 personas en 1900 a 88.658 a 1 de enero de 2021.

³⁶ De 275.545 personas en 1900 a 168.720 a 1 de enero de 2021.

³⁷ En concreto, 2.383.139 habitantes conforme a la cifra oficial de población resultante de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2021.

³⁸ De conformidad con las cifras de población de los municipios españoles del Real Decreto 1065/2021, de 30 de noviembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2021.

³⁹ Así lo subraya D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, “La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus”, *La Ley Unión Europea*, núm. 98, 2021, *in toto*, destacando los problemas y retos de las áreas rurales de la Unión y analizando pormenorizadamente la evolución de su política sobre desarrollo rural y las nuevas propuestas estratégicas de la Unión Europea al respecto, en especial, la Comunicación de la Comisión, de 15 de septiembre de 2021, *La Nueva Bauhaus Europea: hermosa, sostenible, juntos*, COM (2021) 573 final, que aporta una dimensión cultural y creativa al Pacto Verde Europeo para mejorar la innovación, la tecnología y la economía sostenibles.

despoblado en el que más que asentarse sobreviven minúsculos núcleos de población con un gradual proceso de disminución y envejecimiento.”

Son ideas recogidas, asimismo, por las Exposiciones de motivos de las Leyes autonómicas 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y 3/2008, de 17 de junio, por la que se aprueban las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que se refieren de forma expresa a las singularidades territoriales de Castilla y León derivadas de su gran extensión, fragmentación administrativa municipal, debilidad demográfica y sistema urbano poco estructurado.

La fragmentación municipal, la despoblación, el envejecimiento poblacional, su dispersión sobre el territorio o el elevado número de núcleos de población en cada municipio son factores reconocidos que contribuyen de forma decisiva a diferenciar a nuestra Comunidad Autónoma, en especial a su medio rural, de otras regiones de España y que deben tomar necesariamente en consideración tanto el legislador como el resto de los poderes públicos de la Comunidad para enfrentarlos desde múltiples y variadas perspectivas, entre las que se halla también la relativa a la adecuada atención a las edificaciones del medio rural y a la necesidad de promover su adecuada conservación, rehabilitación y actualización, a efectos no solo de detectar y solventar situaciones de ruina difícilmente asumibles en su inspección y disciplina para muchos municipios rurales, sino de garantizar también, en particular, su rehabilitación a fin de alcanzar una mayor seguridad, salubridad, accesibilidad, ahorro y, subsidiariamente, una significativa eficiencia energética, esto es, en definitiva, una mejor habitabilidad del inmueble, enlazando, en fin, con la necesidad de promover la aludida transición energética sin precedentes a que abocan los objetivos de desarrollo sostenible y la lucha contra los efectos del cambio climático. No en vano, de los 11.753.040 MWh de energía eléctrica consumidos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León durante el año 2020, 3.033.870 fueron de uso doméstico⁴⁰. Se trataría, en suma, de asegurar unas condiciones adecuadas de confort y calidad, dentro de los parámetros europeos marcados por la senda hacia el logro de una mayor sostenibilidad del parque edificado tanto residencial como, en particular, público, en especial, de titularidad local, y procurar atraer población residente.

Así lo avala, por lo demás, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cuyo Preámbulo destaca la incorporación a la Ley de “la reflexión sobre el modelo territorial deseable para Castilla y León: hoy en día existen en su interior más de 6.500 núcleos de población, que forman un sistema de asentamientos humanos bien afianzado en el territorio. Dotar a estos núcleos de servicios urbanos ha costado y cuesta aún un notable esfuerzo de inversión pública, esfuerzo que habrá de mantenerse en el futuro para su ineludible conservación y mejora”, incidiendo, simultáneamente, en la necesidad de rentabilizar las inversiones públicas y mantener la estructura territorial y demográfica, “ya muy debilitada en extensas áreas de la región”.

⁴⁰ *Boletín de Estadística Energética de Castilla y León*, núm. 129, Resumen Anual 2020.



Su artículo 4, apartados b) 5º y 8º, d) y f), señala como objetivos de la actividad urbanística pública, en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, “establecer una ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León, guiada por el principio de desarrollo sostenible, que favorezca *la mejora de la calidad de vida de la población, mediante* la prevención de riesgos naturales y tecnológicos, la prestación de servicios esenciales, el control de densidad y *la rehabilitación de áreas urbanas degradadas*”, “*la prevención de la contaminación y la limitación de sus efectos sobre la salud y el medio ambiente*, fomentando el transporte público, la movilidad sostenible, *la eficiencia energética, las energías renovables* y el desarrollo urbano compacto”, “promover la *ejecución coordinada de las competencias* administrativas legalmente atribuidas para la gestión de los intereses públicos, *tanto de ámbito sectorial como local*, que requieran la ordenación, la transformación, la *conservación* o el uso del suelo” e “*impulsar la rehabilitación edificatoria*, así como la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables, entendiendo como tales aquellas áreas urbanas que sufran *procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado*, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en *riesgo de exclusión por razones de* desempleo, insuficiencia de ingresos, *edad*, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social” (la cursiva es nuestra).

A ello responden también sus artículos 36 ter, 38 y 39 que disponen el fomento por el planeamiento urbanístico de la eficiencia energética y el uso de las energías renovables, de la mejora de la calidad de vida y la cohesión social de la población y de la accesibilidad en construcciones y espacios públicos; el 156 a) al establecer que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana “darán prioridad a las actuaciones de rehabilitación frente a las de sustitución, y dentro de las primeras aquellas que permitan el mantenimiento de la población residente”; o el mismo 156 b), apartados 2º, 3º, 9º y 10º, entre otros, cuando define como objetivos de la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana “la mejora de la eficiencia energética de los edificios y en especial de las viviendas, en particular en lo relativo a su aislamiento térmico”, “la supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores o en situación de discapacidad”, “el despliegue de las infraestructuras técnicas de informática y comunicaciones de perfil elevado como una red de servicio básico más” y “la integración de las perspectivas de género y de edad, utilizando mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia”.

Estos preceptos fueron incorporados a la Ley de Urbanismo de la Comunidad Autónoma por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, cuya exposición de motivos subraya la modificación efectuada en su día con carácter básico por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en cuanto permitió “en el ámbito autonómico adaptar nuestra normativa urbanística para integrar de forma novedosa los aspectos ambientales, económicos y sociales,



con el objetivo de *rehabilitar el patrimonio edificado, revitalizar el tejido social, mejorar la eficiencia ecológica de la ciudad* y promover formas de transporte sostenibles, *a través de la coordinación administrativa como herramienta de gestión*". Sostiene, a tal efecto, cómo "este planteamiento va más allá de los aspectos estrictamente físicos, identificables con la rehabilitación edificatoria en cuanto arquitectura, adquiriendo una *dimensión plural* que persigue la cohesión social, la sostenibilidad y la participación ciudadana en un medio urbano ordenado" (la cursiva es nuestra)⁴¹.

Resultan suficientemente explícitos, por lo demás, los datos que ofrece al respecto, desde una perspectiva estatal más amplia, el Preámbulo del Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las Comunidades Autónomas, cuando sostiene que "en nuestro país todavía existe un parque de viviendas que no está dotado de instalaciones de calefacción. De acuerdo con estudios realizados por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), este porcentaje asciende al 10 por 100, lo que puede suponer potencialmente alrededor de 200.000 viviendas que se podrían dotar de calefacción con energías renovables. Además, habría que considerar las posibles renovaciones de instalaciones de calefacción y refrigeración existentes con equipos obsoletos y/o combustibles fósiles. Estas consideraciones no solo son aplicables al parque edificatorio residencial de titularidad privada sino también a los edificios administrativos y dotacionales de titularidad pública." Continúa haciendo hincapié en cómo "esta situación afecta de forma particular a los denominados municipios de reto demográfico, donde existen en torno a unos 6.827 municipios y núcleos con menos de 5.000 habitantes, que concentran a 5,7 millones de personas, el 12 por 100 de la población total."

Para FERNANDO PABLO y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, la situación actual de práctico abandono de nuestro medio rural es tributaria "del pernicioso efecto que una desorbitada (des)regulación de la realidad rural y una excesiva intervención administrativa, pensada desde una órbita urbanita y capitalina que parte del total desconocimiento de la problemática que padecen los habitantes de los territorios rurales, provoca en la acentuación de los procesos de abandono y olvido de estas extensas regiones, dificultando otorgar una respuesta efectiva al reto demográfico que permita a su vez alcanzar un modelo de desarrollo territorial cohesionado y sostenible a medio y largo plazo"⁴².

⁴¹ T. QUINTANA LÓPEZ, "Claves normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 303, 2016, pp. 17 y ss., incide en el cambio de rumbo experimentado por el ordenamiento urbanístico de nuestra Comunidad Autónoma a results de su aprobación. Desde una perspectiva estatal tras la aprobación de la Ley de 2013, T. QUINTANA LÓPEZ, "Hacia un modelo de urbanismo sostenible", en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.) y A. CASARES MARCOS (Coord.), *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 15 y ss.

⁴² M. M. FERNANDO PABLO y J. L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, "Discriminación positiva como recurso contra la despoblación del medio rural: los canales cortos de comercialización agroalimentaria", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, p. 185.



De ahí la trascendencia de aprovechar y gestionar correctamente la indudable ventana de oportunidad que se ha abierto en pos de un mayor equilibrio territorial de la población tras el confinamiento y las medidas restrictivas impuestas por la lucha contra la pandemia. Más aún a la vista del progresivo interés de la Unión Europea por promover el desarrollo de estas zonas y las políticas favorables a la captación y asentamiento en ellas de población. No en vano, la despoblación ha sido desde hace algún tiempo un factor susceptible de condicionar el gasto de los fondos europeos, reforzado, incluso, tras la revisión en 2021 del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, y la aprobación, en especial, del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes para el gasto de los Fondos Europeos durante el periodo 2021-2027⁴³, que prioriza la dedicación de partidas a “zonas poco pobladas”, esto es, regiones NUTS 2 con menos de 8 o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km², o “con muy baja densidad de población”, regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km², o que, en su caso, hayan sido reconocidas expresamente como integradas en una de estas dos categorías por la Comisión mediante una decisión individual relativa a un mapa de ayudas regionales en vigor en el momento de la concesión de la ayuda⁴⁴.

Sobresale, a estos efectos, la constitución de la red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa, en inglés *Southern Sparsely Populated Areas*, SSPA, como lobby europeo surgido de la iniciativa conjunta de la Confederación de Empresarios de Teruel, la Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas y la Confederación de Empresarios de Cuenca para trabajar en pos de políticas y medidas legislativas de desarrollo territorial diseñadas para revertir el grave deterioro demográfico y socioeconómico que sufren los territorios rurales menos poblados de Europa, que ha desembocado en que las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional de la Comisión Europea⁴⁵ avalen de forma expresa su demanda de una fiscalidad diferenciada en tanto ayudas de funcionamiento destinadas a sufragar parte de los gastos corrientes de las empresas de estos territorios, frente al modelo de las ayudas habituales hasta el momento que se han centrado, en cambio, en fomentar las inversiones. De esta forma, se admite por primera vez la aplicación en España del artículo 107 del Tratado de Unión Europea que permite, a modo de excepción, ayudas en zonas especialmente desfavorecidas, en este caso por desequilibrios territoriales de carácter demográfico.

⁴³ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

⁴⁴ Las regiones NUTS remiten a la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas creada por la Unión Europea con el objetivo de permitir la recopilación, generación y difusión de estadísticas regionales armonizadas en la Unión. Vid., con mayor profundidad, la información que ofrece al respecto el Parlamento Europeo en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/99/la-nomenclatura-comun-de-unidades-territoriales-estadisticas-nuts>.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión, Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional, 2021/C 153/01.



No en vano, aunque los gobiernos puedan contribuir a la revitalización de las regiones y ciudades con proyectos de inversión, a menudo la política más efectiva es intentar atraer capital humano, garantizar los servicios públicos básicos y favorecer el emprendimiento de la gente que vive en ellas como forma de consolidación y crecimiento sostenible capaz de promover, a su vez, una mayor calidad de vida de sus habitantes⁴⁶. Son, en todo caso, medidas absolutamente necesarias, que precisan de profunda reflexión, desarrollo y complemento ante la preocupante situación de nuestra Comunidad Autónoma a la vista de los indicadores más importantes atinentes a la despoblación rural. Y así, de las nueve provincias castellano y leonesas, ocho han sido incluidas entre las que precisan de atención urgente por el informe publicado en materia de despoblación por FUNCAS. De ellas, tan solo Valladolid encaja en el Grupo 3 de las categorías en que el informe las clasifica, tratándose del que presenta mejores indicadores económicos si bien con una posición intermedia respecto a los otros dos en cuanto a demografía, “con algunos problemas de envejecimiento y escasa densidad poblacional”. Es el grupo de “la España despoblada que remonta”. El resto, en concreto, Ávila, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora, se integra en el Grupo 1, que es el que cuenta con los peores registros demográficos, en definitiva, “la España despoblada que decrece”, siendo “el que más población ha perdido desde su respectivo máximo poblacional (muy por encima de los otros dos), el menos habitado, en términos absolutos y relativos, y el que cuenta con una población más envejecida y con menos población joven”, factores a los que se añade, además, por si fuera poco y como efecto muy relacionado con su declinante demografía, “una muy fuerte destrucción de empleo”⁴⁷.

IV. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia e imprescindible impulso público a la rehabilitación edificatoria, en especial, en el medio rural castellano y leonés.

A resultas de cuanto antecede, las singularidades demográficas, poblacionales y territoriales de Castilla y León, en particular, el creciente ritmo de envejecimiento y despoblación que afecta en gran medida a numerosos núcleos de población de por sí fragmentados, dispersos y de reducido tamaño, exigen su toma en consideración por la Comunidad Autónoma desde diversos enfoques entre los que se halla también, sin duda, el relativo a la adecuada conservación y habitabilidad de las edificaciones del medio rural.

El Programa *Next Generation EU* ofrece una oportunidad única al respecto, en tanto instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación en los Estados miembros tras la pandemia y progresar en la senda previamente iniciada hacia un cambio de modelo socioeconómico y una Europa más ecológica, más digital y mejor adaptada a los retos actuales y futuros. Sus principales aportaciones económicas se concentran en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, integrado por préstamos y subvenciones con los que financiar los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros⁴⁸, complementadas, además,

⁴⁶ D. CUBERES y R. GONZÁLEZ-VAL, “Políticas de redistribución espacial y regeneración urbana”, *Presupuestos y Gasto Público*, núm. 102, vol. 1, 2021, p. 55.

⁴⁷ E. BANDRÉS y V. AZÓN, *La despoblación de la España interior*, op. cit., pp. 28 y ss.

⁴⁸ En todo caso, los proyectos a financiar con estos fondos deberán alinearse con los seis pilares que establece al efecto el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el



con la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), que refuerza y amplía las medidas de respuesta y reparación contenidas en las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+). La ejecución de los recursos REACT-EU se realizará a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). *Next Generation EU* aporta, asimismo, recursos adicionales a otros programas o fondos europeos, entre ellos, Horizonte 2020, InvestEU, el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) o el Fondo de Transición Justa (FTJ).

1. Nuevos programas e instrumentos al servicio de la rehabilitación energética y edificatoria.

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se han aprobado instrumentos normativos importantes para el desarrollo de la rehabilitación energética de las edificaciones del medio rural.

A) Ayudas en materia de rehabilitación edificatoria y energética.

Destaca, en este sentido, el Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, cuyo Preámbulo subraya enfáticamente cómo “la incorporación del autoconsumo con fuentes de energía renovable en los sectores productivos junto con su incentivación en edificios públicos y en el sector residencial, supondrá una contribución significativa para alcanzar los objetivos de despliegue de las energías renovables, optimizando su gestión y evitando ineficiencias del sistema al unir producción y demanda. En paralelo, es necesario impulsar las aplicaciones térmicas de las energías renovables en el sector residencial para abastecer aquellas necesidades que no están cubiertas con la generación eléctrica.”⁴⁹

Sostiene, además, que “el desarrollo de estos programas favorecerá la generación de empleo en todo el territorio, con un marcado componente de proximidad y un alto grado de

que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: transición verde; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluida la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado único que funcione correctamente con PYME fuertes; cohesión social y territorial; la salud y la resiliencia económica, social e institucional, incluso con miras a aumentar la capacidad de reacción y la preparación ante crisis; y, políticas para la próxima generación, niños y jóvenes, incluyendo educación y habilidades.

⁴⁹ Se entiende por autoconsumo, conforme al artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, “el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”, distinguiéndose entre las modalidades de autoconsumo sin excedentes, “cuando los dispositivos físicos instalados impidan la inyección alguna de energía excedentaria a la red de transporte o distribución”, y con excedentes, “cuando las instalaciones de generación puedan, además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar energía excedentaria en las redes de transporte y distribución”.

capilaridad, y la actividad económica, en un contexto de recuperación económica tras la pandemia, inducida por las distintas líneas de ayuda. Cabe destacar el beneficio derivado de la reducción de las importaciones de combustibles fósiles y mejora de la competitividad de las empresas. De manera adicional a los beneficios mencionados, pueden destacarse otros efectos sociales positivos de estos programas, como el apoyo al tercer sector, al desarrollo de municipios de menos de 5.000 habitantes, o el aumento de la sensibilización y concienciación de los consumidores finales, gracias a los requisitos introducidos en materia de monitorización de consumos.”

En todo caso, pese a la necesidad imperiosa y simultánea oportunidad económica que representa la descarbonización de la economía europea y, en concreto, de la española, subsisten aun excesivas dudas y trabas burocráticas, administrativas, financieras y de todo tipo en torno a su implementación y despliegue efectivo en ciertas vertientes, de ahí la aprobación en fechas más recientes del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables, cuyo Preámbulo refiere, entre otras muchas cuestiones, “la sensación de «ansiedad de autonomía», que detrae a muchos compradores de la decisión de adquirir y usar los vehículos eléctricos en desplazamientos interurbanos de larga distancia” o la conveniencia de identificar el potencial y las medidas necesarias para el despliegue efectivo del autoconsumo “que maximice las oportunidades para el conjunto de los consumidores, así como toda la cadena de valor” y de “aumentar la protección de los consumidores y seguir avanzando en la implantación de instalaciones y en la penetración del autoconsumo en los distintos ámbitos”.

Una vez consensuados con las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla los criterios que sirven de base para la distribución de los correspondientes créditos en las Conferencias Sectoriales de Energía celebradas el 11 de enero y 12 de mayo de 2021, el Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, “tiene por objeto la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, por ser las administraciones más idóneas para dar cumplimiento a lo anterior, en su ámbito territorial, y conforme a sus competencias de ejecución en materia de política energética, que deberán, a su vez, efectuar las correspondientes convocatorias para la concesión de ayudas, con cargo a dichas subvenciones, a los destinatarios últimos previstos por este Real Decreto, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el mismo, designando el órgano competente para instruir y resolver el procedimiento correspondiente y, en su caso, establecer la reserva de presupuesto que consideren para la realización por su parte de inversiones directas para la ejecución de las actividades subvencionadas, todo ello hasta la finalización de la vigencia de los programas de incentivos previstos.”⁵⁰

⁵⁰ Por lo demás, el Real Decreto 690/2021, de 3 de agosto, por el que se regula el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, desarrolla el régimen jurídico de este nuevo Fondo, creado a resultas de la reforma producida por Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, como instrumento financiero para la adecuada ejecución de los fondos europeos, entre otras, en materia de “cambio climático, su mitigación y adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia climática” y “prevención de la contaminación, fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles, de acuerdo con la política de economía



A tal efecto articula seis programas de incentivos:

1. Realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en el sector servicios, con o sin almacenamiento;
2. Realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en otros sectores productivos de la economía, con o sin almacenamiento;
3. Incorporación de almacenamiento en instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, ya existentes en el sector servicios y otros sectores productivos;
4. Realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en el sector residencial, las Administraciones públicas y el tercer sector, con o sin almacenamiento;
5. Incorporación de almacenamiento en instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, ya existentes en el sector residencial, las Administraciones públicas y el tercer sector; y,
6. Realización de instalaciones de energías renovables térmicas en el sector residencial.

Pues bien, a resultas de los criterios acordados en las Conferencias Sectoriales antecitadas, corresponde en la distribución del presupuesto a la Comunidad Autónoma de Castilla y León:



	Programa de incentivos 1		Programa de incentivos 2		Programa de incentivos 3 (componente 8) - Euros	Programa de incentivos 4		Programa de incentivos 5 (componente 8) - Euros	Programa de incentivos 6 (componente 7) - Euros	Total - Euros
	Categoría Autconsumo renovable (componente 7) - Euros	Categoría Almacenamiento (componente 8) - Euros	Categoría Autconsumo renovable (componente 7) - Euros	Categoría Almacenamiento (componente 8) - Euros		Categoría Autconsumo renovable (componente 7) - Euros	Categoría Almacenamiento (componente 8) - Euros			
Castilla y León	4.386.779	877.356	10.278.181	1.622.257	2.655.375	11.479.580	860.967	286.988	5.739.790	38.187.273

En la distribución del presupuesto por componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, corresponden 100 millones de euros al programa de incentivos 6, relativo a la realización de instalaciones de energías renovables térmicas en el sector residencial, componente 7 en materia de autoconsumo renovable y renovables térmicas.

A efectos de valorar el grado de compromiso y ejecución de los fondos objeto de este Real Decreto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León deberá alcanzar los siguientes objetivos:

a) A los quince meses desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto, producida el 1 de julio de 2021, es decir, para el 1 de octubre de 2022, haber registrado solicitudes o, en el caso de inversiones directas, haber publicado los pliegos de licitación, por valor de 45,1 MW de potencia de generación renovable y 14,6 MWh de capacidad de almacenamiento.

b) A los veintiún meses desde la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto, es decir, para el 1 de abril de 2023, haber emitido resoluciones de concesión o, en el caso de inversiones directas, haber adjudicado los correspondientes contratos, por idénticos valores de potencia de generación renovable y capacidad de almacenamiento correspondientes.



A ello se suman, por lo demás, los 1.631 millones de euros de los fondos europeos de recuperación cuya distribución fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021 y ratificada por la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo celebrada el 21 de julio siguiente, a fin de permitir la puesta en marcha de los programas de rehabilitación residencial y edificios públicos incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Uno de sus objetivos prioritarios es, precisamente, el de reducir las necesidades energéticas del parque español de viviendas y edificios públicos para hacerlos más eficientes y, por tanto, menos contaminantes. Con el acuerdo alcanzado se da cumplimiento a lo previsto para la ejecución de tres de las inversiones comprendidas en el Componente 2, “Implementación de la Agenda Urbana española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana”, del citado Plan nacional, en concreto, las inversiones:

- C2.I1 Programas de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales, que consistirá en operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de gran escala, en barrios o zonas delimitadas en función de su nivel de renta y que tendrá especial incidencia en colectivos vulnerables, incluidos en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética;

- C2.I2 Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, que tiene por objeto apoyar el perfeccionamiento de un conjunto de medidas desarrolladas por las distintas Administraciones públicas para incrementar sustancialmente la oferta de vivienda en alquiler a precio asequible, contando con la colaboración del sector privado; y,

-C2.I5 Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP), que persigue la rehabilitación sostenible del parque público institucional, de Comunidades Autónomas y entidades locales para todo tipo de edificios de titularidad pública de uso público “con una clara vocación ejemplarizante”, según sostiene el tenor literal del propio Plan, “y el carácter integrado que reclama la Agenda Urbana Española y la nueva Bauhaus europea (sostenibilidad, inclusión y estética), sin perder de vista el principal objetivo del ahorro energético”.

Pues bien, conviene subrayar en este punto cómo la Directiva 2010/31/CE estableció, como objetivo principal, que a partir del 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos tuvieran un consumo de energía casi nulo y que la escasa cantidad de energía que requirieran estuviera cubierta, en gran medida, por energía procedente de fuentes renovables producida *in situ* o en el entorno⁵¹, objetivo que debía haberse logrado en los edificios propiedad de las Administraciones públicas incluso antes, a fecha 31 de diciembre de 2018. No ha sido el caso en buena parte del parque inmobiliario de titularidad pública en nuestro país, nuevo o en uso,

⁵¹ Definición que se incorpora al ordenamiento jurídico español a través de la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

más aun en aquel de titularidad de pequeñas corporaciones locales diezmadas por los movimientos migracionales de éxodo rural y por problemas de financiación local que cabe calificar de endémicos.

Así lo reconoce la Comisión en su Evaluación de 2020 sobre los progresos realizados por los Estados miembros en la aplicación de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, así como en el despliegue de edificios de consumo de energía casi nulo y de niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética en la Unión Europea de conformidad con la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios⁵², lamentando que algunos Estados miembros, entre ellos España, hubieran comunicado “revisiones al alza (disminuyendo la ambición) de sus objetivos nacionales para 2020”, toda vez que en 2018 nuestros “avances en la consecución de los objetivos indicativos (suponiendo una trayectoria lineal)” fueron, asimismo, insuficientes en lo que respecta al consumo de energía primaria. Así las cosas, la Comisión considera que España tiene pocas posibilidades de conseguir la cantidad de ahorro de energía requerida y comprometida sin la adopción de medidas adicionales a las ya implementadas, calificando de “improbable” su consecución del objetivo fijado.

Por lo demás, la propia Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo ha incidido, en su Informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, del pasado 15 de noviembre de 2021⁵³, sobre el papel ejemplarizante de los edificios públicos que “deben abrir el camino en cuanto a los índices de renovación y a la consecución de los objetivos de descarbonización, eficiencia energética y rentabilidad, contribuyendo con ello a aumentar la concienciación y cultivar la aceptación entre el público en general”, razón por la que resulta esencial avanzar en materia de ahorro y eficiencia energética en relación con la edificación pública⁵⁴.

⁵² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 14 de octubre de 2020, COM (2020) 954 final.

⁵³ A9-0321/2021.

⁵⁴ En este contexto sería recomendable la promoción de proyectos más amplios, transversales, en relación con tipologías concretas de edificios públicos o ubicados en zonas territoriales concretas, así, por ejemplo, en la línea del Acuerdo de la Junta de Castilla y León, de 27 de mayo de 2021, por el que se autoriza la concesión de forma directa de una subvención a dieciocho Ayuntamientos, para la ejecución del proyecto “Plan de optimización y diversificación energética en edificios públicos municipales”, por un importe de 7.821.701,27 euros. La actuación se encuentra incluida en el Convenio Marco de Colaboración firmado el 13 de octubre de 2016 entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y la Junta de Castilla y León, para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón, mediante el desarrollo de infraestructuras y proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera, cuya vigencia fue prorrogada por la Disposición Transitoria Cuarta del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, y consiste en la realización de acciones de optimización, diversificación y eficiencia energética en edificaciones públicas tales como centros de educación infantil, piscinas cubiertas, bibliotecas y casas de cultura, escuelas de música, polideportivos, hogares de pensionistas, edificios de correos, casas consistoriales, campings, consultorios médicos y otros centros públicos municipales, con la finalidad última de promover una mejora para el desarrollo alternativo de las comarcas mineras del carbón, en concreto, de los 18 municipios mineros, 14 de la provincia de León y 4 de la provincia de Palencia. La subvención, con código BDNS 579496, se reparte entre los Ayuntamientos de los 18 municipios mineros, 14 leoneses (Berlanga del Bierzo, Cabrillanes, Cistierna, Fabero, Igüeña, La Robla, Matallana de Torío, Páramo del Sil, San Emiliano, Torre del Bierzo, Vega de Espinareda, Vegacervera, Villablino, Villagatón) y 4 palentinos (Cervera de Pisuerga, Guardo, Santibáñez de la Peña y Velilla del Río Carrión).



En cualquier caso, el Acuerdo alcanzado en julio de 2021 facilita el traspaso ese mismo año de 1.151 millones del Programa de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (C2.I1), dotado con un total de 3.420 millones de euros, y de los 480 millones de euros destinados al impulso a la rehabilitación de edificios públicos (C2.I5), correspondiendo a Castilla y León⁵⁵:

Comunidad Autónoma	C2.I1	C2.I5
Castilla y León	62.625.910 euros	24.225.600 euros

Recae sobre el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, articular, en sentido estricto, las inversiones a ejecutar hasta 2026 para la rehabilitación de viviendas y entornos residenciales, así como para la promoción de nuevas viviendas en alquiler asequible, aportando la regulación necesaria, el andamiaje jurídico, en definitiva, para instrumentar la movilización de esta parte tan importante de inversión prevista por nuestro Plan nacional de recuperación para la implementación de la Agenda Urbana española. Aunque su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, deberá sustanciarse en colaboración con el Ministerio, a través de las comisiones bilaterales de seguimiento correspondientes, y con las entidades locales afectadas. Las ayudas reguladas parten del concepto de rehabilitación integral a efectos de procurar una mayor calidad del entorno construido, si bien descansan, en buena medida, sobre consideraciones de eficiencia energética, en tanto se encuentran condicionadas y moduladas por los ahorros energéticos que se vayan a obtener con la actuación correspondiente⁵⁶.

Su artículo 1.2 enuncia que su finalidad es “contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en los referidos ámbitos de la rehabilitación residencial y construcción de vivienda social, contribuyendo a alcanzar las metas establecidas a lo largo del periodo de aplicación del Plan”, si bien el articulado de la norma guarda silencio sobre su concreción o detalle específico, plasmándose en su Preámbulo la relación particular de los objetivos del Real Decreto que van mucho más allá de la rehabilitación edificatoria energética. En concreto, conforme a su tenor literal (la cursiva es nuestra):

“a) *Impulsar* la implementación de la Agenda Urbana Española y, de forma específica, *la actividad de rehabilitación como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario* y en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía, clima y digitalización, con una enorme *potencialidad*, tanto por las

⁵⁵ Las transferencias para la construcción de viviendas de alquiler social energéticamente eficientes (C2.I2), dotado con 1.000 millones de euros, se disponen, en cambio, a partir del año 2022.

⁵⁶ Complementa lo dispuesto por el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, aprobado por Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, que concreta las medidas urgentes adoptadas en su momento por el Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

condiciones de antigüedad y conservación del parque edificatorio, como por su capacidad de creación de puestos de trabajo.

b) En el marco de implementación de la Agenda Urbana, cumplimiento a través de sus programas y entre otros, de los siguientes principios clave: *eficiencia energética; asequibilidad en el acceso a la vivienda; descarbonización e integración de renovables; ciclo de vida y circularidad; así como elevados niveles ambientales y de salud.*

c) *Lucha contra la pobreza energética*: los programas de ayudas a la rehabilitación y construcción de vivienda social que desarrollan este plan atienden a la *realidad económica y social de los hogares*, y a sus particulares circunstancias, con especial atención a la problemática social de la *pobreza energética*.

d) *Renovación y mejora de viviendas y entornos residenciales*: el plan contempla herramientas para impulsar la *rehabilitación del parque residencial edificado* de Comunidades Autónomas y entidades locales, con vocación ejemplarizante, en aras de la *reducción de consumo de energía y de las emisiones*.

e) *Descarbonización de la calefacción y la refrigeración*: los programas de rehabilitación del plan impulsan la reducción del consumo de calefacción y refrigeración mediante *actuaciones que reduzcan su demanda y mejoren el rendimiento energético* de estas instalaciones fomentando la *sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables*⁵⁷.

f) Contribuir a la *digitalización del sector edificatorio* en las actuaciones de rehabilitación y la promoción de vivienda en alquiler social, favoreciendo la generación de unas *bases y dinámica de crecimiento y consolidación del sector* que continúe en el medio y el largo plazo.

g) Contribuir al impulso de los ámbitos emblemáticos de la Unión Europea y, en particular, a la «Activación», puesta en marcha temprana de *tecnologías limpias* con

⁵⁷ Pese a no referirse o regular en sentido estricto la eficiencia energética de la edificación, debe tomarse necesariamente en consideración en este punto el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía, en tanto su artículo 13 se centra en la promoción de la eficiencia energética en la producción y uso del calor y del frío, contemplando una evaluación quinquenal por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo “del potencial de uso de la cogeneración de alta eficiencia y de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración eficientes” que incluirá “un análisis de costes y beneficios que abarque el territorio español, atendiendo a las condiciones climáticas, a la viabilidad económica y a la idoneidad técnica” y que podrá completarse, en todo caso, con las políticas que pudieran adoptar, en su caso, Comunidades Autónomas y entes locales para fomentar “el análisis a escala local y regional del potencial de uso de sistemas de calefacción y refrigeración eficientes, en particular los que utilicen cogeneración de alta eficiencia”, teniendo en cuenta “las posibilidades de impulsar mercados de calores locales y regionales”. En todo caso, el precepto dispone que cuando la evaluación y el análisis citados determinen “la existencia de potencial para la aplicación de la cogeneración de alta eficiencia de calefacción y/o refrigeración urbanas eficientes, cuyas ventajas sean superiores a su coste, se adoptarán las medidas oportunas para que se desarrolle una infraestructura de calefacción y refrigeración urbana eficiente y/o para posibilitar el desarrollo de una cogeneración de alta eficiencia y el uso de la calefacción y la refrigeración procedentes de calor residual y de fuentes de energía renovables”.

perspectivas de futuro y aceleración del desarrollo y el uso de *energías renovables* y la «Renovación», para la *mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados*.

h) Generar el *modelo de gestión del agente rehabilitador* y fomentar la agrupación de los distintos servicios para la ejecución de las rehabilitaciones a través de un único agente o gestor, *modelo «llave en mano»*.”

El texto normativo establece, en concreto, cinco programas específicos destinados a canalizar la financiación de las actuaciones de rehabilitación que se emprendan y desarrolla diversos instrumentos de apoyo a esta actividad, de manera que los programas de ayuda se complementen, además, con medidas de mejora en el acceso a la financiación para acometer las actuaciones y de fiscalidad favorable que favorezcan la toma de decisiones y faciliten alcanzar las metas establecidas en relación con la renovación del parque edificatorio residencial. De manera específica comprende:

1.- Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio, atinente a la rehabilitación de edificios y viviendas en Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada siempre que se obtenga una reducción de al menos un 30 por 100 de su consumo de energía primaria no renovable. La ayuda podrá financiar parcialmente actuaciones de urbanización, reurbanización o mejora del entorno físico, así como la prestación de servicios de oficina de rehabilitación para facilitar la gestión y el desarrollo de las actuaciones programadas.

2.- Programa de apoyo a las oficinas de rehabilitación para financiar servicios integrales de información, gestión y acompañamiento de la rehabilitación por parte de Comunidades Autónomas y entidades locales que vayan más allá de las establecidas al amparo del programa anterior (a modo de ventanillas únicas)⁵⁸.

3.- Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de edificio, con el objeto de subvencionar obras de rehabilitación en las que se obtenga una mejora acreditada de la eficiencia energética, con especial atención a la envolvente edificatoria, en edificios de tipología residencial colectiva y en viviendas unifamiliares, debiendo tratarse en todo caso de actuaciones en las que se obtenga una reducción de consumo de energía primaria no renovable del edificio igual o superior al 30 por 100.

4.- Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética de viviendas a través de actuaciones u obras en viviendas constituidas como domicilio habitual y permanente de sus propietarios, usufructuarios o arrendatarios ya sea para reducir la demanda energética de calefacción y refrigeración en al menos un 7 por 100, para minorar el consumo de energía primaria no renovable al menos un 30 por 100 o para modificar o sustituir elementos

⁵⁸ Debe darse la bienvenida en este sentido, si bien reconociendo, simultáneamente, la tardanza en que se ha incurrido al efecto, al nuevo servicio de asistencia y acompañamiento a particulares, pymes y autónomos, mediante el número de atención telefónica 060 a fin de proporcionar información sobre asuntos relacionados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y facilitar su acceso a las convocatorias de ayudas abiertas en su marco.

constructivos en la fachada de adecuación al Código Técnico de la Edificación. El importe de la subvención será del 40 por 100 del coste de la actuación, cuyo coste mínimo ha de ser igual o superior a 1.000 euros por vivienda.

5.- Programa de ayuda a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación, con el objetivo de subvencionar la implantación y generalización del citado libro, facilitando, en última instancia, el desarrollo de proyectos técnicos de rehabilitación integral en edificios finalizados antes del año 2000 y cuyo uso predominante sea el de vivienda, siendo subvencionable su elaboración cuando vaya dirigida a la rehabilitación y la redacción del proyecto de rehabilitación de edificios que cumpla los requisitos establecidos en el Programa 3 de ayudas a actuaciones a nivel de edificio.

6.- Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, destinado a financiar el incremento, durante un periodo mínimo de 50 años, del parque público de viviendas energéticamente eficientes destinadas al alquiler social o a precio asequible, mediante la promoción de viviendas de nueva construcción sobre terrenos de titularidad pública o rehabilitación de edificios públicos destinados a otros usos. Estas actuaciones deberán garantizar un consumo de energía primaria no renovable, como mínimo, inferior en un 20 por 100 a los requisitos exigidos en el Código Técnico de Edificación.

Está previsto que a través de estos programas se subvencione hasta un 80 por 100 del total de las actuaciones, con un máximo de 21.400 euros (programa 1), 18.800 euros (programa 3) y 3.000 euros (programa 4) por vivienda, en función de los ahorros de consumo de energía alcanzados en los edificios rehabilitados. En caso de especial vulnerabilidad social o económica, las ayudas podrán llegar a cubrir hasta el 100 por 100 del coste de las mejoras en edificios, barrios y hogares, previsión de indudable potencial para reducir, si es bien empleada, los niveles de pobreza energética actualmente existentes en nuestro país y, en particular, en nuestra Comunidad Autónoma y su medio rural. Como subraya el propio Preámbulo del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, la renovación del parque de vivienda y de edificios “apuesta por enfoques integrales, de modo que la mejora de la eficiencia energética y la integración de fuentes de energía renovable se acompañe de una mejora de la accesibilidad, conservación, mejora de la seguridad de utilización y la digitalización de los edificios”.

La concesión de las ayudas reguladas por este Real Decreto permite a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla no solo destinar los créditos correspondientes a los destinatarios últimos previstos en el mismo, según lo que se determine en sus respectivas convocatorias, sino también ejecutar, en calidad de beneficiarias, las actividades objeto de las ayudas a través de inversiones directas con cargo a tales créditos y de acuerdo con la previa reserva de presupuesto que pudieran establecer al respecto, recayendo sobre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a través de la Dirección General de Vivienda y Suelo, de la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda, la coordinación y el

seguimiento de estos programas⁵⁹, para lo que se podrán requerir periódicamente informes de seguimiento de cada uno de los programas a las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Así, conforme explicita su Preámbulo, “los programas de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio, de apoyo a las oficinas de rehabilitación y de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, precisan que su impulso corresponda a una administración pública, o un ente u organismo perteneciente al sector público institucional, y requerirán el acuerdo de la comisión bilateral de seguimiento suscrito por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la Comunidad Autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate, con la participación, en su caso, del Ayuntamiento correspondiente. No se requerirá por tanto convocatoria pública en estos programas, sino que las ayudas se podrán conceder a los destinatarios últimos de forma directa conforme a lo establecido en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por concurrir razones de interés social y económico. Lógicamente, la actuación en barrios, especialmente en la urbanización de espacios públicos o cuando la Administración rehabilite los edificios por autorización de los propietarios (frecuentemente en ámbitos de vulnerabilidad social o económica) no es compatible con la convocatoria pública salvo que la Administración gestora decida abrir un procedimiento de concurrencia para la gestión del ámbito. Lo mismo sucede en el caso de las oficinas de rehabilitación, impulsadas por las administraciones autonómica o local, más aún cuando se financien oficinas en funcionamiento que puedan apoyar en la gestión de estos nuevos fondos. Finalmente, la construcción de vivienda para alquiler social o asequible precisa la ejecución directa o licitación por una administración o ente público de fórmulas de colaboración público-privada, por lo que queda claramente motivada la concesión directa de las ayudas a esos promotores públicos. En todo caso la conveniencia del procedimiento de concesión directa deberá ser recogido expresamente en el acuerdo de la comisión bilateral de seguimiento.

Sin embargo, para los programas de ayudas relativos a las actuaciones de rehabilitación a nivel edificio, de mejora de eficiencia energética de viviendas y a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, como beneficiarias directas de las mismas, realizarán convocatorias de ayudas para estos programas, debiendo publicarse en la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Estas convocatorias servirán como mecanismos de concesión de las ayudas a los destinatarios últimos de las mismas.”

En relación con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por Orden de 24 de septiembre de 2021, de la Consejería de Economía y Hacienda (extracto publicado en BOCyL núm. 189, de 29 de septiembre de 2021), se convocan subvenciones dentro de estos seis

⁵⁹ Sin perjuicio, lógicamente, de las funciones que correspondan a la Autoridad Responsable, Autoridad de Control y demás autoridades y organismos nacionales y europeos que tengan competencias para ello en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



programas con el objeto explícito de “conseguir el desarrollo de los territorios y la cohesión social y territorial, así como el incremento de la productividad, la mejora de la competitividad, el aumento del empleo y la capacidad de exportación de la economía, promoviendo el despliegue de las energías renovables, tanto térmicas como eléctricas, en los distintos sectores consumidores para fomentar un mayor control del consumo mediante el desarrollo de los sistemas de almacenamiento detrás del contador y el impulso a la industria y al sector empresarial asociado”.

A su tenor cabe diferenciar, en coherencia con lo ya expuesto, las formas de concesión previstas para estos programas. Mientras las ayudas a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio, de apoyo a las oficinas de rehabilitación y a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, precisan de un impulso público y del acuerdo de la comisión bilateral de seguimiento, con la participación, en su caso, del Ayuntamiento correspondiente, sin necesidad de convocatoria pública, en el resto de supuestos no cabe la concesión de las ayudas de forma directa a sus destinatarios últimos. De esta forma, como beneficiaria directa, la Comunidad Autónoma convoca las ayudas relativas a las actuaciones de rehabilitación a nivel edificio, de mejora de la eficiencia energética de las viviendas y para la elaboración del libro del edificio existente para su rehabilitación y la redacción del proyecto correspondiente, como mecanismo para la concesión de las ayudas a sus destinatarios últimos, publicando, por lo demás, estas convocatorias en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Es más, para facilitar la ejecución de estas actuaciones el Gobierno de la Nación ha modificado por Real Decreto 855/2021, de 5 de octubre, el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), aprobado por Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre, con la finalidad no solo de proceder a su adaptación a la reforma operada en su día por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sino, en concreto, de ampliar su objeto social para incluir la “ejecución de actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, o reforma urbana de espacios públicos, así como rehabilitación o reforma de inmuebles e instalaciones de titularidad pública”. Con ello se abre la puerta a que SEPES pueda recibir encargos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o de otras Administraciones públicas en todas las materias en que es competente en el ámbito de la vivienda, incluida la de la rehabilitación urbana en su más amplio sentido. Precisamente para facilitar la colaboración interinstitucional y su papel como interlocutor en la concertación con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, se flexibiliza el funcionamiento y la normativa aplicable a los convenios de preparación, promoción y equipamiento de suelo, con carácter urbanístico o sin él, que pueda suscribir el SEPES, remitiéndose al plazo de vigencia que determine al efecto la legislación urbanística aplicable, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 h), párrafo 1º, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

B) Otros incentivos para la implantación de energías renovables térmicas.

Desde la perspectiva concreta de las energías renovables, esta línea se ha visto reforzada con la aprobación del Real Decreto 1124/2021, de 21 diciembre, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y

Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su Preámbulo recuerda que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) “incluye, entre sus objetivos energéticos, lograr en 2030 una presencia de las energías renovables sobre el uso final de energía del 42 por 100. En el año 2019, el consumo de energía para usos térmicos supuso alrededor del 33 por 100 del total del consumo de energía final en España. En ese mismo año la contribución de las energías renovables dentro del consumo de calor y frío se situó en torno al 18,9 por 100.” La satisfacción de los objetivos planificados tanto en materia de eficiencia energética como de utilización de energías renovables aboca así, en última instancia, a “abordar un proceso de transición energética que permita reducir paulatinamente la demanda energética de los edificios e infraestructuras públicas, reducir la dependencia de combustibles fósiles, introducir tecnologías de alta eficiencia energética así como fomentar las energías de origen renovable y el autoconsumo”.

A tal efecto, el Real Decreto aprobado encaja en la línea de acción del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia relativa al impulso a la transición verde, enlazando, concretamente, con su componente 7 sobre el “despliegue e integración de las energías renovables” y, de forma más específica, con la inversión C7.II para el desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en los procesos productivos. Regula la concesión directa, con carácter extraordinario, y por razones de interés público, social y económico, de ayudas a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, así como la aprobación de dos programas de incentivos a la implantación de sistemas térmicos renovables. De un lado, el dirigido a la realización de este tipo de instalaciones en los sectores industrial, agropecuario, servicios y otros sectores de la economía, incluyendo, destacadamente, el sector residencial. De otro, su realización en edificios no residenciales, establecimientos e infraestructuras del sector público.

Entre las actuaciones subvencionables de incidencia en parque edificado, ya sea de titularidad pública o privada, destacan “todas aquellas actuaciones encaminadas a la implantación de nuevas instalaciones térmicas renovables, ampliaciones y sustituciones de sistemas de producción existentes que abastezcan cualquiera de las siguientes aplicaciones o un conjunto de ellas que, con carácter orientativo y no limitativo”, se remiten a “aplicaciones térmicas para producción de frío y/o calor en edificios: agua caliente sanitaria, calefacción, refrigeración, climatización de piscinas, bien directamente o bien a través de microrredes de distrito de calor y/o frío”. Entre las tecnologías renovables admitidas al efecto, sobresalen la solar térmica, la geotermia y energía ambiente (aerotermia e hidrotermia), la biomasa, las microrredes de distrito de calor y/o frío.

Como bien destaca el Preámbulo del Real Decreto, sus beneficios son amplios y buscan impactar en varias vertientes de forma simultánea:

«La implantación de instalaciones renovables térmicas en los diferentes sectores económicos especificados por este Real Decreto, junto a su implantación



en los edificios, establecimientos e infraestructuras, no residenciales, del sector público, contribuirán a cumplir los objetivos fijados en la Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en el PNIEC 2021-2030 y también a poner en práctica la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo para movilizar inversiones en la implantación de tecnologías limpias, basadas en fuentes renovables.

Asimismo, estos programas de incentivos favorecerán la generación de empleo y reactivación de la actividad económica en todo el territorio, con un marcado componente de proximidad y un alto grado de capilaridad, en un contexto de recuperación económica tras la pandemia. Cabe destacar el beneficio derivado de la reducción de las importaciones de combustibles fósiles y mejora de la competitividad de las empresas.

De manera adicional a los beneficios mencionados, pueden destacarse otros efectos sociales positivos de estos programas, como el apoyo adicional al desarrollo de municipios de menos de 5.000 habitantes, o el aumento de la sensibilización y concienciación de los consumidores finales, gracias a los requisitos introducidos en materia de monitorización de consumos.»

Se establece para este Real Decreto una dotación inicial de 150 millones de euros, que podrá ser, en todo caso, objeto de ampliaciones adicionales hasta un presupuesto de 500 millones de euros en función de la demanda y del desarrollo real de proyectos, así como del grado de avance logrado en el cumplimiento de los hitos y de los objetivos de la inversión 1 del componente 7 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (C7.I1). En el reparto del crédito correspondiente, acordado en la Conferencia Sectorial de Energía celebrada el 5 de julio de 2021, han correspondido a Castilla y León 8.429.175 euros, que podrá conceder a los destinatarios últimos de la convocatoria que, en su caso, apruebe al efecto, o invertir directamente si decide ejecutar la actividad objeto de las ayudas, de acuerdo con la previa reserva de presupuesto que pudiera establecer al efecto. En todo caso, como hitos y objetivos de aplicación a la Comunidad Autónoma, el Real Decreto impone a Castilla y León la obligación de haber registrado solicitudes o, caso de inversiones directas, haber publicado los pliegos de licitación por valor de la potencia térmica renovable 18,2 MW a los quince meses desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto, esto es, desde el 23 de diciembre de 2021 y hasta el 23 de marzo de 2023, debiendo haber emitido las correspondientes resoluciones de concesión o, caso de inversión directa, haber adjudicado los correspondientes contratos por esa potencia a los veintiún meses desde esa fecha, el 23 de septiembre de 2023.

C) Previsiones específicas para municipios de reto demográfico.

Desde la perspectiva concreta del ámbito rural, los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y



Resiliencia regulados por el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, encuentran un complemento esencial en las subvenciones reguladas por el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las Comunidades Autónomas.

En efecto, la eficiencia energética de la edificación encuentra un impulso esencial en el Plan aprobado por el Gobierno de la Nación no solo a través del Programa de rehabilitación energética de edificios sino también, en particular, del de regeneración y reto demográfico. Ambos se insertan en el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), encontrando desarrollo el segundo de ellos en la previsión por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, de una partida para el Instituto de Diversificación y Ahorro de Energía destinada a la promoción de las energías renovables, la eficiencia energética y la movilidad sostenible. Para su ejecución se aprueban, precisamente, las subvenciones contempladas por el citado Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto⁶⁰.

Estas ayudas son, en definitiva, una de las inversiones (I4) de la Componente 2 del Plan de Recuperación nacional, destinadas a apoyar la rehabilitación energética en edificios residenciales y no residenciales mediante mejoras de la eficiencia energética y la incorporación de energías renovables, encuadrándose, además, dentro de la Estrategia Nacional de Reto Demográfico. Las obras de rehabilitación a realizar deberán conseguir una reducción del consumo de energía primaria no renovable de al menos un 30 por 100 por término medio. El propio Preámbulo del Real Decreto subraya la importancia de actuar de forma particular en “los denominados municipios de reto demográfico, donde existen en torno a unos 6.827 municipios y núcleos con menos de 5.000 habitantes, que concentran a 5,7 millones de personas, el 12 por 100 de la población total. En la última década, han perdido población ocho de cada diez, de manera que, en conjunto, estos municipios y núcleos tienen 410.000 personas menos que hace diez años. En municipios y núcleos de menos de 1.000 habitantes, la despoblación llega al 86 por 100 de los casi 5.000 municipios, que han perdido más de 200.000 habitantes en la última década. En estos municipios y núcleos, las viviendas secundarias y vacías suponen el 44 por 100, quince puntos más que en la media nacional, y el 30 por 100 de las viviendas son anteriores a 1960. De manera adicional, en los municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes, el 9,7 por 100 de las viviendas están en un estado ruinoso, malo o deficiente, casi tres puntos más que en la media nacional; el 24,4 por 100 de las viviendas vacías están en un estado ruinoso, malo o deficiente, lo que, en valores absolutos, supone 410.225 viviendas.” De ahí que para la distribución de los créditos correspondientes se tomen en consideración como criterios esenciales, consensuados en la

⁶⁰ Así como las recogidas por el Real Decreto 692/2021, de 3 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (PROGRAMA DUS 5000), en el marco del Programa de Regeneración y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Conferencia Sectorial de Energía de 12 de mayo de 2021, el número de municipios de reto demográfico y su población en cada Comunidad Autónoma, correspondiendo a Castilla y León 10.945.000 euros de presupuesto, esto es, más de una quinta parte de los 50.000.000 de euros totales que integran la cuantía inicial de presupuesto a repartir, erigiéndose así en la Comunidad Autónoma con mayor presupuesto adjudicado.

Aunque contiene elementos comunes con otros programas de rehabilitación energética desarrollados durante los últimos años⁶¹, aspira a un efecto incentivador aún mayor de la actividad de rehabilitación energética, al incrementar los porcentajes de ayuda respecto de anteriores ediciones, lo que, conforme al Preámbulo del Real Decreto, “dota al programa de un carácter singular y justifica el interés público, social y económico del mismo, dada la gran importancia de su impacto socio-económico”.

D) Aplicación en Castilla y León de estos nuevos programas.

Recae sobre las Comunidades Autónomas la gestión de todas las ayudas relacionadas, en concreto, la aprobación y publicación de sus convocatorias o la ejecución, en su caso, por sí mismas, a través de inversiones directas, de las actividades objeto de las subvenciones, si bien para mantener el carácter incentivador de estas últimas solo se admitirán actuaciones realizadas por los destinatarios últimos con posterioridad a la fecha de registro de la correspondiente solicitud y, en el caso de inversiones autonómicas directas, aquellas que se realicen con posterioridad a la fecha de publicación de sus pliegos de licitación. La coordinación y el seguimiento del programa de incentivos correrá, en todo caso, a cargo del IDAE.

Pues bien, en aplicación de cuanto antecede se ha aprobado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León la ya citada Orden de 24 de septiembre de 2021, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones dentro de los diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con remisión expresa para su solicitud, gestión, tramitación y resolución a las bases reguladoras dispuestas al efecto por el Real Decreto 477/2021, de 29 de junio.

Llama la atención, respecto a la forma, lugar y plazo de presentación de las solicitudes de subvención, la calificación como “preferente” de la vía telemática, para disponer a continuación que “la presentación de la solicitud se realizará en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (www.tramitacastillayleon.jcyl.es), en la aplicación electrónica correspondiente (<https://servicios3.jcyl.es/ayae/login.jsp>) se deberán cumplimentar los datos exigidos”⁶², todo ello a partir de las 00:00 horas del día 17 de enero de 2022, lo que implica que para la apertura al público de las oficinas de asistencia en materia de registros habrán transcurrido, al menos, 8 horas desde la apertura de la aplicación virtual a los

⁶¹ Programas PAREER, PAREER-CRECE, PAREER II y PREE.

⁶² Resuelvo undécimo.



solicitantes que dispongan de los medios telemáticos, de la infraestructura en red y de los conocimientos adecuados para poder presentarla electrónicamente, dato que no resulta baladí habida cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.4 del Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, las solicitudes se atenderán por riguroso orden de presentación, “desde que la solicitud y su documentación complementaria estén completas, hasta el agotamiento de los fondos”⁶³.

Como ya ha expuesto esta Procuraduría en su Resolución 152/2021, aceptada por la Consejería de Empleo e Industria, “de este modo, los posibles beneficiarios, no siempre con los mismos recursos o disponibilidad de acceso a las vías previstas para la presentación de las solicitudes, bien por la dificultad o imposibilidad de utilizar medios electrónicos o de desplazarse a los lugares en los que podría presentarse la solicitud de modo presencial, se ven en situaciones de desigualdad. En cualquier caso, de la forma en la que se reglamenta la presentación de las solicitudes de unas ayudas llamadas a ser solicitadas de manera masiva, se obliga a los posibles interesados a intentar, de forma desesperada, que su solicitud esté registrada lo antes posible, y por el medio que llegue lo antes posible al registro de la Administración competente para la tramitación, para lo cual unos estarán en mejores condiciones en cuanto a recursos y tiempo para hacerlo que otros.”

La habilitación de fondos extraordinarios a consecuencia del impacto socioeconómico de la pandemia nos sitúa, como en aquel asunto, ante “una situación excepcional, en la que muchos sectores de la economía han resultado afectados, y en la que muchas personas se han visto privadas de los recursos de los que disponían de un modo imprevisto, lo cual exige, además de la consideración de ciertos principios [...], como los de igualdad y no discriminación, objetividad, eficacia, eficiencia y coordinación, una especial sensibilidad para establecer los mecanismos a través de los cuales acceder a unas ayudas que están destinadas a la satisfacción de necesidades de personas especialmente afectadas por la crisis sanitaria y sus consecuencias.”

Alguna diferencia digna de mención presenta al respecto la reciente convocatoria de las ayudas destinadas a la rehabilitación energética en municipios de reto demográfico (PREE 5000), mediante Orden de 1 de marzo de 2022, de la Consejería de Economía y Hacienda⁶⁴. Si bien establece que “las solicitudes se presentarán exclusivamente de forma telemática en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (www.tramitacastillayleon.jcyl.es)”, dispone, asimismo, la apertura del plazo de presentación

⁶³ Resuelvo décimo.

⁶⁴ Orden de 1 de marzo de 2022, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan en Castilla y León subvenciones en ejecución del programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (extracto publicado en BOCyL núm. 47, de 9 de marzo de 2022), sin que hasta el momento se haya publicado la convocatoria de subvenciones para actuaciones de rehabilitación energética en edificaciones existentes de titularidad pública o privada, anunciadas por la página web de la Junta de Castilla y León de como de “próxima convocatoria” (<https://energia.jcyl.es/web/es/ayudas-fondos-informacion-europea/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia.html>).



de solicitudes “a partir de las 10:00 horas del martes 15 de marzo de 2022”, día y hora hábil en que las oficinas de asistencia en materia de registros de la Junta de Castilla y León se encuentran operativas y a disposición del público. Aun cuando resulte más adecuado a efectos de garantizar un punto de partida más similar a todos los solicitantes, no cabe obviar la extrañeza que produce la limitación de la vía de presentación a la exclusivamente telemática en relación con unas ayudas concebidas para municipios del medio rural, escasamente poblados por personas, en su mayoría, de edad avanzada y con graves problemas de infraestructura y servicios tecnológicos como para garantizar una adecuada accesibilidad de sus habitantes a internet.

Por lo que hace al fondo del asunto, el Preámbulo de esta última Orden incide en cómo “de los 2.248 municipios de Castilla y León, 2.188 municipios (97,33 por 100), tienen menos de 5.000 habitantes, sumando en total una población de 792.408 habitantes. En estos municipios, la edificación existente se ha construido en su mayoría con anterioridad a los años 70, por lo que su eficiencia energética está alejada de los actuales estándares regulados en el Código Técnico de la Edificación, teniendo calificaciones energéticas, en su mayoría, inferiores a la letra F, con lo que el margen de mejora es muy importante”. El nuevo Programa PREE 5000, incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, está llamado así “a contribuir a la consecución del objetivo previsto en la Estrategia de Eficiencia Energética de Castilla y León de reducir en 2030, en el sector residencial, el consumo de energía final en 433,1 ktep y las emisiones de CO₂ en 238.000 toneladas anuales”. De manera que el impacto esperado, caso de ejecutarse por completo el crédito asignado inicialmente a Castilla y León en relación con el programa, se traduciría en “la rehabilitación energética de 2.846 viviendas, con un resultado de ahorro de 4ktep/año de energía y 15.000 toneladas anuales de emisiones de CO₂ evitadas. En términos socioeconómicos, se espera que conlleve una inversión asociada de 35.000.000 de euros y la creación de 845 puestos de trabajo.” Son aspiraciones relevantes, sin duda, para el medio rural castellano y leonés, que habrán de resultar en “un mayor efecto incentivador en edificios situados en los municipios de reto demográfico, que el logrado por las anteriores ediciones de los programas PAREER-CRECE, PAREER II y PREE, ya que se han incrementado los porcentajes de ayuda con respecto a dichas ediciones, atendiendo así al interés público, social y económico de las mismas”.

Las actuaciones subvencionables deberán desarrollarse en municipios de reto demográfico del territorio autonómico, es decir, en municipios de hasta 5.000 habitantes o, en su caso, en municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes, y podrán efectuarse sobre edificios completos o, en su caso, una o varias viviendas o locales del mismo edificio, considerados individualmente, o sobre partes de un edificio. Se encuadrarán, por lo demás, en una o varias de tres tipologías de mejora de la eficiencia energética (de la envolvente térmica; en instalaciones térmicas de calefacción, climatización, refrigeración, ventilación y agua caliente sanitaria, pudiendo alcanzar al uso de energías renovables; y, por último, de las instalaciones

de iluminación), con remisión expresa para su solicitud, gestión, tramitación y resolución a las bases reguladoras dispuestas al efecto por el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto.

Ahora bien, se debe recordar que desde la perspectiva del sector residencial existen otras ayudas que sin estar, en principio, vinculadas a los objetivos y programas específicos mencionados hasta el momento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, habrán de servir también, sin embargo, para apuntalar la rehabilitación edificatoria desde las perspectivas concretas de su conservación, seguridad y accesibilidad. A tal efecto, el reciente Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, aprobado por Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, contempla la implementación de ayudas, mediante convocatoria pública de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, para impulsar la incorporación de ascensores en aquellas edificaciones que lo necesitan, así como otras actuaciones que permitan, asimismo, mejorar la accesibilidad de las viviendas, con especial atención a las personas con discapacidad. Destaca, en este sentido, su programa número 11 de ayudas directas para la mejora de la accesibilidad en y a las viviendas⁶⁵, tanto en el medio urbano como rural, orientado a facilitar su disfrute a todos los ciudadanos sin obstáculos físicos ni sensoriales con independencia de las distintas capacidades.

Así mismo, entre las concedidas hasta el momento por nuestra Comunidad Autónoma, las subvenciones destinadas a la conservación, a la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad de viviendas, convocadas por Orden de 27 de octubre de 2021, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, que tienen por objeto, conforme a su artículo primero, “facilitar la financiación de la ejecución de obras en viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila, edificios de viviendas de tipología residencial colectiva y viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva, todos ellos situados dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, dirigidas a la conservación así como a la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad”, tanto en el ámbito urbano como rural. O las destinadas a la sustitución de elementos de seguridad y/o mejora de la eficiencia energética en ascensores de más de diez años, dirigidas a comunidades de propietarios de edificios de viviendas en régimen de propiedad horizontal en Castilla y León (Plan Renove de Ascensores), cuyas bases reguladoras se aprueban por Orden EEI/1268/2021, de 21 de octubre.

Por lo que se refiere, en concreto, a edificios de titularidad municipal, destaca la aprobación de la Orden de 1 de octubre de 2021, de la Consejería de la Presidencia, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de subvenciones destinadas a inversiones de los municipios de Castilla y León para proyectos de accesibilidad a edificios municipales. Dirigidas a los municipios de Castilla y León con población inferior a 20.000 habitantes⁶⁶, se

⁶⁵ En concreto, conforme a su artículo 110, en y a viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila, edificios de viviendas de tipología residencial colectiva, interviniendo tanto en sus elementos comunes como en el interior de cada vivienda, y a viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva.

⁶⁶ La distribución se prevé, inicialmente, en función del tramo de población municipal, de forma que el 55 por 100 se repartirá entre los municipios con población inferior o igual a 1.000 habitantes, el 25 por 100 entre los que tienen población superior a 1.000 habitantes e inferior o igual a 5.000 habitantes y el 20 por 100 restante entre los que tienen población superior a 5.000 habitantes e inferior a 20.000.

financian por el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia y están incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, que ha dotado al presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para el ejercicio 2021 de una cantidad de 910,3 millones de euros destinados, concretamente, al eje de “Economía de los Cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión”.

De esta cantidad, 730,8 millones de euros serán ejecutados por las Comunidades Autónomas y las entidades locales mediante proyectos que deben corresponderse con determinados tipos de inversión en materia de servicios sociales. Tal y como detalla el Preámbulo de la Orden PRE/1055/2021, de 16 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones, “el Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia alcanzó, el 15 de enero de 2021, un acuerdo sobre los criterios para la distribución territorial de los fondos del Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia y, posteriormente el Consejo de Ministros por Acuerdo de 20 de abril de 2021, aprobó la propuesta de distribución territorial entre las Comunidades Autónomas y los criterios de reparto de los créditos de la Administración General del Estado para la financiación, durante el período 2021-2023, de los distintos proyectos presentados por las Comunidades Autónomas, para su posterior aprobación en Consejo Territorial, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020 y el artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.”

La Comunidad de Castilla y León ha presentado una serie de proyectos que se ajustan a los requisitos de este eje con el fin de mejorar los equipamientos para cuidados de larga duración, modernizar sus servicios sociales, establecer proyectos piloto de innovación en servicios sociales y la realización de actuaciones enmarcadas en el *Plan España país accesible*. Conforme a lo dispuesto por el Acuerdo adoptado el 30 de abril de 2021 por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con fecha 27 de agosto de 2021 se ha suscrito el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad de Castilla y León para la ejecución de proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del Mecanismo para la recuperación y resiliencia, a través de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en el que se concretan el importe a percibir, así como los proyectos a financiar, sus hitos, objetivos y marco temporal de ejecución.

Entre la relación de proyectos a ejecutar se encuentra la instalación de equipamientos tecnológicos que promuevan el acceso inclusivo a centros y servicios, con el que se pretende, a tenor del Preámbulo de la Orden PRE/1055/2021, de 16 de septiembre, “contribuir a garantizar el acceso a las personas en condiciones de igualdad a los servicios públicos, en especial a los servicios sociales y educativos, pretendiendo con ello solventar determinadas desventajas en que se pueden encontrar algunas personas, ya sea por su situación de discapacidad, por el momento del ciclo vital en que se encuentra o por las características del entorno en donde viven, especialmente en el ámbito rural. Entre otras, las inversiones de este proyecto van dirigidas a crear entornos accesibles a las personas con dificultades de

movilidad, discapacidad motórica, cognitiva o sensorial, promoviendo la difusión y sensibilización a la sociedad en materia de accesibilidad universal.” Pues bien, uno de los subproyectos en que se concreta este proyecto es, precisamente, el de la convocatoria de subvenciones para municipios de menos de 20.000 habitantes destinadas a inversiones en materia de accesibilidad a edificios municipales, al que se destina un presupuesto de 5.033.420 euros para el año 2021.

Por sus características y objeto, comparten la naturaleza de las subvenciones de la Cooperación Económica Local General, como parte del Plan de Cooperación Local, instrumento de cooperación económica de la Comunidad de Castilla y León con las entidades locales de su territorio (artículo 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), tratándose de actuaciones preferentes y prioritarias en las valoraciones de las ayudas destinadas a inversiones de las entidades locales⁶⁷. Las subvenciones se conceden en concurrencia pública competitiva hasta el límite que a tal efecto se establezca por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y se destinarán a financiar inversiones para proyectos de accesibilidad a edificios municipales, especialmente a los destinados a la prestación de los servicios públicos locales de carácter general, contratados dentro de los ejercicios presupuestarios 2021 y 2022, en concreto, tendrán por objeto, conforme al artículo 3.2 de la Orden PRE/1055/2021, de 16 de septiembre, la construcción de rampas accesibles para las personas (hasta 15.000 euros), la instalación de elevadores destinados a salvar tramos de escaleras para personas con discapacidad o movilidad reducida (hasta 30.000 euros) o la instalación de ascensores (hasta 50.000 euros).

2. El silencio normativo sobre el papel de la Administración local en el desarrollo de los nuevos programas e instrumentos.

Sorprende que, pese al papel fundamental que están llamados a desempeñar los entes locales en la proyección e implementación de las diversas actuaciones a subvencionar en el marco de estas ayudas orientadas a la rehabilitación edificatoria, no se haya aprobado aún en el ámbito autonómico previsión normativa alguna orientada a facilitar y simplificar no solo la inspección para el diagnóstico previo de la situación y conservación del parque edificado en el medio rural de Castilla y León, sino, en concreto, la proyección, prelación, realización y desarrollo de actuaciones concretas promovidas y fomentadas por las diversas corporaciones locales, en especial, las de menor tamaño y más afectadas por el fenómeno de la despoblación y, además, por la falta de medios de todo tipo, materiales, humanos y financieros, así como, también, la acción de la Administración autonómica, a cargo de la gestión de las ayudas, dirigida, de un lado, a coordinar la posible implicación local en proyectos de mayor tamaño con presencia de varias Administraciones, organismos o entidades, públicas o privadas⁶⁸, y, de

⁶⁷ A tal efecto, la Orden IYJ/1747/2010, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas de la cooperación económica local general y específicamente de las Ayudas del Fondo de Cooperación Local, en la sección destinada a las disposiciones generales referidas a las ayudas para inversiones dispone en el artículo 8.5 que en el caso de obras de reforma o ampliación de edificios, se dará prioridad a aquellas que contemplen las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

⁶⁸ A título de ejemplo, el Informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, del 15 de noviembre de 2021, de la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento

otro, a inspeccionar y comprobar de forma efectiva, en última instancia, los resultados realmente obtenidos con la actuación ejecutada, en términos, entre otros, de ahorro y eficiencia energéticas. A la preocupación por la asistencia a los municipios en relación con la distribución y gestión del Fondo de Recuperación *Next Generation EU* responde, en concreto, la actuación de oficio abierta por esta Institución con el número 4756/2021, actualmente en tramitación, dirigida a las Diputaciones provinciales de la Comunidad de Castilla y León.

A tal efecto, el contenido del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia afecta de forma directa y primordial a las competencias de las entidades locales, por lo que hace al objeto de este informe, en relación con la primera de las diez políticas palanca en torno a las que se articula, en concreto, “Agenda Urbana y Rural, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura”, sin prever, no obstante, su participación efectiva en la asignación y realización de los fondos europeos.

Precisamente por ello, la primera reunión de la Comisión Sectorial sobre la gestión del Plan, celebrada el 21 de enero de 2021, acordó la revisión de su Reglamento para dotar de mayor participación a las Comunidades Autónomas e incorporar a la Federación Española de Municipios y Provincias con derecho de voz y voto⁶⁹, informando durante su transcurso la Ministra de Hacienda que uno de los proyectos con mayor financiación (19 por 100) sería precisamente la Agenda Urbana y Rural y la lucha contra la despoblación, principalmente en relación con los objetivos de movilidad sostenible y rehabilitación de vivienda, por lo que hizo un llamamiento expreso a la corresponsabilidad en tanto “el beneficiario es el conjunto del Estado y hay que alcanzar unos objetivos generales, lo que requiere un cumplimiento por parte de todas las Administraciones públicas”⁷⁰. Sin embargo, ni el Estado ni la Comunidad Autónoma de Castilla y León han promovido hasta el momento las modificaciones normativas oportunas a fin de facilitar la ejecución del Plan desde la perspectiva de las singularidades propias de las entidades locales.

Con ello se parece abocar a una participación local residual en un reto capital como es, precisamente, a la vista del segundo de sus componentes, el de progresar en una sociedad más sostenible a través de la ejecución de proyectos de regeneración urbana, el establecimiento de zonas de bajas emisiones, la rehabilitación energética del parque edificado o el despliegue de alumbrado público eficiente e infraestructura de recarga de vehículos eléctricos. Sin embargo,

Europeo, A9-0321/2021, subraya el papel fundamental que podrían desempeñar las ventanillas únicas, en especial a nivel local y regional, pese a la ausencia de modelo específico al respecto o de consenso pacífico acerca de su estructura, gestión y tipo de asistencia que prestan, “para conectar proyectos potenciales con agentes del mercado, como ciudadanos, autoridades públicas y promotores de proyectos, en particular en cuanto a proyectos de menor escala”.

⁶⁹ Conforme al artículo 19.1 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “es el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan”, sin que la presencia del mundo local esté prevista en términos preceptivos y en pie de igualdad con el resto de miembros.

⁷⁰ Nota de prensa del Ministerio de Hacienda sobre la primera reunión de la Comisión Sectorial sobre la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, celebrada el 19 de enero de 2021.

si atendemos no solo a nuestro ordenamiento sino al ámbito comparado, se comprueba que los esfuerzos por progresar en la senda de la sostenibilidad comprometen, primordialmente, a los entes locales.

Los objetivos enunciados por la Agenda Urbana Española 2019, informada por el Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019, subrayan el indudable potencial de la acción local para apoyar la transición energética. La distribución de la energía generada *in situ* en el ámbito urbano a partir de fuentes renovables, el autoconsumo, la eficiencia energética, el uso de energías renovables térmicas, la implantación de modos de transporte sostenibles y eficientes, el uso y la recarga de vehículos de energías alternativas e híbridos, son todos ellos propósitos que precisan del concurso de la voluntad y las competencias locales para su materialización.

Es más, el reto de lograr ciudades neutras desde el punto de vista del cambio climático, los desafíos interdisciplinares para responder a la pandemia e implantar soluciones *smart* y sostenibles, exigen de la acción local, no solo en los primeros momentos de respuesta a la expansión de la pandemia, sino, de forma señalada, en el proceso de recuperación y reconstrucción, en tanto las Administraciones locales han de ser, necesariamente, actores importantes en la implantación y despliegue de una red eléctrica inteligente, de la microgeneración de energía eléctrica, de una movilidad más sostenible, de sistemas de gestión de la información, de servicios públicos prestados a distancia y del máximo aprovechamiento de las soluciones tecnológicas alumbradas al respecto.

Así lo sanciona, por lo demás, la Nueva Carta de Leipzig 2020, centrada, de acuerdo con su tenor literal, “en el bien común” y en poner a su servicio “el poder transformador de las ciudades”⁷¹. Afirma, a tal efecto, que “el bien común incluye servicios públicos de interés general y sistemas de previsión fiables, así como la reducción y prevención de nuevas formas de desigualdad en términos sociales, económicos, ecológicos y territoriales. Nuestro objetivo común es mantener y mejorar la calidad de vida en todas las ciudades, pueblos y áreas funcionales europeos. Nadie debe quedar atrás en este proceso.” No solo hace hincapié en la asunción práctica por muchas ciudades de “la responsabilidad de proceder a la transformación hacia una sociedad más justa, verde y productiva”, sino que reconoce que “ello requiere un liderazgo político, una actuación administrativa fiable y recursos suficientes”, precisando las ciudades del “pleno apoyo de todos los niveles de gobierno y de todos los actores clave, tanto estatales como de la sociedad civil”.

En efecto, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del

⁷¹ Aprobada en la reunión informal de Ministros de la Unión Europea responsables de Desarrollo Urbano celebrada el día 30 de noviembre de 2020 y a la que acompaña la aprobación, al día siguiente, 1 de diciembre, de la Agenda Territorial 2030 en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Social, que incide, asimismo, en la necesidad de actuar de forma inmediata para promover un desarrollo territorial equilibrado y armonioso y evitar los crecientes desequilibrios entre personas y territorios de la Unión Europea en temas tan trascendentales como la calidad de vida, el acceso a los servicios, la digitalización, el empleo, el conocimiento, la competitividad económica, etc.



Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no predetermina ni define la forma de gestión de los fondos europeos, sino que tan solo busca agilizar y simplificar la actividad administrativa, sustituyendo selectivamente algunas reglas organizativas y procedimentales específicas. A tal efecto, rehúye del tradicional modelo divisional de la Administración en aras de una mayor transversalidad, en busca de visiones y estrategias sectoriales superadoras de compartimentos estancos, a la vez que dispone diversas adaptaciones de los procedimientos administrativos habituales con la finalidad de facilitar una gestión eficaz y eficiente del Plan, entre los que se incluyen también la modulación de la gestión presupuestaria y de la tramitación relativa a la fiscalización en el ejercicio de la función de control, en particular, la reducción de informes que acompañan a ciertos procedimientos de examen y autorización del gasto.

En efecto, la norma reitera a lo largo de su enunciado la referencia a la premura temporal y a la urgencia en la tramitación de estos proyectos. La propia Exposición de motivos apunta a ello, destacando la larga tramitación que implican en nuestro ordenamiento jurídico administrativo ciertos procedimientos, en particular, los de contratación pública y otorgamiento de subvenciones, “lo que hace preciso revisar los obstáculos y cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública y, una vez analizados, es preciso acometer reformas que permitan contar con una Administración moderna y ágil capaz de responder al desafío que la ejecución de proyectos vinculados a los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación plantea”.

Así, su artículo 45.1 ha previsto la tramitación de urgencia *ope legis*, con la consiguiente reducción de plazos temporales, para los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos, sancionando la norma, además, el orden de despacho prioritario de estos asuntos y obviando, por tanto, la necesidad de motivación particular para cada supuesto. Se refuerza, además, la digitalización del procedimiento administrativo común, fomentándose el despliegue de la Administración electrónica⁷². El artículo 50 concreta la medida para los procedimientos de licitación pública, al fijar nuevos plazos reducidos. Se simplifica también la gestión tanto interna como externa de las subvenciones públicas, disponiéndose como preferente el procedimiento de concurrencia no competitiva para su concesión. Se modifica, asimismo, la regulación aplicable a los convenios de colaboración financiados con estos fondos, eliminándose ciertos trámites, minorándose plazos para informes preceptivos, ampliando su vigencia y permitiendo, señaladamente, anticipos.

⁷² Conviene hacer hincapié en la existencia de créditos específicos destinados a la componente 11, sobre la modernización de las Administraciones públicas, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La inversión total estimada es de 4.239 millones de euros, contemplándose, entre otras reformas, la dirigida a la “modernización y digitalización de la Administración” para, entre otros, “la simplificación y digitalización de los procesos y procedimientos administrativos”. Destaca, a tal efecto, no solo la inversión C.11.II, dirigida a modernizar la Administración General del Estado a través de la mejora de los servicios públicos digitales, las infraestructuras tecnológicas y la ciberseguridad, automatizando procesos y desarrollando servicios públicos basados en datos, sino también la C11.I3, orientada a la transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Adicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y la configuración del Plan, incide en que los procedimientos específicos articulados para la gestión de los fondos deberán contemplar, con la flexibilización oportuna, los requerimientos pertinentes en relación con la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la cohesión territorial, el respeto al medio ambiente y el incentivo a la digitalización. En la misma línea, cabe hacer mención de la incorporación específica de ciertas previsiones orientadas a luchar contra el fraude y la corrupción ante el ajuste efectuado por el Real Decreto-ley en relación con el alcance de los principios rectores de la dinámica de gestión tradicional.

Asimismo, sin cerrar el paso a ninguna de las formas de actuación administrativa vigentes (contratos, subvenciones, convenios administrativos, consorcios, sociedades mercantiles, encomiendas de gestión, etc.), articula una nueva forma de colaboración público-privada, el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), definido por su artículo 8 como aquel “con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”.

Pese a que las entidades locales podrán gestionar y ejecutar proyectos y actuaciones del Plan estatal, es más, están compelidas a hacerlo en aras del interés general, tan solo podrán utilizar las medidas de simplificación establecidas en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuanto que tengan carácter básico, referidas principalmente a la contratación pública⁷³, sin que hasta el momento la Comunidad Autónoma de Castilla y León haya adoptado disposiciones de desarrollo o complementarias al respecto dirigidas a facilitar la simplificación procedimental y organizativa que pudiera reputarse necesaria para incentivar y garantizar la adecuada participación local. Se omite con ello un nivel territorial esencial para la gestión del medio rural y sus singularidades en nuestra Comunidad y, en última instancia, para la lucha contra la despoblación⁷⁴.

El propio Plan subraya que “es un proyecto de país, que responde a las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos españoles y requiere de la colaboración de todas las Administraciones públicas nacionales y europeas, de los agentes económicos y del conjunto de la sociedad” y, sin embargo, la Administración local no ha tenido apenas voz en su elaboración y se encuentra en gran medida ausente de su contenido, sin que se hayan valorado o ponderado adecuadamente sus necesidades de cara al adecuado aprovechamiento de los

⁷³ En sentido similar, la Disposición adicional segunda del Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón, extiende la aplicación de las medidas excepcionales previstas por el Decreto-ley a los entes locales aragoneses, si bien exige su previo acuerdo expreso en tal sentido.

⁷⁴ Obviando, por otra parte, las reiteradas llamadas de atención al respecto, no solo desde la perspectiva regional sino, más en concreto, desde la específica relativa a las instancias territoriales locales, efectuadas por los Barómetros 2020 y 2021 del Comité de las Regiones de la Unión Europea acerca del impacto regional y local de la pandemia, 2020 Barometer of Regions and Cities y 2021 EU Regional and Local Barometer.

fondos a asignar. Solo así se comprenden la aprobación por la Comisión de Entidades Locales del Senado de 18 de febrero de 2021 de la moción por la que se insta a la gestión coordinada de los fondos de recuperación con Comunidades Autónomas y entidades locales, asegurando la transparencia sobre los criterios de acceso a dichos fondos, el asesoramiento pertinente a las entidades locales y su participación en al menos un 10 por 100 del total de los fondos europeos que se reciban⁷⁵, y la Declaración institucional de la Federación Española de Municipios y Provincias sobre la participación de los gobiernos locales en la reconstrucción económica y social de España, aprobada en la reunión de su Junta de Gobierno de 31 de marzo de 2021, por la que se eleva ese porcentaje al 15 por 100 de los fondos que las Comunidades Autónomas reciban de Europa (Fondos REACT-EU) y del Gobierno de España en forma de ayudas directas para pymes y autónomos, a distribuir en función de la población y con una fórmula *ad hoc* para Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares.

Y ello a pesar de que el Preámbulo de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, reconoce que la ejecución del Plan, conforme al marco establecido en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, “conlleva el diseño de instrumentos específicos y la adaptación de los procedimientos al marco que se define. Con la finalidad de hacer efectivas las iniciativas planteadas en el menor tiempo posible, las Administraciones Públicas deben adoptar múltiples medidas, entre las que se encuentran la adaptación de los procedimientos de gestión y el modelo de control, junto a la configuración y desarrollo de un Sistema de Gestión que facilite la tramitación eficaz de las solicitudes de desembolso a los Servicios de la Comisión Europea, conforme a los estándares requeridos, tanto desde el punto de vista formal como operativo.”

En suma, la Orden pretende facilitar la gestión por objetivos y el seguimiento de los resultados obtenidos en el marco del Plan nacional con el propósito de maximizar la ejecución de los fondos asignados a España a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Define a tal efecto los conceptos de hito y objetivo⁷⁶, así como los criterios concretos para la definición, planificación, coordinación, ejecución, control y acreditación de resultados de los proyectos y subproyectos en que se articularán las diversas medidas, reformas e inversiones previstas en los diversos componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁷⁷.

⁷⁵ Publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. XIV Legislatura*, núm. 153, de 11 de marzo de 2021.

⁷⁶ Conforme a su artículo 3.1 “los hitos y objetivos son metas a alcanzar en momentos determinados del tiempo y permiten verificar que las Medidas, Proyectos, Subproyectos o Líneas de acción logran la finalidad o los resultados para los que se definieron. Para cumplir su función, los hitos y objetivos tienen asociados indicadores, cualitativos o cuantitativos, que miden su progreso y determinan su cumplimiento.”

⁷⁷ En concreto, dispone su artículo 2.2 que “son principios o criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por lo tanto transversales en el conjunto del Plan, y atendiendo a las definiciones establecidas en los artículos 3 y siguientes de esta Orden:

- a) Concepto de hito y objetivo, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado.
- b) Etiquetado verde y etiquetado digital.



Resulta, sin duda, cuando menos oportuno valorar la adopción de medidas que permitan suprimir trámites previos sin que ello redunde en una disminución indeseable o peligrosa de controles en los procedimientos correspondientes, así como la ponderación de la eventual adaptación de la regulación aplicable a la organización administrativa para facilitar la creación de estructuras de planificación y coordinación, unidades administrativas llamadas a ser de carácter provisional y para reforzar, en especial, las funciones de intervención, auditoría y control. Se trataría, en suma, de articular en el ámbito autonómico una serie de medidas similares a las adoptadas por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la Administración General del Estado, en aras a aprovechar el talento del personal, promover su captación, el análisis y la adecuada distribución de sus cargas de trabajo, la evaluación y el reconocimiento de su trabajo y asegurar, en última instancia, la correcta ejecución de las inversiones acordadas. A tal efecto, para la participación autonómica en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia pueden ser instrumentos fundamentales, entre otros, las subvenciones o transferencias estatales y autonómicas, los convenios interadministrativos o incluso los consorcios con participación autonómica. La participación local, tanto en proyectos estatales como en proyectos autonómicos con financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se puede articular, a su vez, a través de subvenciones, convenios, consorcios y otras formas de cooperación institucionalizada.

Por lo demás, la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, constituye, conforme a su Preámbulo, “la referencia necesaria para el ejercicio de la función de control y, en última instancia, acreditar el grado de ejecución de los componentes”. Hace mención expresa al principio de lealtad institucional en las actuaciones de las Administraciones públicas, conforme a lo previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para subrayar cómo “la disponibilidad de referencias normativas comunes en los ámbitos Presupuestario, Administrativo, de Contratación y de Subvenciones, garantizan la aplicación de criterios homogéneos y por lo tanto la calidad de la información del resultado de la gestión de las Reformas e Inversiones que se prevén en el Plan, en los términos requeridos en cuanto al cumplimiento de hitos y objetivos, volumen de recursos aplicados para su consecución, así como la contribución a la transición energética, la digitalización y el avance en la economía circular.”

-
- c) Análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (*do no significant harm*, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial.
 - d) Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de interés.
 - e) Compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.
 - f) Identificación del receptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista.
 - g) Comunicación.”

El sistema de información y seguimiento que establece pretende orientar a todas las Administraciones públicas implicadas en la ejecución del Plan hacia una cultura orientada a la gestión por objetivos, facilitando, en última instancia, la coordinación, el control y la rendición de cuentas por los distintos agentes implicados en su ejecución. De esta forma, los órganos de las Administraciones estatal, autonómica y local con responsabilidades de ejecución disponen de una herramienta para el seguimiento de las medidas y proyectos que tienen a su cargo y, de manera significativa, para elaborar los informes de gestión que, semestralmente, habrán de constituir la referencia necesaria para el ejercicio de la función de control y para acreditar el grado de ejecución, en especial contable, de los diversos componentes del Plan⁷⁸. Se trata, en definitiva, de permitir a los distintos niveles de las Administraciones públicas afectadas anticiparse a los posibles problemas de ejecución que pudieran plantearse y tomar las decisiones más adecuadas para evitar eventuales incumplimientos.

V. Premura en la ejecución de los fondos extraordinarios y adaptación normativa de la actividad administrativa autonómica y local para su gestión.

La irrupción imprevisible de la pandemia ocasionada por la propagación de la Covid-19 dio lugar, desde un primer momento, a una sucesión en cascada de normativa estatal y autonómica orientada a promover, apuntalar y vigorizar, en la medida de lo posible, la reactivación económica y la reparación de las devastadoras consecuencias derivadas de una emergencia sanitaria sin precedentes. La aprobación de fondos europeos extraordinarios para coadyuvar en esa ingente tarea no hizo sino subrayar la necesidad de simplificar, racionalizar y agilizar la actividad administrativa no solo para materializar y llevar a la práctica los objetivos fijados sino para hacerlo, además, en el breve plazo de tiempo dispuesto para la ejecución y justificación de las inversiones.

Las Comunidades Autónomas han aprobado, en su mayoría, normas con rango de ley para hacer frente a la situación. Reiteran o reproducen en parte para el ámbito autonómico las decisiones organizativas y procedimentales adoptadas para la Administración General del Estado por Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, esto es, incorporan medidas en materia de gestión de recursos humanos, para proporcionar soluciones flexibles a la Administración con las que hacer frente al significativo aumento de la carga de trabajo que habrá de recaer necesariamente sobre ciertas unidades administrativas⁷⁹, de simplificación procedimental y

⁷⁸ Y que el artículo 3 n) define como el “documento elaborado y firmado, según sea el ámbito, por el órgano gestor de una entidad ejecutora para el proyecto o el subproyecto o por el órgano responsable de la medida o el órgano responsable del componente de una entidad decisora por el que el firmante se hace responsable de la información que consta en el mismo en relación con la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicho documento acredita el estado de situación en cada ámbito (Componente, medida, proyecto o subproyecto) en relación con los correspondientes Hitos y Objetivos y con el resto de requerimientos del Reglamento de Recuperación y Resiliencia, así como de la información contable sobre el gasto en que se ha incurrido.”

⁷⁹ Así, en cuestiones relativas a la creación de unidades administrativas de carácter provisional, formación y



agilización de tramitación, señaladamente, en materia presupuestaria, de contratación, subvenciones o convenios o incluso para permitir una tramitación más ágil o urgente de los procedimientos de elaboración de reglamentos cuando pretendan dar respuesta normativa a situaciones extraordinarias o adaptarse a otra normativa en un plazo determinado⁸⁰.

Ahora bien, sirva de llamada de atención el tenor literal del Preámbulo de la Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, cuando sostiene que “las políticas de simplificación administrativa solo serán eficaces, en todo caso, si se conciben y ejecutan simultáneamente en los tres ámbitos señalados: normativo, procedimental y organizativo. Se trata con ello de impulsar un proceso integral de transformación, única forma real de lograr los objetivos propuestos y de implantar, de forma efectiva, una Administración más ágil y proactiva. El resultado es un proceso integral, que afecta a toda la organización, un proceso paralelo, y equivalente en su plano, al de transformación digital. No se trata de cambiar normas, por un lado, plantillas por otro y procedimientos, finalmente, de forma aislada o improvisada. Se trata de diseñar una estrategia global de cambio, de transformación del conjunto de la cultura organizativa del sector público haciendo que los nuevos principios organizativos y de funcionamiento, repetidamente proclamados, orienten de forma efectiva el rumbo futuro del sector público, sus relaciones con la sociedad y la función de servicio a los intereses generales.”

De ahí que las diversas normas aprobadas al efecto hayan incidido en la simplificación y mejora regulatoria, perfeccionando, automatizando y depurando los procedimientos y plazos de tramitación administrativa, y, simultáneamente, en medidas organizativas o estructurales para reforzar la coordinación e interconexión en el sector público⁸¹. Se inserta en esta línea el Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva de Castilla y León, que si bien no pudo tomar en consideración el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por aprobarse antes, busca, fundamentalmente, como subraya su propio Preámbulo “aligerar la carga que le corresponde asumir al ciudadano y a las empresas desplazando parte de ella hacia la Administración, que de esta manera comparte acción con el ciudadano. No solo suprime y simplifica trámites administrativos, sino que pretende acomodar el régimen de intervención en ciertas materias al principio de proporcionalidad, sustituyendo autorizaciones y licencias por otras figuras que se asientan en “la responsabilidad que la Administración espera de los ciudadanos”, lo que “supone un gran avance en las relaciones entre ambos, ya que la Administración presupone en

gestión de personas o criterios para la provisión de recursos humanos en aquellas unidades administrativas de carácter temporal, materias que alcanzan también, en ocasiones, a cuestiones retributivas. Vid., en este sentido, el Decreto 121/2021, de 17 de septiembre, del Consell, de determinación de retribuciones de las direcciones de programas vinculados al Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

⁸⁰ Vid. la recopilación realizada por M. KÖLLING, “Dosier sobre los fondos europeos *Next Generation EU*: retos para las Administraciones públicas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 63, 2021, pp. 250 y ss., superada, en todo caso, por la aprobación imparable de normativa autonómica de rango legal y reglamentario al respecto.

⁸¹ Cabe citar, por ejemplo, el desarrollo preciso otorgado a la gestión coordinada de procedimientos por el Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

los ciudadanos la madurez que los sistemas tradicionales de intervención no toman en consideración”. Su finalidad última, conforme al artículo 2, es “reactivar la actividad productiva en Castilla y León, crear empleo, contribuir a la reconstrucción del tejido económico y productivo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Castilla y León tras la desaceleración económica producida por la crisis sanitaria de la Covid-19”.

Poco más ha dispuesto al efecto nuestra Comunidad Autónoma. Tan solo algunas reglas mínimas a raíz de la aprobación de los presupuestos autonómicos para el año 2021. Así, conforme a la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 2/2021, de 22 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2021, los contratos, encargos y encomiendas a otros órganos o entidades de la Administración autonómica o de otra Administración, las subvenciones, salvo las concedidas directamente por la Administración por razones que dificulten su convocatoria públicas, los convenios de colaboración con otras entidades públicas o privadas y los convenios con entidades locales que tengan por objeto ejecutar actuaciones financiadas con fondos europeos⁸² no precisarán autorización de la Junta de Castilla y León, si bien se le deberá comunicar preceptivamente en un plazo de quince días la aprobación del gasto (en contratos, encomiendas y encargos a medios propios), la concesión de la subvención o la suscripción del convenio.

Alguna previsión más recoge la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, a fin de, como expresa su Exposición de motivos, “garantizar la correcta ejecución de los créditos y teniendo en cuenta la previsible incorporación al Presupuesto de Castilla y León de fondos procedentes de los Planes *Next Generation EU*”. Introduce, a tal respecto, una especificación en materia de ampliaciones de crédito en el artículo 129 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León e incorpora, asimismo, en su Disposición adicional segunda, algunas reglas especiales referidas a la colaboración de la Comunidad Autónoma en la gestión de los fondos de los Planes *Next Generation EU*.

En concreto, establece una regulación específica respecto a la tramitación anticipada de expedientes de gastos con cargo a estos fondos y, asimismo, respecto a los compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros, que no podrá ser superior a cinco, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 39 y 41.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, para cualquier tipo de expediente que se financie con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, cualquiera que sea el instrumento o negocio jurídico utilizado para tal fin. Concreta, por último, la competencia para la autorización de las transferencias que afecten a los créditos financiados con estos fondos, que corresponderá al Consejero de Economía y Hacienda, a excepción de las que la propia Ley 2/2006, de 3 de mayo, atribuya a los Consejeros o, en su caso, Presidentes o máximos representantes de los organismos autónomos y entidades u órganos que posean dotación diferenciada con

⁸² En concreto, con los Fondos de los Planes *Next Generation EU*, con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, con el Fondo Social Europeo Plus, con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y con el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

presupuesto limitativo, que la seguirán ejerciendo en los mismos términos dispuestos hasta el momento por la legislación vigente.

Se trata de una regulación más bien escasa y de alcance limitado. En tal sentido, alguna de las normas autonómicas previamente aludidas ha introducido previsiones innovadoras de cierto interés que cabría ponderar también desde la perspectiva particular del ordenamiento jurídico castellano y leonés. Así, entre otras, Andalucía ha regulado una vía de arbitraje al respecto⁸³, Canarias ha previsto la creación de una bolsa de empleados públicos cualificados que puedan asistir al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias fuera de su jornada ordinaria de trabajo, al objeto de reforzar temporalmente sus recursos humanos “y evitar que el mayor volumen de recursos especiales en materia de contratación pueda entorpecer la gestión de los fondos”⁸⁴.

Cataluña, a su vez, ha regulado la incorporación de las entidades representativas de los entes locales a la comisión mixta de seguimiento constituida por Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público, para el seguimiento de la ejecución de los contratos suscritos al efecto, disponiendo medidas específicas al respecto para su apoyo y asesoramiento, así como para la coordinación no solo interadministrativa sino con entidades privadas que pudiera estimarse necesaria. Destacan, en tal sentido, las medidas que recoge relativas a la simplificación y agilización de la gestión de convenios administrativos y consorcios de cooperación, así como respecto a la colaboración y creación de espacios de diálogo con el sector privado en el despliegue de las actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el fondo REACT-UE.

También se recoge alguna disposición de interés para el ámbito local valenciano en el Decreto 161/2021, de 8 de octubre, del Consell, de creación y regulación de los órganos de gobernanza de la Estrategia Valenciana para la Recuperación y de la gestión de los fondos *Next Generation EU*. En efecto, la participación local se encuentra cuando menos prevista en los tres órganos regulados. De un lado, aun cuando sea de forma más bien indirecta, la Comisión de Seguimiento de la Estrategia, comisión interdepartamental, cuenta entre sus vocales con el titular de la Dirección General competente en materia de administración local, contemplando de forma expresa el artículo 4.3 la posible solicitud por la Comisión “a propuesta de cualquiera de las personas que la componen, y siempre que los asuntos sometidos a debate lo hagan necesario o conveniente, [de] la asistencia, con voz pero sin voto, de las personas que ocupan puestos de carácter directivo en los diferentes departamentos del Consell o en entidades del sector público instrumental, de personal empleado público o de

⁸³ Vid. sobre el arbitraje para la resolución de conflictos en la ejecución, el artículo 33 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁸⁴ Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado *Next Generation EU*, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la Covid-19.

especialistas externos en la materia de que se trate, a efectos de informar y asesorar al órgano colegiado”⁸⁵. De otro, la Oficina Valenciana para la Recuperación, aun cuando se trate de un órgano autonómico de carácter transversal de apoyo técnico a los restantes órganos de gobernanza, realizará, conforme al artículo 7, “la coordinación y el seguimiento de las actuaciones y proyectos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” y, en su función de apoyo técnico, “asesorará, realizará estudios, informes y análisis, y propondrá instrucciones, orientaciones y recomendaciones, en materias vinculadas al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que fueran necesarias para un mejor seguimiento y ejecución de la Estrategia o que le sean encomendadas por la Comisión. Para el desarrollo de esta función, podrá recabar de la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental cuantos datos e informes considere necesarios. Asimismo, podrá solicitar colaboración e información de entidades locales, de entidades públicas, de entidades y empresas privadas, y del tercer sector, que ejecuten proyectos vinculados” al citado Mecanismo. Por último, el Foro de Participación de la Estrategia se crea “como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, consulta y participación” en su implementación⁸⁶, encomendándose a los Departamentos del Consell la creación y el impulso, conforme al artículo 10, de “foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal, con el fin de contar con la participación de los actores relevantes en la ejecución de la EVR y de los fondos, contar con el parecer de los agentes implicados, favorecer una participación plenamente inclusiva, así como recoger aportaciones”.

Aun más explícito resulta, respecto de los foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal, el Decreto extremeño 8/2021, de 17 de febrero, por el que se establecen medidas de coordinación para la planificación, gestión y ejecución de Fondos Europeos, cuyo artículo 9.1 prescribe impulsar la participación en ellos, “como actores relevantes al efecto, de las “autoridades locales, provinciales y otras autoridades públicas”, a fin de “permitir el diálogo, contar con orientaciones o recomendaciones para el éxito en la consecución de los objetivos, favorecer la discusión y la generación de sinergias y favorecer la gobernanza”. Es más, conforme al apartado 2 del mismo precepto, “con arreglo al principio de la gobernanza multinivel, se procurará la participación de estos socios en los procesos de preparación de los programas y planes, y en la fase de ejecución, mediante la participación en comités de seguimiento u órganos similares”. Ahora bien, la mayor contribución de Extremadura desde la perspectiva de la participación local en la gestión y ejecución de los fondos europeos es la que trae causa de la modificación por Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de autonomía municipal de Extremadura, para incorporar a su articulado la figura de los Programas de Colaboración Económica Municipal, como instrumento de

⁸⁵ Corresponden a la Comisión, entre otras funciones, conforme al artículo 6.1, “establecer las directrices de colaboración de la Generalitat con las restantes administraciones públicas, en particular los entes locales, para el desarrollo y ejecución de la Estrategia” y “coordinar con las autoridades de gestión y control, la observancia de los requerimientos, exigencias e instrucciones, tanto de la Unión Europea, como del Gobierno de España”.

⁸⁶ Corresponde la determinación de su composición a Acuerdo del Consell, tratándose, sin duda, de un ámbito propicio para la participación local.

financiación adicional de las entidades locales extremeñas, cuyo diseño y condiciones de ejecución y evaluación será objeto de concertación a través del Consejo de Política Local, sin perjuicio de su aprobación posterior mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, en aquellos casos en que converjan, en relación con ámbitos competenciales compartidos, intereses locales y autonómicos⁸⁷.

También Galicia prevé, de forma específica, la creación de un mecanismo propio de participación de las entidades locales de Galicia, en concreto, una comisión paritaria entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias, a la que corresponderá, conforme al artículo 63.3 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, realizar las propuestas de simplificación de trámites para la implantación de iniciativas empresariales tales como ordenanzas tipo, pliegos de bases de contratación o de bases de ayudas y subvenciones, entre otras. Conformada por cinco personas representantes de la Federación y cinco de la Xunta de Galicia, su presidencia corresponderá al titular de la Dirección General con competencias en materia de administración local. De modo similar, Murcia establece en el artículo 6.2 del Decreto-ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración regional para la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (*Next Generation EU*) para la reactivación económica y social de la Región de Murcia, un mecanismo de participación específico para las entidades locales, que se articulará a través del Consejo Regional de Cooperación Local, “que, en el ejercicio de sus funciones, podrá elaborar propuestas, orientaciones y recomendaciones, así como conocer el estado de ejecución de los proyectos financiados con fondos para la recuperación y transformación”.

Aun sin limitarse de forma expresa o exclusiva a la ejecución local de fondos europeos para la recuperación, presenta también cierto interés la modificación efectuada por la Disposición final primera del Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación. Añade una nueva Disposición adicional séptima a la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, a fin de establecer un régimen especial simplificado que permita agilizar la tramitación de las inversiones en lista de reserva y distribuir los excedentes que pudieran producirse en las partidas presupuestarias asociadas al Plan citado para los años 2017-2019.

En cualquier caso, desde la perspectiva propiamente energética destaca la atención dispensada por el ordenamiento andaluz al fomento de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética. El Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de

⁸⁷ Conforme a su nuevo artículo 46.4: “Los programas de colaboración económica municipal atenderán principalmente a la finalidad de transformación de la financiación local vehiculada tradicionalmente mediante subvenciones en una financiación incondicionada que se vehiculará a través de transferencias de recursos, con el objeto de reforzar la autonomía de gasto de las entidades locales y, asimismo, suprimir trámites burocráticos y cargas administrativas para hacer efectiva la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil. La dedicación de las transferencias financieras a sus finalidades será objeto de evaluación y control por los órganos competentes en los términos que se determinen en el proceso de concertación.”



la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, reduce el plazo de tramitación de los instrumentos de planeamiento en la fase de emisión de informes sectoriales y mejora la coordinación entre los mismos, agilizando la implantación sobre suelo no urbanizable de determinadas infraestructuras que prestan servicios de interés general a la población, en especial, las energéticas, cuya autorización sectorial corresponde a la Comunidad Autónoma y para las que la legislación reguladora no contempla un mecanismo de coordinación con la planificación urbanística. Establece, en suma, un procedimiento más sencillo y ágil que el vigente hasta entonces.

De forma similar, el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece como especialidad en materia de evaluación ambiental para los proyectos financiables total o parcialmente mediante fondos europeos, la posibilidad prevista por la normativa estatal de excluir de tal evaluación, sin necesidad de que el Consejo de Gobierno dicte acto motivado al efecto, los proyectos financiados con fondos europeos “cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente”, debiendo motivar, en todo caso, el órgano sustantivo la concurrencia de dichas circunstancias en el correspondiente acuerdo de inicio.

También el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, incide en la cuestión al modificar la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, para mejorar la tramitación de los proyectos de energías renovables y adecuarla a las especificidades que establece al efecto el nuevo régimen urbanístico de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Modifica, asimismo, el Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía, para acompañarlo con la regulación básica estatal establecida en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, afectando, por lo demás, a ciertas competencias en materia de energía a nivel autonómico, a la exención de ciertos trámites y a la tramitación coordinada entre órgano sustantivo y ambiental en relación con autorizaciones administrativas autonómicas concedidas en materia energética.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha establecido, asimismo, relevantes medidas sobre el sector energético en su Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. Así, de un lado, para impulsar el proceso de transición ecológica, potencia y agiliza la tramitación de instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de otras energías renovables, no eólicas, cogeneración y residuos. De otro, simplifica algunas

tramitaciones menores de instalaciones energéticas sencillas para agilizarlas y reducir las cargas burocráticas, prescindiendo del trámite de información pública salvo que se solicite por el promotor declaración de utilidad o se requiera evaluación de impacto ambiental, en cuyo caso se tramitarán simultáneamente.

Castilla-La Mancha cuenta, por su parte, gracias a la Disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación, con una nueva Agencia de la Energía y del Cambio Climático, creada como entidad de derecho público con el objetivo fundamental de, en expresión de la Exposición de motivos de la Ley, “impulsar políticas sectoriales en materia de transición energética, propiciar la descarbonización de la economía regional y la diversificación energética basada en el desarrollo de las energías renovables; impulsar las nuevas tecnologías e incentivar el ahorro y la eficiencia energética. Con una visión global y coherente de un sector absolutamente estratégico como es el energético y con un modo de gestión que se ajusta mejor a las necesidades del momento, la entidad de derecho público que se crea servirá a la Administración regional como instrumento idóneo para diseñar e implementar propuestas novedosas en materia de política energética, y para aplicar y desarrollar las directrices emanadas al efecto de los órganos de gobierno.”

Siguiendo la estela estatal, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha aprobado, asimismo, el Decreto-ley 28/2021, de 21 de diciembre, de modificación del libro quinto del Código civil de Cataluña, con el fin de incorporar la regulación de las instalaciones para la mejora de la eficiencia energética o hídrica y de los sistemas de energías renovables en los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, reformando, en concreto, el régimen general de adopción de acuerdos al respecto, de manera específica, su adopción por unanimidad y mayorías cualificadas, así como su vinculación, el régimen aplicable a los elementos comunes de uso exclusivo y a la conservación y mantenimiento de los elementos comunes, para facilitar su ejecución e implementación en este tipo de edificaciones.

Especialmente ambicioso resulta el Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica en la Comunidad Valenciana. Tiene por finalidad, conforme a su artículo 1.2, “acelerar la consecución del objetivo de aumento de la potencia instalada en centrales eléctricas fotovoltaicas y eólicas hasta el año 2030, previsto en los distintos instrumentos estratégicos y de planificación energética y cambio climático, aprovechando los recursos energéticos renovables disponibles en la Comunitat Valenciana, con la finalidad esencial y principal de contribuir a revertir la actual «situación de emergencia climática» declarada por las distintas instituciones internacionales, comunitarias, nacionales y autonómicas.” Son, asimismo, fines de la norma, conforme al segundo párrafo del precepto, “incrementar el nivel de aprovechamiento de los recursos energéticos autóctonos y distribuidos en forma de radiación solar y energía eólica disponibles en el territorio de esta comunidad autónoma, para incrementar los niveles de autoabastecimiento y diversificación energéticos regional, mejorar

la seguridad de suministro y reducir las pérdidas energéticas, costes e impactos asociados al transporte y distribución de la energía eléctrica, como objetivos prioritarios de una política energética sostenible, eficiente y competitiva.” En todo caso, el prolífico enunciado de su objeto, concretado en siete apartados con cierto grado de detalle⁸⁸, puede reconducirse, de forma sumamente amplia, a dos aspectos esenciales. De un lado, la modificación de cuantas regulaciones legales y reglamentarias se estiman pertinentes para agilizar y simplificar los procedimientos administrativos implicados en el impulso de las centrales eléctricas a partir de energías renovables y el imprescindible desarrollo de las redes eléctricas pertinentes al efecto, actualizando, adecuando y coordinando la normativa autonómica a la estatal. De otro, el establecimiento del régimen jurídico y, en particular, el procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas. Este último se extiende, además, a los parques eólicos, sin perjuicio de los criterios y la regulación que establece al respecto el Plan Eólico de la Comunitat Valenciana, aprobado por Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano, y modificado por este Decreto-ley en el sentido antes apuntado.

Cabe citar también, a estos efectos, las medidas que establece el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, con el ánimo de agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos para la implantación de algunas instalaciones. Simplifica, de un lado, ciertos procedimientos para instalaciones eléctricas de pequeña entidad, prescindiendo del trámite de información pública en determinados supuestos⁸⁹ (artículo 12) y de autorización administrativa para

⁸⁸ Conforme a su artículo 1.1, “este Decreto-ley tiene por objeto:

- a) Establecer los proyectos de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir del aprovechamiento de los recursos energéticos renovables que tienen el carácter de inversiones de interés estratégico para la Comunitat Valenciana, así como sus efectos.
- b) Simplificar y agilizar los supuestos y procedimientos administrativos vinculados a la construcción y puesta en servicio de instalaciones eléctricas para el aprovechamiento de la energía solar y eólica, reduciendo la carga burocrática modificando y derogando diversas disposiciones autonómicas en las materias de ordenación territorial, urbanismo y paisaje, de prevención, calidad y control ambiental de actividades, de montes o terrenos forestales y del sector eléctrico.
- c) Regular criterios y requisitos territoriales, urbanísticos, paisajísticos, medioambientales y energéticos exigibles a los proyectos de centrales fotovoltaicas.
- d) Establecer obligaciones y mecanismos de gestión para favorecer la generalización de las instalaciones de aprovechamiento de las energías renovables en las edificaciones públicas y particulares, así como los suelos urbanos y urbanizables.
- e) Mejorar y clarificar la regulación asociada a la implantación de parques eólicos en la Comunitat Valenciana sin afectar a las cuestiones propias y sustantivas de la planificación territorial sectorial vigente aplicable a este tipo de instalaciones eléctricas, y suprimiendo el instrumento del plan especial para los nuevos que vayan a emplazarse en las zonas eólicas definidas en el Plan Eólico de la Comunitat Valenciana, sustituyendo dicho instrumento por una autorización territorial específica por uso y aprovechamiento del suelo al igual que para las centrales fotovoltaicas.
- f) Establecer un procedimiento administrativo específico, único y coordinado para autorizar la implantación de centrales fotovoltaicas sobre el suelo no urbanizable y de parques eólicos.
- g) Mejorar la transparencia y acceso a la información de las redes eléctricas para facilitar la toma de decisiones por los operadores económicos, incluidos los consumidores, así como evitar procesos especulativos o retrasos injustificados para avanzar en la transición energética como parte de la respuesta a la emergencia climática.”

⁸⁹ En concreto, conforme a su artículo 12, “siempre que no estén sometidas a evaluación de impacto ambiental y no se solicite declaración en concreto de utilidad pública, no se requerirá trámite de información pública para la autorización administrativa de las siguientes instalaciones:



algunas instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, en concreto, en modalidad de autoconsumo sin excedentes o con excedentes conectadas a redes de tensión inferior a 1 kV y en relación con instalaciones aisladas (artículo 13). Regula también, de otro, la coordinación de procedimientos para instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de tecnología fotovoltaica y sus infraestructuras de evacuación cuando estén sometidas a evaluación de impacto ambiental y deban solicitar autorización de actividades en suelo no urbanizable⁹⁰.

VI. El potencial de la inspección técnica de edificios en relación con la rehabilitación edificatoria, en particular, en el medio rural castellano y leonés.

Los programas e instrumentos alumbrados en los últimos tiempos para impulsar la rehabilitación energética y edificatoria y, en última instancia, la recuperación y reparación de los daños económicos y sociales causados por la pandemia se asientan sobre el ordenamiento urbanístico preexistente, sus principios, técnicas y herramientas propias. Del abanico de medidas reguladas por la legislación urbanística estatal de 2013 en pos de la sostenibilidad urbana con especial protagonismo local sobresale, precisamente, la regulación del en aquel entonces nuevo y hasta cierto punto frustrado informe de evaluación de edificios, cuyo régimen jurídico se asentaba, precisamente, sobre el deber de conservación que atañe a todo propietario de inmueble, si bien elevándose sobre el mismo para conectar de forma más directa y ambiciosa con el propósito de mejorar e incrementar la sostenibilidad ambiental, social y económica del propio núcleo urbano⁹¹.

La jurisprudencia ha mantenido de forma consistente la concepción del deber de conservar como una manifestación inequívoca de la función social que tiene el derecho de propiedad urbanística a tenor del artículo 33.2 de la Constitución, identificando las razones de seguridad, salubridad e incluso de ornato público con valores sociales indudables, de forma que “la policía administrativa sobre las edificaciones no se limita a las licencias urbanísticas necesarias para alzarlas y ocuparlas sino que se prorroga en el tiempo, tras la conclusión de las obras al amparo de una licencia no caducada y conforme a la ordenación urbanística, mediante la exigencia de los deberes de conservación adecuada de los edificios, que acompañan como deber a las facultades de su uso y disfrute que comprende el derecho de

a) Instalaciones de producción de potencia igual o inferior a 1 MW, su transformación y sus líneas de evacuación.

b) Instalaciones de tensión nominal igual o inferior a 66 kV.

c) Modificaciones de instalaciones de tensión nominal superior a 66 kV ubicadas en el interior de instalaciones de la persona titular.

d) Instalaciones de carácter temporal.

⁹⁰ De forma coherente con lo dispuesto, por otra parte, para la tecnología eólica por el Decreto Foral 56/2019, de 8 de mayo, por el que se regula la autorización de parques eólicos en Navarra.

⁹¹ Sobre la elevación y transformación del informe de evaluación de edificios en instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana, vid. D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, “El informe de evaluación de los edificios”, en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.) y A. CASARES MARCOS (Coord.), *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 371 y ss., y, desde la perspectiva concreta del ordenamiento urbanístico castellano y leonés, A. CASARES MARCOS, “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016.

propiedad conforme al artículo 348 del Código Civil”⁹². El giro copernicano del urbanismo hacia un nuevo modelo más sostenible fundado en la rehabilitación, regeneración y renovación urbana ha llevado, asimismo, a insistir en esta estrecha vinculación de la conservación no solo al beneficio particular del propietario sino al interés general.

Aunque su regulación estatal sufrió un duro revés a raíz de las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, y 143/2017, de 14 de diciembre, la apuesta decidida del legislador estatal por la nueva senda de sostenibilidad urbana había provocado una reacción en cascada de reforma de las legislaciones urbanísticas autonómicas para acomodar su contenido al enunciado de aquella reforma capital de 2013, incorporándose e interiorizándose de forma pacífica por el Derecho interno de la mayoría de nuestras Comunidades Autónomas el nuevo instrumento del informe de evaluación de edificios a fin de hacerlo pivotar sobre la aspiración a progresar de forma decidida en la senda de la sostenibilidad urbana. A ello responde, en concreto, el artículo 110 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, sobre la inspección técnica de edificios, cuyo régimen jurídico desarrollan los artículos 315 a 318 ter del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 29.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el informe de evaluación de edificios persigue un triple objeto. De un lado, la evaluación del estado general de conservación del edificio, de acuerdo con los requerimientos y especificaciones que establezca al respecto la legislación urbanística aplicable en cada Comunidad Autónoma. De otro, la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal⁹³ y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, ya sea estatal o autonómica, a efectos de constatar si el edificio es susceptible o no de la realización de aquellos ajustes que pudieran resultar razonables para su satisfacción⁹⁴. En última instancia, la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento que establezca al respecto la normativa vigente, en la actualidad, el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, tipificando, a tal efecto, las Disposiciones adicionales duodécima y décimo tercera del Texto

⁹² En cita textual extraída de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2002, rec. 7088/1998, con remisión, a su vez, a las de 12 de septiembre y 5 de diciembre de 1997 y 6 de noviembre de 2000.

⁹³ En los términos en que es definida por el artículo 2 k) del Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, conforme al que “es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. En la accesibilidad universal está incluida la accesibilidad cognitiva para permitir la fácil comprensión, la comunicación e interacción a todas las personas. La accesibilidad cognitiva se despliega y hace efectiva a través de la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas y otros medios humanos y tecnológicos disponibles para tal fin. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.”

⁹⁴ En el sentido dispuesto a tal efecto por el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, esto es, si cabe adoptar las medidas de adecuación del edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, sin que suponga una carga desproporcionada, en los términos dispuestos de forma expresa por el apartado 5 de este precepto.



Refundido las infracciones y correlativas sanciones a aplicar en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios. A tal fin recogerá no sólo la calificación del edificio a efectos de la eficiencia energética (letras A a G, reduciéndose de 10 de 5 años el periodo de validez de los certificados de peor calificación energética), sino también recomendaciones sobre las mejoras que podrían realizarse al respecto, analizadas en términos de coste/beneficio y clasificadas en función de su viabilidad técnica, económica y funcional, y de su repercusión energética.

El certificado de eficiencia energética surge y se regula con entidad propia por la Unión Europea como un instrumento de mercado para apoyar tanto la compra como el alquiler de inmuebles en edificios energéticamente más eficientes, vinculándose progresivamente a la renovación del parque edificado. Si en un primer momento el artículo 7 de la Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios, establecía el marco aplicable al certificado de eficiencia energética, imponiendo a los Estados miembros la obligación de velar “por que, cuando los edificios sean construidos, vendidos o alquilados, se ponga a disposición del propietario o, por parte del propietario, a disposición del posible comprador o inquilino, según corresponda, un certificado de eficiencia energética”, cuya validez no excedería de 10 años, posteriormente sería sustituido por los artículos 11 a 13 de la actualmente vigente Directiva 2010/31/UE⁹⁵, que profundizan en esta misma línea, al exigir a los Estados miembros que tomen “las medidas necesarias para establecer un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios”, “con el fin de que los propietarios o arrendatarios del edificio o de una unidad de este puedan comparar y evaluar su eficiencia energética”.

La modificación de esta última por Directiva 2018/844⁹⁶ no ha hecho sino incidir en la utilidad del certificado para promover la eficiencia energética⁹⁷ y garantizar que las ayudas financieras dispuestas al efecto se aplican de la mejor forma posible⁹⁸, poniéndolo en conexión con un sistema voluntario orientado a la preparación de las edificaciones para aplicaciones inteligentes y con el posible empleo de otros sistemas de control independientes susceptibles de aportar datos de gran calidad sobre el parque inmobiliario⁹⁹. En definitiva, se

⁹⁵ Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

⁹⁶ Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

⁹⁷ Así, el considerando 20 de su Preámbulo declara que “conviene mejorar la transparencia de los certificados de eficiencia energética garantizando el establecimiento y aplicación uniformes de todos los parámetros de cálculo necesarios, tanto por lo que respecta a la certificación como a los requisitos mínimos de eficiencia energética”.

⁹⁸ Para garantizarlo, en expresión del considerando 33 de su Preámbulo, las citadas medidas financieras deben “vincularse a la eficiencia del equipo o material utilizados para la renovación, nivel de certificación o cualificación del instalador, a una auditoría energética o a la mejora conseguida como resultado de la renovación, que debe evaluarse comparando los certificados de eficiencia energética expedidos antes y después de esta, utilizando valores estándar o mediante otro método transparente y proporcionado”.

⁹⁹ De esta forma sostiene el considerando 34 de su Preámbulo que “los sistemas actuales de control independientes de los certificados de eficiencia energética pueden utilizarse a efectos de control del cumplimiento, y deben reforzarse para garantizar que sean de buena calidad. Cuando los sistemas de control



empleará para documentar y contrastar la mejora en eficiencia energética alcanzada por la instalación, sustitución o mejora de una instalación técnica, evaluándose la eficiencia energética global no solo de la parte concreta objeto de modificación sino también, en su caso, de toda la instalación renovada¹⁰⁰.

En esta misma línea, el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, amplía el número de edificios que deberán contar en España con certificación energética, extendiendo la obligación a construcciones con superficie útil superior a 500 m² destinadas a uso administrativo, sanitario, comercial¹⁰¹, residencial público¹⁰², docente, cultural¹⁰³, recreativo¹⁰⁴, hostelero¹⁰⁵, transporte de personas¹⁰⁶, deportivo¹⁰⁷ o religioso y a edificios ocupados por una administración pública de más de 250 m². Regula las condiciones técnicas y administrativas de estas certificaciones de eficiencia energética edificatoria, en concreto, la metodología y definiciones técnicas para el cálculo de la calificación energética, el contenido mínimo del Certificado de Eficiencia Energética¹⁰⁸ y los requisitos necesarios para obtener la etiqueta de eficiencia energética del edificio, así como la documentación exigible para tramitar la certificación y la correcta transmisión de sus resultados a usuarios y propietarios, precisando y actualizando las obligaciones de los promotores y propietarios de edificios respecto a las características técnicas que deben cumplir los inmuebles en la materia.

Su artículo 14 vincula, por lo demás, los incentivos financieros otorgados por las Administraciones públicas en cualquier tipo de reforma de edificios, o de parte de los mismos, para la mejora de la eficiencia energética al ahorro de energía efectivamente previsto o logrado, mediante la comparación de los certificados de eficiencia energética expedidos antes y después de la reforma o, alternativamente, mediante uno o varios de los siguientes criterios: la eficiencia energética de los equipos o materiales utilizados para la reforma, en cuyo caso, los equipos o materiales utilizados para la reforma serán instalados por un instalador con el nivel pertinente de certificación o cualificación; los valores estándar para el cálculo del ahorro

independientes de los certificados de eficiencia energética estén complementados por una base de datos optativa, superando los requisitos de la Directiva 2010/31/UE modificada por la presente Directiva, podrán utilizarse a efectos de control del cumplimiento y para la elaboración de estadísticas sobre el parque inmobiliario regional o nacional. Se requieren datos de gran calidad sobre el parque inmobiliario, que podrían proceder en parte de las bases de datos de certificados de eficiencia energética que actualmente desarrollan y gestionan casi todos los Estados miembros.”

¹⁰⁰ Tal y como dispone en su nueva redacción el artículo 8.9 de la Directiva 2010/31/UE.

¹⁰¹ Tiendas, supermercados, grandes almacenes, centros comerciales y similares.

¹⁰² Hoteles, hostales, residencias, pensiones, apartamentos turísticos y similares.

¹⁰³ Teatros, cines, museos, auditorios, centros de congresos, salas de exposiciones, bibliotecas y similares.

¹⁰⁴ Casinos, salones recreativos, salas de fiesta, discotecas y similares.

¹⁰⁵ Bares, restaurantes, cafeterías y similares.

¹⁰⁶ Estaciones, aeropuertos y similares.

¹⁰⁷ Gimnasios, polideportivos y similares.

¹⁰⁸ Compuesto, en particular, de documento específico de certificado de eficiencia energética del edificio, etiqueta de eficiencia energética, informe de evaluación energética del edificio en formato electrónico (xml), documentos o ficheros digitales necesarios para la evaluación del edificio en los procedimientos de cálculo utilizados, anexos y cálculos justificativos que pudieran ser necesarios para la correcta interpretación de la evaluación energética del edificio y recomendaciones de uso para el usuario.

de energía en los edificios; los resultados de una auditoría energética; o, los de otro método pertinente, transparente y proporcionado que muestre la mejora en la eficiencia energética¹⁰⁹.

El certificado resulta óptimo, en definitiva, para allegar información y elaborar una base de datos que permita establecer una racionalidad en las políticas de rehabilitación de edificios¹¹⁰, regeneración y renovación urbanas, fomentando la sostenibilidad de los entornos urbanos y un adecuado análisis de la viabilidad técnica de las diversas propuestas efectuadas a tal efecto, así como de su coste-beneficio¹¹¹. No en vano, la disposición de información urbanística dinámica, esto es, actualizada y fácilmente accesible, está llamada a ser una de las claves de la sostenibilidad urbanística, en tanto permite detectar las necesidades de regeneración, renovación y rehabilitación urbanas.

Es más impreciso en la determinación del objeto del informe correspondiente el enunciado literal de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cuyo artículo 110 remite la inspección técnica de la edificación a la evaluación de “su estado de conservación y el cumplimiento de los deberes urbanísticos establecidos en el artículo 8 y de las condiciones que señale, en su caso, la normativa aplicable a cada tipo de construcción”¹¹².

¹⁰⁹ Vid., en tal sentido, la consulta vinculante V3163-21, de 21 de diciembre de 2021, de la Subdirección General de Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre la exigibilidad del certificado expedido por el técnico competente con carácter previo a la realización de las obras respecto del que pueda contrastarse con el expedido al final de las mismas que efectivamente se ha mejorado la eficiencia energética de la vivienda habitual o arrendada para su uso como vivienda para la aplicación de las deducciones pertinentes en relación con la realización de obras de mejora de eficiencia energética en viviendas y la validez de los expedidos antes del comienzo de las obras siempre que no hubiera transcurrido un plazo de dos años entre la fecha de su expedición y la del inicio de estas obras.

¹¹⁰ Destaca, en tal sentido, la previsión de la Disposición adicional quinta del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, que encuentra concreción en la Resolución de 24 de noviembre de 2021, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se desarrolla el procedimiento, contenido y formato del envío de información para el Registro Administrativo Centralizado de los informes de evaluación energética de los edificios en formato electrónico.

¹¹¹ No en vano, la finalidad del procedimiento básico que establece el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, para la certificación es, conforme a su artículo 1.2, “la eficiencia energética en los edificios, así como, que la energía que estos utilicen sea cubierta mayoritariamente por energía procedente de fuentes renovables, con la consiguiente reducción de las emisiones de CO₂ en el sector de la edificación”. De ahí, además, que el objeto del Real Decreto sea, precisamente, de acuerdo con su artículo 1.1, establecer las condiciones técnicas y administrativas que rigen la realización de estas certificaciones y la correcta transmisión de sus resultados a los usuarios y propietarios de los edificios, así como de las necesarias para la aprobación de la metodología de cálculo de su calificación de eficiencia energética, considerando, en concreto, aquellos factores susceptibles de mayor incidencia en su consumo energético, y para el establecimiento de la etiqueta de eficiencia energética como distintivo común en todo el territorio nacional.

¹¹² El artículo 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, desgrana, sin perjuicio de los deberes urbanísticos establecidos para cada clase de suelo, los deberes de uso y conservación que recaen sobre los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles. En concreto:

“a) Destinarlos a usos que no estén prohibidos por las Leyes o el planeamiento urbanístico.

b) Conservarlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad, ejecutando:

1º Los trabajos y obras necesarios para mantener en todo momento dichas condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado.

2º Las obras adicionales de conservación que se impongan por motivos de interés general, mediante el procedimiento de orden de ejecución regulado en el artículo 106.

c) Resolver la dotación de los servicios que resulten necesarios o exigibles conforme al uso y demás características del bien y a las determinaciones del planeamiento urbanístico y sectorial.



Incide en ello también el artículo 315 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, cuyo apartado b) le encomienda determinar, además, las obras y trabajos de mantenimiento precisos para cumplir con aquellos deberes y condiciones, así como el plazo señalado al efecto. En todo caso, el tercer apartado de este precepto, el c), encomienda a la inspección técnica de edificios “cumplir las condiciones para poder surtir los efectos previstos para el informe de evaluación de edificios en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”.

Se sanciona así la incorporación, vía remisión, a la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León del triple objeto encomendado a la evaluación de los edificios por la legislación urbanística estatal, consumando el paso de la anterior inspección técnica de construcciones al nuevo informe de evaluación de edificaciones, más ambicioso en su planteamiento y objetivos por cuanto enlaza con la filosofía internacional orientada a la valoración del ciclo ambiental de la edificación (*Environmental Life Cycle Assessment of Buildings*). En su nueva concepción resulta óptimo, sin duda, para avanzar en pos de una evaluación interdisciplinar, más compleja y onerosa, del ciclo de vida de la edificación residencial, caracterizada por un largo período en servicio tras su construcción, a partir de la ingente cantidad de información y datos que el actual uso de la digitalización y las nuevas tecnologías es susceptible de proporcionar. Más aun considerando la estrecha imbricación entre las vertientes energética y digital que sanciona el nuevo modelo de edificación y que habría de pautar la transformación del parque edificado ya existente. Automatización, conectividad, telemedición, internet de las cosas, *big data*, sistemas inteligentes de gestión y seguridad del edificio u hogar conectado son conceptos que suman y amplifican los efectos de la eficiencia energética a la que se aspira, adicionándose a los de comunidad energética y autoconsumo compartido.

Por lo que se refiere, en concreto, a nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 110 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León deslegaliza la cuestión relativa a su ámbito objetivo de aplicación. Dispone, en concreto, la sujeción a esta inspección técnica de aquellos edificios situados en los ámbitos geográficos que se determinen al respecto en vía reglamentaria. Consecuentemente, el artículo 315 bis del Reglamento de Urbanismo autonómico define las construcciones y edificaciones sometidas a inspección, fijando el ámbito de aplicación de la inspección técnica de edificios en función de la combinación de dos criterios diversos. El primero, relativo a la finalidad o uso de la construcción correspondiente; el segundo, referente al umbral poblacional del municipio en que se ubique.

De esta forma, la inspección resulta obligatoria para todas las construcciones sin excepción en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, así como en los de población igual o superior a 5.000 habitantes que se incluyan en las áreas funcionales estables definidas en la Ley 9/2014, de 27 de noviembre¹¹³, en expresión literal del precepto reglamentario. Ahora bien, si el edificio en cuestión albergara un uso residencial en tipología

d) Cumplir las demás prescripciones de la normativa sectorial vigente.”

¹¹³ Declaradas al amparo de lo dispuesto, a su vez, por Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.



no unifamiliar, la obligación de la evaluación se extendería, además, a aquellos términos municipales con población igual o superior a 5.000 habitantes, así como a los de menor población si esta fuera igual o superior a 2.000 habitantes y contaran con Plan General de Ordenación Urbana o se incluyeran en las citadas áreas funcionales estables.

El Reglamento guarda silencio, sin embargo, sobre la inspección técnica de edificios en los municipios con población inferior a 2.000 habitantes, tengan o no Plan General de Ordenación Urbana, a los que tan sólo se aplicaría este instrumento, por tanto, caso de disponerlo así de forma expresa las Ordenanzas municipales que pudieran resultar aplicables. Se deja, por tanto, al arbitrio de estos Ayuntamientos el mantenimiento o no de la obligación de sujetar aquellos edificios de uso al menos parcialmente residencial a la obligación de acreditar aquellos extremos sobre los que se pronuncia el informe de evaluación de edificios.

Pues bien, el artículo 316 del Reglamento de Urbanismo recoge el testigo de la remisión realizada por el artículo 110.4 de la Ley a la vía reglamentaria para la regulación de los plazos y condiciones en que debe llevarse a cabo la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Y así, conforme a su enunciado, la primera inspección técnica del edificio obligado deberá realizarse dentro del año natural siguiente a aquel en que se cumplan cuarenta años desde su fecha de terminación, sometiéndose a segunda y sucesivas inspecciones dentro del año natural siguiente al que se cumplan diez años desde la anterior. En todo caso, el plazo de cuarenta años para la realización de la primera inspección comienza a contar de nuevo desde la fecha de terminación de las actuaciones de rehabilitación integral o total del edificio conforme a la legislación sobre ordenación de la edificación¹¹⁴.

Por lo que se refiere, en segunda instancia, a la determinación de la Administración competente en materia de inspección de edificios, el ordenamiento urbanístico de nuestra Comunidad Autónoma sigue la opción habitual de encomendar al Ayuntamiento el control del cumplimiento de este deber. Así se desprende, en concreto, de los artículos 110.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 318 de su Reglamento de desarrollo. Se trata, en todo caso, de una opción lógica, coherente con las competencias municipales de gestión en materia de urbanismo, si bien especialmente onerosa en el caso de los pequeños municipios castellano y leoneses afectados por despoblación, dispersión territorial y escasez de medios de todo tipo.

No hay duda que representa un sistema teóricamente cómodo para el sector público, en cuanto la inspección técnica supone la realización de un mero control administrativo *ex post*. La normativa urbanística hace recaer sobre el propietario la obligación de seleccionar a un técnico competente, facilitar la realización de la inspección material y recabar el certificado y la documentación correspondiente para su presentación, en última instancia, ante el Ayuntamiento dentro del plazo designado al efecto, si bien cabe plantear, simultáneamente, diversas actuaciones de impacto y trascendencia especialmente útiles al efecto y en las que la

¹¹⁴ El apartado 4 del precepto dispone, a tal efecto, los criterios necesarios para determinar la fecha de terminación de la construcción o de las intervenciones de rehabilitación total o integral citadas.



función de asistencia a los gobiernos locales de menor tamaño puede resultar especialmente necesaria. Así, la creación de Registros o instrumentos locales para la inscripción de las inspecciones y de los edificios que las superan, la realización de censos de las edificaciones, el desarrollo de aplicaciones informáticas, la adquisición de los equipos necesarios que faciliten el trabajo, la creación de páginas web acerca de cómo pasar la inspección, la creación y actualización de programas y modelos, la dotación de personal especializado o el lanzamiento de campañas de concienciación al efecto.

Conforme al enunciado del artículo 317 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, el contenido del informe de edificaciones se estructura en la Comunidad Autónoma sobre dos apartados preceptivos y otros dos potestativos. Comenzando, en primer lugar, por el núcleo mínimo del informe, ha de incluir necesariamente un análisis del estado de conservación del inmueble inspeccionado, indicando sus deficiencias y desperfectos en relación con dos extremos diferenciados que cabría remitir a la seguridad estructural del inmueble, de una parte, y a las condiciones urbanísticas de la edificación inspeccionada en función de su destino, de otra. Y así, enlazando con la definición reglamentaria del artículo 19.2 a) de la seguridad como “conjunto de las características constructivas que aseguran la estabilidad y la consolidación estructural de los inmuebles y la seguridad de sus usuarios y de la población”, el informe deberá prestar especial atención “a los elementos vinculados directamente a la estabilidad, consolidación estructural, estanqueidad y en general a la seguridad del edificio y de las personas, tales como la estructura, la cimentación y las fachadas exteriores, interiores y medianeras, así como las cubiertas, azoteas, voladizos, antenas, marquesinas y demás elementos susceptibles de desprendimiento”; indicando, asimismo, carencias y menoscabos en relación con las condiciones de salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad según el uso del edificio inspeccionado e incluyendo, asimismo, la certificación energética del edificio¹¹⁵.

En concreto, el precepto especifica en el enunciado de su apartado 1 a) que el técnico valorará tres aspectos específicos en relación con el estado de conservación del edificio inspeccionado:

“1º La seguridad estructural, de forma que no se produzcan en el edificio, o en partes del mismo, daños que tengan su origen en, o afecten a, la cimentación, los soportes, las vigas,

¹¹⁵ A estos efectos, conforme al artículo 19.2, apartados b), c), d) y e), del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la salubridad hace referencia al “conjunto de las características higiénicas y sanitarias de los inmuebles y de su entorno que aseguran la salud de sus usuarios y de la población”, mientras que el ornato público comprende el “conjunto de las características estéticas de los inmuebles y de su entorno que satisfacen las exigencias de dignidad de sus usuarios y de la sociedad”, la accesibilidad el “conjunto de las características de diseño y calidad de los inmuebles y los espacios urbanos que permiten su utilización por todas las personas, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas” y la habitabilidad, en fin, el “conjunto de las características de diseño y calidad de las viviendas y de los lugares de trabajo y estancia, de los inmuebles donde se sitúan y de su entorno, que satisfacen las exigencias de calidad de vida de sus usuarios y de la sociedad”. En cuanto a la certificación energética del edificio, se deberá realizar conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.

2º La seguridad en caso de incendio, de forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del edificio y de los colindantes, y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.

3º La seguridad de utilización, de forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.”

No solo eso, el informe resultante de la inspección ha de comprender, asimismo, el análisis del cumplimiento de los deberes de uso y dotación de servicios de la edificación sobre la que recae¹¹⁶, corroborando si se destina a usos no prohibidos por la normativa y si cuenta, a tal efecto, con los servicios exigibles según la situación, uso y demás características del inmueble.

Cabe, asimismo, en segundo lugar, que el informe de inspección verse sobre dos extremos que, si bien pueden formar parte de su contenido, cabría calificar de potestativos en la medida en que no son absolutamente imperativos o necesarios en todo caso. Puede incorporar así, de un lado, el análisis de las demás condiciones, si las hubiera, que señalara, en su caso, la normativa aplicable a cada tipo concreto de edificación y la restante normativa sectorial, salvo que esta última estableciera su propio sistema de inspección obligatoria, imponiéndose al técnico el deber de verificar el cumplimiento de la normativa sectorial mediante la aportación de los documentos justificativos previstos en la misma; y, de otro, las obras, trabajos de conservación y demás medidas que el técnico competente reputara precisas para mantener o reponer las condiciones exigibles, incluyendo, a tal efecto, un calendario de plazos para su ejecución y detallando aparte, con su justificación y su propio plazo, las obras de carácter urgente, cuando estime que procedan.

Es significativo, asimismo, el esfuerzo realizado por el ordenamiento urbanístico para procurar una publicidad adecuada al resultado de la inspección a través del Registro de informes de inspección técnica de edificios e informes de evaluación de edificios. De ámbito autonómico, se hace recaer sobre los Ayuntamientos la remisión a la Administración de la Comunidad de los informes que presenten los sujetos obligados a la realización de la inspección técnica, con el fin declarado, en última instancia, de obtener información actualizada sobre el estado de conservación de los edificios de Castilla y León y sobre el cumplimiento, en fin, de la normativa aplicable a los mismos, objetivos que enlazan con aquellos fines más amplios enunciados por la legislación urbanística actualmente vigente en materia de sostenibilidad y, en particular, eficiencia energética urbanas.

Resulta innegable el potencial de este informe como complemento de la distribución de fondos al amparo de las ayudas contempladas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en tanto indicador susceptible de graduar tanto la oportunidad

¹¹⁶ Regulados por los artículos 15 y 16 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

como la viabilidad técnica y jurídica, especialmente en términos energéticos, de los proyectos que opten a las convocatorias efectuadas en los diversos programas, ya sea a nivel de edificio o de vivienda.

Se trata de una herramienta valiosa para allegar información acerca de indicadores clave en la materia y podría fundamentar, en definitiva, la creación de un eventual observatorio acerca de la situación y estado de conservación del parque edificado de Castilla y León que permita la adecuada planificación, fomento, coordinación, apoyo, asistencia y valoración de la eventual viabilidad de la actividad rehabilitadora en nuestra Comunidad Autónoma. Así lo atestigua, en todo caso, la experiencia comparada. Tras la constitución en 1998 del Consejo Mundial de Edificación Sostenible, muchos países crearon sus propios sistemas de calificación y certificación de la sostenibilidad edificatoria, que han ido evolucionando progresiva pero ininterrumpidamente hacia la creación de instrumentos más complejos orientados a la evaluación de la sostenibilidad de las actuaciones urbanísticas y a la certificación urbana.

En todo caso, el certificado y el informe de la inspección técnica han de incluirse, asimismo, en el Libro del Edificio, recayendo sobre los propietarios el deber no solo de conservar copia de estos documentos cuando aquel no exista, sino de entregarlos a los nuevos titulares en caso de enajenación. Se inserta en la línea de la apuesta de la Unión Europea por el denominado Pasaporte del Edificio, cuyo objetivo principal es, precisamente, el de aumentar la calidad de los edificios rehabilitados con una visión integral, para mejorar las condiciones de vida y reducir el impacto ambiental en todo su ciclo. Pretende integrar las diferentes herramientas y sellos existentes y se erige en un plan individualizado para cada edificio que busca promover a largo plazo, de quince a veinte años, la mejora de su habitabilidad por etapas, en el menor número posible, incidiendo sobre la calidad técnica de los sistemas constructivos y sus instalaciones, la calidad funcional de las viviendas y, en particular, su eficiencia en el uso de los recursos, en especial, de energía y agua¹¹⁷.

VII. Conclusiones.

La dispersión de la legislación estatal en materia de rehabilitación energética edificatoria entre normas reguladoras de suelo y actuaciones urbanísticas, vivienda, edificación y cambio climático entorpece, en buena medida, la realización en España del propósito europeo de concienciar a la ciudadanía acerca de la necesidad impostergable y de los beneficios esperables caso de continuar progresando en la senda de un mayor ahorro y eficiencia energética del parque edificado existente.

¹¹⁷ La Recomendación (UE) 2019/786 de la Comisión, de 8 de mayo de 2019, relativa a la renovación de edificios, se hace eco de los diversos elementos que cabe valorar en relación con los pasaportes de renovación de edificios como ejemplo de medida con la que los Estados miembros pueden apoyar las renovaciones económicamente rentables específicas y las renovaciones profundas por fases, subrayando que “se trata de un documento electrónico o en papel en el que se describe la hoja de ruta a largo plazo (quince a veinte años) para la renovación por etapas (con el menor número de etapas posible) de un edificio concreto que puede ser el resultado de una auditoría energética *in situ* que cumpla criterios de calidad específicos y que defina las medidas y renovaciones pertinentes que podrían mejorar el rendimiento energético”.

Pese a ello, este informe permite concluir la ambición al respecto tanto del Plan de recuperación para Europa como del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, cuya implementación presupone exigencias técnicas y administrativas especialmente cualificadas, en tanto sus previsiones se traducen en inversiones ingentes llamadas a ejecutarse en lapsos temporales singularmente breves.

Se formulan, en consecuencia, una serie de recomendaciones, en torno a varias líneas concretas de actuación, a todos los poderes públicos de Castilla y León y, en particular, tanto a la Administración autonómica como la local, para que sean tenidas en cuenta en su respectivo ámbito competencial siempre, claro está, que se compartan y no se hayan adoptado aún:

1.- Se debe procurar a la mayor brevedad la simplificación y máxima agilización de la gestión procedimental y presupuestaria de los fondos extraordinarios destinados a la rehabilitación del parque inmobiliario y el fomento de la eficiencia energética edificatoria en Castilla y León, con estricta sujeción a las directrices y principios europeos y básicos que para su ejecución se encuentren vigentes en cada momento, sin que una excesiva aspiración de seguridad y control limite, de un lado, la óptima y completa disposición de los fondos económicos disponibles al efecto o una desmedida relajación del seguimiento anule, de otro, la adecuada supervisión y comprobación de las actuaciones desarrolladas para su ejecución. A tal efecto, debieran regularse y disponerse normativamente las medidas precisas para la simplificación de los procedimientos tanto autonómicos como, sobre todo, locales precisos para la ejecución de los hitos y objetivos de los citados Planes, en línea similar a como se ha hecho para la Administración General del Estado y otras Administraciones autonómicas y locales.

2.- Conviene facilitar también la modernización de las estructuras administrativas para la coordinación y gestión tanto intra- como interadministrativas, en relación, entre otros aspectos, con los recursos humanos de las diversas Administraciones y entidades públicas de Castilla y León, posibilitando la formación e incorporación de sus empleados públicos a unidades administrativas de naturaleza y vigencia meramente provisional, la redistribución temporal, por tanto, de recursos humanos, la provisión transitoria de puestos de trabajo, la asignación de funciones a tiempo parcial y el refuerzo, allí donde fuera necesario, de las plantillas mediante programas temporales de empleo, así como, en particular, con la digitalización del sector público y la implantación definitiva y desarrollo en profundidad de las posibilidades de la administración electrónica, de manera que se pueda garantizar la máxima racionalización y eficiencia en la organización y el uso de los recursos y los medios públicos puestos a disposición de la planificación, proyección, coordinación, gestión, ejecución y seguimiento de la inversión de los fondos europeos, y, como exigencia irrenunciable, la adecuada priorización de estos expedientes para cumplir escrupulosamente con los plazos temporales previstos sin pérdida de rigor en su tramitación y control.

3.- En la normativa que pudiera aprobarse para la gestión autonómica de las actuaciones que se realicen en Castilla y León al amparo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española se debe incidir, asimismo, en el desafío



que supone que su ejecución requiera, en muchas ocasiones, la cooperación y actuación coordinada no solo de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica y de las entidades locales, sino de otras entidades públicas o, incluso, privadas, todo ello de acuerdo con el componente correspondiente del Plan nacional, que admite y concreta la colaboración público-privada como vía para la consecución de determinados objetivos en materia de rehabilitación y mejora de la eficiencia energética, habitabilidad, accesibilidad, salubridad y ornato público del parque edificado. Se ha de facilitar al máximo, articulando las soluciones cooperativas organizativas y procedimentales oportunas, la operatividad e implementación de las actuaciones que ejecuten fondos europeos, fuertemente condicionadas por la adecuación y la optimización de los flujos de información entre las partes afectadas y, en particular, las Administraciones públicas implicadas en la gestión, seguimiento y comprobaciones pertinentes.

4.- En sucesivas convocatorias de ayudas a cargo de fondos extraordinarios para la rehabilitación edificatoria energética, en especial para el ámbito rural, debe valorarse la oportunidad de plantear su concesión a través de un procedimiento de concurrencia competitiva que tome en consideración las dificultades tecnológicas de amplias zonas territoriales de nuestra Comunidad Autónoma y de la población de avanzada edad asentada en el medio rural, en lugar de dar prioridad a quienes logren hacer llegar su solicitud a la Administración a la mayor brevedad por disponer de los conocimientos y de los medios oportunos para poder emplear la vía electrónica en sus relaciones con la Administración, sin dar a estos últimos una indebida ventaja al respecto.

Junto a estas líneas de actuación que cabría calificar de procedimentales, destacan otras que atienden, de manera más precisa, al fondo o contenido de la actuación de rehabilitación energética y edificatoria:

5.- Procede valorar la oportunidad de sistematizar y desarrollar normativamente un sistema integral de medidas dirigidas a promover e impulsar la rehabilitación residencial y de edificios públicos en entornos urbanos, en especial, de la orientada a lograr una mayor eficiencia energética edificatoria, a fin de articular un régimen realmente innovador que se beneficie de las previsiones de los Planes y de la inversión de los fondos actualmente vigentes y que vaya más allá de la vía meramente subvencional para estructurar y coordinar de forma efectiva las diversas líneas de ayudas e incentivos dirigidas a edificaciones tanto públicas como privadas, ya sean preexistentes o que pudieran establecerse de nuevo cuño.

En concreto, su planteamiento habrá de tomar en consideración:

a) Las singularidades del medio rural de Castilla y León, procurando facilitar la rehabilitación residencial y la de los edificios públicos en el entorno rural, tanto de titularidad en su caso autonómica, como fundamentalmente local, así como simplificar el acceso de todos los actores implicados a las herramientas y la tramitación de aquellos procedimientos que hayan de permitir la proyección de un plan individualizado para cada edificación en busca de la mejora de su habitabilidad, incidiendo, en particular, sobre la calidad técnica de los

sistemas constructivos y sus instalaciones, la calidad funcional de las viviendas y su eficiencia en el uso de los recursos, especialmente, energía y agua.

Conforme a la senda marcada por el Pacto Verde Europeo y a los ámbitos definidos por la Comisión como prioritarios para la renovación edificatoria¹¹⁸, el medio rural de nuestra Comunidad Autónoma precisa prestar especial atención a la rehabilitación y reforma de:

- los edificios menos eficientes en términos energéticos, luchando así, además, contra la pobreza energética de quienes no pueden costearse un nivel mínimo de confort en sus viviendas,

- los edificios públicos, en particular, centros administrativos, educativos y sanitarios, y, por último,

- las instalaciones de calefacción o, en su caso, refrigeración para su efectiva descarbonización.

b) La indudable oportunidad que representa que distintas Administraciones puedan aunar esfuerzos en favor del autoconsumo compartido, la generación de proximidad y el apoyo a la entrada de nuevos agentes en el sector. La necesidad de implementar una agenda de transición energética que concrete ambiciosas estrategias de ahorro, eficiencia y autoconsumo, no hace sino subrayar las posibilidades que ofrecen al efecto las empresas de servicios energéticos o proveedores de servicios energéticos y la posible suscripción, para la renovación de edificios, de contratos de eficiencia energética, o nuevas figuras emergentes como las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables, susceptibles de originar especiales beneficios sociales para la España despoblada, no solo para fijar población sino para reducir su desconfianza frente al nuevo modelo renovable. También la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio de ‘primero, la eficiencia energética’: de los principios a la práctica, incide en la necesidad de que el sector público lidere la aplicación prioritaria de la eficiencia energética en el ámbito de la edificación, a través de contratos de rendimiento energético y sistemas de gestión energética, de forma que el principio se aplique en todas las decisiones de regulación, planificación e inversión de relevancia energética en primer lugar y no como último recurso para reducir el consumo de energía.

En todo caso, los entes locales están llamados a asumir un especial protagonismo respecto a los dos tipos de comunidades energéticas locales citadas, cuya principal diferencia radica en que el objetivo de la comunidad de energías renovables es la realización de proyectos de cualquier naturaleza, esto es, eléctrica, térmica o de transporte, siempre y cuando el origen de la energía producida, almacenada o vendida sea renovable¹¹⁹, mientras que la

¹¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de octubre de 2020, Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas, COM (2020) 662 final.

¹¹⁹ Conforme a la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, las comunidades de energías renovables se asocian a la generación distribuida

comunidad ciudadana de energía se ha concebido, en cambio, para cualquier proyecto relacionado con el sector eléctrico, incluyendo, por tanto, la distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento de energía, prestación de servicios de eficiencia energética, de recarga para vehículo eléctrico u otros servicios energéticos a sus miembros¹²⁰. Ambas fomentan el paso de un modelo convencional en el que ciudadanos, empresas, ayuntamientos y entidades locales se limitaban hasta ahora a ser consumidores y clientes energéticos, a un nuevo mercado energético más participativo, fundado en fuentes de energía renovables y abierto a nuevos actores, más flexible, de producción cercana al punto de consumo de la energía, generador, por tanto, de actividad económica local a la vez que protector de su medio y entorno natural. Cabe citar, en tal sentido, a título de ejemplo, el protocolo general de actuación suscrito por la Comunidad Foral de Navarra con el Estado a través del IDAE para colaborar en la promoción de las comunidades energéticas locales en Navarra y, en concreto, la constitución entre 29 municipios navarros de la comunidad energética “Toda Energía”, una de las mayores creadas en España, bajo el impulso de la Cámara de Comercio de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

c) La implementación de incentivos financieros que refuercen, en línea con las recomendaciones de la Unión Europea, la calidad de las obras efectuadas y la obtención de resultados evaluables que se traduzcan tras la rehabilitación en ahorros energéticos e hídricos medibles, facilitando así la renovación edificatoria a largo plazo y, en concreto, un apoyo esencial para la reactivación del sector económico afectado tras el impacto económico a causa de la pandemia, en línea, por lo demás, con las propuestas efectuadas por la Recomendación (UE) 2019/786 de la Comisión, de 8 de mayo, relativa a la renovación de edificios, de iniciativas y ejemplos de buenas prácticas que ayuden a evaluar correctamente los riesgos y beneficios asociados a las inversiones en eficiencia energética y a generar confianza a promotores de proyectos e instituciones financieras¹²¹.

in situ para la producción de electricidad a partir de energías renovables, por lo que podrán ponerse en marcha no solo para autoconsumo eléctrico sino, en especial, para impulsar sistemas urbanos de calefacción y refrigeración o incluso prestar otros servicios energéticos relacionados con la eficiencia energética.

¹²⁰ La Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, afirma, en el considerando 44 de su Preámbulo, que “las comunidades ciudadanas de energía se consideran una categoría de cooperación ciudadana o de «agentes locales» que debe ser reconocida y protegida por el Derecho de la Unión”, sin que excluyan “la existencia de otras iniciativas ciudadanas, como las que derivan de acuerdos de Derecho privado”, por lo que “los Estados miembros deben poder asignar cualquier tipo de entidad a las comunidades ciudadanas de energía, como por ejemplo, asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro o pyme, siempre que dicha entidad pueda ejercer derechos y esté sujeta a obligaciones en nombre propio”. Aunque están abiertas a toda categoría de entidades, se reservan las competencias de decisión en su seno “a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal”. Su artículo 16 establece, en concreto, las garantías mínimas que habrá de recoger el “marco jurídico favorable para las comunidades ciudadanas de energías” que articulen al respecto los Estados miembros.

¹²¹ También la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio de ‘primero, la eficiencia energética’: de los principios a la práctica, incide en la exigencia de que las inversiones del sector financiero cumplan las normas de eficiencia energética, acelerando la descarbonización de sus activos, de forma que la energía pase a ser considerada como un activo y no un coste. En suma, la eficiencia energética debiera formar parte de sus análisis de riesgo, desarrollándose, por lo demás, nuevos productos, en especial para el sector de la edificación, que permitan implementar el principio ‘primero, la eficiencia energética’.

6.- Se hace preciso ponderar la adopción y regulación pormenorizada de herramientas concretas orientadas, de un lado, a evaluar la necesidad y graduar la urgencia de actuar en relación con la rehabilitación del parque residencial y de los edificios públicos en la Comunidad de Castilla y León y, de otro, a establecer el orden de prelación preciso respecto a la posible obtención de apoyo económico procedente de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. Una exigencia que enlaza claramente, por lo que se refiere a los resultados esperables en materia de eficiencia energética, con la sexta sugerencia formulada a los Estados miembros por la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio de ‘primero, la eficiencia energética’: de los principios a la práctica. Directrices y ejemplos para su aplicación en la toma de decisiones en el sector de la energía y más allá:

«Proporcionar *información, orientación y asistencia* a las entidades pertinentes, *en particular a nivel local*, sobre *cómo debe aplicarse el principio de ‘primero, la eficiencia energética’*. En este contexto, si no existe ningún sistema que garantice la aplicación del principio, la autoridad reguladora nacional pertinente *desarrollará, facilitará y promoverá la aplicación de una metodología de análisis del coste-beneficio* que permita estimar los *beneficios colaterales del ahorro de energía*. La metodología debe adaptarse y aplicarse a los sectores relacionados con la energía, en particular la generación, transformación, transporte y distribución de energía (en consonancia con el artículo 15 de la Directiva de eficiencia energética), y a *sectores que utilizan energía*, como la *construcción*, la industria, el transporte, los servicios de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y la agricultura. La evaluación debe tener en cuenta las futuras repercusiones del cambio climático para el sistema energético, incluidas las soluciones de eficiencia energética propiamente dichas. La metodología se hará pública y estará a disposición de todas las entidades pertinentes.» (la cursiva es nuestra)

Se debe valorar, sin duda, cómo aprovechar adecuadamente la información allegada al efecto a través de la inspección técnica de las edificaciones en Castilla y León, considerando la posible ampliación preceptiva o, en su caso, el incentivo de la extensión voluntaria de su ámbito objetivo y/o geográfico de aplicación, así como la eventual reforma, en su caso, del régimen jurídico aplicable a su realización a fin de reforzar su empleo para el adecuado diagnóstico del parque edificado de la Comunidad Autónoma y, en última instancia, como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana¹²².

¹²² Se trata, en todo caso, de una tendencia acorde con la consideración de la eficiencia energética de los edificios como parte esencial del sistema eléctrico por la Recomendación (UE) 2021/1749, sobre el principio de ‘primero, la eficiencia energética’: de los principios a la práctica, integrándola, de forma más amplia, en la propia ordenación territorial y urbanística y en la nueva regulación en pos de una economía circular. No en vano, aunque la digitalización de los edificios y los estándares para su eficiencia energética se contemplen, en su vertiente técnica, por el Código Técnico de la Edificación, no ha de olvidarse el papel esencial que juegan en este ámbito las ordenanzas municipales para facilitar la elevación de la escala de la rehabilitación al ámbito más amplio del barrio o de la propia ciudad y lograr con ello aumentar la capacidad de gestión de la demanda, la producción de energía a partir de fuentes renovables y el desarrollo más amplio de comunidades energéticas.



7.- Procede optimizar la coordinación entre los ámbitos administrativo autonómico y local, reforzando el acompañamiento y el apoyo a las diversas Administraciones públicas del medio rural castellano y leonés, en concreto, ayuntamientos, entidades locales menores, diputaciones provinciales, mancomunidades y agrupaciones de municipios y cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las referidas Administraciones, a efectos de garantizar el máximo aprovechamiento de las actuaciones e inversiones previstas al amparo de los Planes europeo y nacional vigentes. Y ello tanto en un momento inicial, promoviendo el diagnóstico certero de las necesidades y los problemas y obstáculos que resulta necesario remover en materia de rehabilitación edificatoria y eficiencia energética en edificaciones de titularidad pública y privada, en especial, en el ámbito rural, como en un segundo estadio centrado, en cambio, en la proyección y fomento de iniciativas locales concretas en la materia, particularmente intermunicipales, de modo que en aplicación del régimen jurídico aprobado se pueda avanzar hacia un mayor ahorro y la máxima eficiencia en el gasto público efectuado en el medio rural a la vez que se revitaliza e impulsa su actividad económica como palanca decisiva para la lucha contra la despoblación a través de un enfoque geográficamente más amplio que posibilite renovaciones a gran escala en colaboración con las partes interesadas y las comunidades locales.

8.- Se debe favorecer al máximo, asimismo, la información, participación, colaboración y coordinación de ciudadanía y Administraciones, organismos y entidades públicas y privadas afectadas, entre las que cabe citar, propietarios de edificaciones, instaladores autorizados o promotores del desarrollo económico local de las zonas rurales, interesados en la ejecución de actuaciones orientadas a la rehabilitación edificatoria y energética en la Comunidad de Castilla y León, también pero no solo en su medio rural. Esta coordinación resulta especialmente necesaria de cara a facilitar la constitución de ventanillas únicas que proporcionen servicios de asesoramiento, si bien deben adoptarse, además, otras medidas adicionales de orientación y apoyo, así, a título enunciativo, asistencia técnica, catálogos de buenas prácticas, campañas de información, cursos de formación y gestión coordinada de proyectos, que puedan redundar en una mayor tasa de renovación energética en relación con el parque edificado construido.