

Reseña: María del Rosario Alonso Ibáñez -dir.-, *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades. Estudios jurídicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, 466 pp., ISBN: 978-84-9190-057-3.

ANDRÉS M. GONZÁLEZ SANFIEL

Doctor en Derecho

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, España

asanfiel@ull.es

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.197-202>

La presente obra colectiva está dirigida por María Rosario Alonso Ibáñez, una gran conocida de la doctrina iusadministrativista que no necesita presentaciones. Se enmarca en el contexto de un proyecto de investigación nacional, la Red Temática sobre Desarrollo Urbano (URBAN RED), que aglutina a un conjunto de conocidos investigadores y que ha alcanzado otros muy buenos resultados, del que esta obra es solo una muestra.

La directora del proyecto y de la obra que se presenta realiza una presentación que ofrece todas las claves de la publicación, centrada en el aspecto «social» del urbanismo, en referencia, principalmente, de las clases más desfavorecidas, tan golpeadas por la crisis económica. El urbanismo, en un sentido amplio, puede hacer mucho por esas personas. Así, la propia conformación de la ciudad puede generar segregación, elitización o guetización social, es decir, más desventajas y desigualdades para una parte de la ciudadanía. Un buen urbanismo debe afrontar y superar esos problemas, facilitando el acceso a la vivienda, unos buenos espacios públicos y colectivos, con implicación real y efectiva de la ciudadanía; generando espacios complejos, que minimicen el uso del transporte privado. Además, debe velar por una ciudad accesible, no discriminatoria por razón de género y que sea respetuosa con su legado histórico, entre las múltiples facetas y funciones a las que debe darse respuesta. Así lo plantea la profesora Alonso Ibáñez:

“Las ciudades son espacios para hacer frente a los principales problemas que se plantean en el actual escenario de cambio global en el que están inmersas las sociedades contemporáneas. Sin embargo, es en ellos donde más se constata la falta de respuestas jurídicas a los problemas que desencadenan las nuevas dinámicas sociales y económicas” (p. 17).

Bajo el paraguas común del desarrollo sostenible, se agrupan las diferentes contribuciones de los distintos autores, cada uno centrado en un aspecto o en una manifestación particular de aquel principio general que da sentido y se convierte en la columna vertebral del Derecho Urbanístico. Para ilustrar su rico

y variado contenido, a continuación se reseñan los títulos de los diferentes capítulos y sus autores, destacando las ideas centrales expresadas en sus respectivas aportaciones, según el orden en el que aparecen en la publicación.

“El derecho a la ciudad, ¿un nuevo derecho de la ciudadanía?”, por Fátima Ramallo López. La autora defiende la construcción de un derecho a la ciudad o al desarrollo urbano sostenible como un derecho de cuarta generación. Sería una manifestación del desarrollo sostenible configurado como auténtico principio jurídico, que daría a la ciudadanía en general un conjunto de derechos con una dimensión individual y colectiva. Se destaca la necesidad de actuaciones integradoras entre los diferentes poderes públicos para la materialización y realización efectiva de dicho derecho, puesto que ese “derecho al espacio urbano” se configura igualmente como una función administrativa. Sobre la base de aportaciones doctrinales anteriores, y a pesar de las dificultades puestas de manifiesto por la autora para conseguir la efectividad de tal derecho, se esboza una idea que se anuncia como objeto de ulteriores desarrollos y concreciones.

“Colectivos vulnerables: derechos y garantías en entornos urbanos”, por María L. Valvidares Suárez. En este estudio se aborda el problema que puede generar la planificación urbana en el disfrute de los derechos por parte de colectivos vulnerables. En su análisis se establece una diferencia entre los derechos “en” la ciudad y los derechos “a” la ciudad, para destacar, respectivamente, en qué medida aquella planificación puede ser un obstáculo al ejercicio de tales derechos o una posibilidad de optimización para su disfrute. La existencia de barreras arquitectónicas y la incorporación de las medidas de accesibilidad universal, el diseño de entornos seguros incorporando la perspectiva de género, la adecuada distribución de espacios verdes y públicos, o el fomento de transportes sostenibles son algunos ejemplos concretos que ilustran el cambio de mentalidad que debe darse en el diseño general de las ciudades, con el fin de evitar los riesgos de exclusión de colectivos vulnerables.

“La continuidad y equilibrio de los tejidos urbanos: segregación urbana y gentrificación”, por Carmen De Guerrero Manso. Esta contribución afronta dos de los grandes problemas que la práctica urbanística ha propiciado: por una parte, la generación de zonas separadas e independientes de las ciudades caracterizadas por un uso dominante (segregación), y, por otra, la creación de zonas ocupadas por las élites económicas o sociales (gentrificación, también denominada elitización). Ambas manifestaciones son contrarias a la cohesión social y al modelo de ciudad compacta, inteligente, inclusiva o sostenible, en la que debe predominar la hibridación de usos compatibles. Por tal motivo, la autora apuesta por la técnica de la zonificación (que la autora ya había estudiado ampliamente en otro trabajo: «La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efectos», 2012) y por una buena política de vivienda. Para ello es necesario también articular medidas de coordinación en los tres ejes fundamentales sobre

los que pivota el urbanismo: la regulación, la planificación y la financiación. A la hora de asignar una adecuada diversidad de actividades y destinos urbanísticos, se deben tener en cuenta una serie de reglas, como el respeto a la legislación sectorial, las condiciones de habitabilidad de las edificaciones, y otras tres normas que rigen la compatibilidad de usos (asignación efectuada por el planeamiento, compatibilidad de usos en una misma edificación, y compatibilidad de usos con la ordenación urbana).

“Derecho a la alimentación en las ciudades: seguridad alimentaria y nutricional”, por Celia Fernández Aller y Amparo Novo Vázquez. Este trabajo resalta la creciente importancia de la configuración del derecho a la alimentación, y su garantía por parte de las administraciones estatales. Entre las diferentes declaraciones existentes en la materia, representa un papel fundamental de cara al futuro el Pacto de Política Alimentaria de Milán (2015). El estudio expone diferentes buenas prácticas desarrolladas por varias ciudades a lo largo del mundo, lo que genera un cúmulo de actuaciones heterogéneas que pretenden asegurar este derecho. Todo ello debe ser situado en el contexto económico y social de cada país, existiendo notables diferencias entre unos y otros. Entre algunas de las medidas que se han experimentado se encuentran la creación de agendas locales para mejorar la calidad de los alimentos, la educación a través de los comedores escolares, la puesta en práctica de los huertos urbanos o jardines colectivos, la potenciación de los alimentos de comercio justo, o la reducción de los desperdicios alimentarios, sin perjuicio de la potenciación de la agricultura urbana y periurbana que debe recuperarse.

“El acceso a la vivienda digna”, por María Luisa Gómez Jiménez. La autora desarrolla este derecho desde una perspectiva internacional, teniendo en cuenta la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, centrándose en los casos más relevantes. En su exposición se presentan problemas actuales y conocidos como la denominada “cláusula suelo” y las ejecuciones hipotecarias generadas con la crisis. También se repasa la jurisprudencia y las medidas normativas que aparecieron para hacer frente a tales situaciones. A la vista de la jurisprudencia internacional, se propone un cambio de naturaleza del derecho a la vivienda, que debería ser considerado ya como un derecho fundamental, en lugar de su tratamiento como un principio rector de la política social y económica, que es la que deriva de la Constitución Española.

“Sostenibilidad social: conflictividad judicial”, por Prudencio Moreno Trapiella. En la línea del capítulo anterior, el autor pone de manifiesto las diferentes prácticas de las entidades financieras durante la fase previa a la crisis económica para seguir otorgando crédito, así como la forma en que estos créditos se otorgaban, siempre por encima de los riesgos razonables del mercado. Cuando se presentan los problemas de lanzamiento por impago, la creciente conflictividad judicial obligó al legislador a tomar algunas medidas

para paliar los efectos adversos de dichos lanzamientos, que tan duramente golpearon a las clases más desfavorecidas.

“La inclusión y colaboración de los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas urbanas”, por Omar Bouzza Ariño. Esta contribución recupera un tema clásico, en el que se pone en valor el principio de participación como instrumento capital en el actuar administrativo en general, y en el ámbito urbanístico en particular. Se da cuenta de su plasmación normativa y evolución, así como de las diversas formas en las que puede tener lugar (en el procedimiento de elaboración de la disposición general, derecho a información, directa, orgánica, cooperativa...). En definitiva, se trata de dotar a la decisión administrativa de una mayor legitimidad democrática.

“Experiencias de innovación social”, por Ícaro Obeso Muñiz. Este trabajo puede entenderse como complementario del anterior por la temática de la participación, aunque cuenta con un enfoque diferente. En este caso, se exponen diversas propuestas metodológicas para promover la participación (*planningzelle*, *planning for Real*, *open space technology*, etcétera), y se da cuenta de casos concretos en los que la propia ciudadanía ha expresado su opinión sobre el futuro de determinados espacios urbanos, generalmente asociados a procesos de regeneración urbana (“Imagina un Bulevar”, “Plan HUCA”, “Barrios amables”, etcétera). Estos procesos participativos han sido potenciados por los propios municipios, que han asumido los resultados de dicha consulta. Con ello, se pone de manifiesto una participación más real y efectiva, alejada de los estándares institucionalizados incorporados al procedimiento de elaboración del planeamiento, y que da como resultado enfoques más originales.

“Las acciones de desarrollo social en las ciudades: actores, coordinación y eficiencia”, por Albert Lladó Martínez. La preocupación principal del autor es la de crear un espacio común en donde todos los actores implicados en el desarrollo social puedan coordinar su actuación y aunar esfuerzos. En este contexto destaca el papel protagonista de las universidades como nodos de transferencia de conocimiento, lo que debe ponerse al servicio del desarrollo local y territorial de su entorno. El autor señala cómo la experiencia de los parques tecnológicos ha resultado insuficiente para trasladar sus resultados a la ciudadanía en general. A la hora de buscar ese espacio común de diálogo, una vez valoradas diversas opciones, el autor propone la figura de la fundación pública como fórmula organizativa óptima para reunir a los diversos actores comprometidos con el desarrollo social y territorial. Este tipo de organización busca evitar que una determinada entidad reste protagonismo a las demás, al tiempo que propiciaría la adopción de soluciones coordinadas beneficiosas para la colectividad.

“Economía circular y ciudad”, por Yolanda García Calvente. La autora propone un cambio de un modelo de economía lineal a otro de carácter circular,

entendido como “un modelo económico en el que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al máximo la generación de residuos” (p. 315). En este modelo representa un papel esencial la “innovación social”. La autora se apoya en diversos documentos y estrategias europeas, como la “Comunicación Cerrar el Círculo” (un plan de acción de la Unión Europea para la economía circular planteado en 2015) al mismo tiempo que destaca algunos tímidos pasos que se están dando en nuestro país, como lo es el “Pacto por una Economía Circular” (2017) a nivel estatal, o algunas iniciativas llevadas a cabo por algunas comunidades autónomas como Cataluña o Extremadura. Los incentivos fiscales, dentro de ciertos límites, también pueden contribuir a la implantación de este modelo.

“De la ‘ecotasa’ al impuesto turístico ¿sostenible?”, por Bartolomé Trías Prats. El autor analiza la introducción en el año 2016 del nuevo impuesto de turismo sostenible por la Ley Balear 2/2016. Este nuevo impuesto aparece trece años después de la derogación de la “ecotasa” de 2001, que había sido muy controvertida y cuestionada, lo que motivó aquella derogación. Según el autor “no existen grandes diferencias o diferencias que sean sustanciales” (p. 361) entre las mismas. Lo cierto es que Cataluña en el año 2012 siguió el modelo balear e introdujo también el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. Queda claro el carácter recaudatorio de la medida, sin que pueda considerarse un impuesto ambiental. Según el autor, la utilidad de esta medida dependerá de los proyectos a los que se destine la recaudación conseguida (así se comprobará si, efectivamente, puede considerarse como una medida verdaderamente sostenible).

“Economía colaborativa para el desarrollo local”, por Andrés Boix Palop, y “La economía sostenible en la ciudad turística”, por Joana Socias Camacho. Ambos estudios abordan la problemática generada por el acceso a determinados servicios a través de plataformas digitales, lo que ha creado un fenómeno nuevo que ha crecido de una manera muy rápida y sin prácticamente regulación. Este problema ha generado una serie de conflictos respecto a los operadores económicos autorizados, como en el caso del alojamiento turísticos (vecinos y profesionales turísticos frente a las nuevas plataformas tipo “Airbnb”) o en el ámbito del transporte (servicio del taxi frente a “Uber” o “Cabyfy”), así como la constatación de una serie de externalidades o efectos negativos (ruidos, saturación, conflictividad, etc.) que deben ser considerados en una futura regulación. El tema es totalmente actual: se está desarrollando en estos mismos momentos, y las tensiones y propuestas regulatorias “en caliente” aparecen en los diferentes medios de comunicación (como la huelga o paro de taxistas en Barcelona o Madrid). La zonificación, en el caso del alojamiento, se presenta como una medida razonable desde la perspectiva urbanística y la conciliación de los diferentes intereses presentes. La necesidad de regulación también sale a

debate, especialmente por los municipios y las comunidades autónomas, que deben abordar el problema de manera coordinada. Todo ello en un contexto en que las autoridades de defensa de la competencia ven con reservas las normas restrictivas que se han aprobado (o se van a aprobar), llegando, incluso, a impugnarlas judicialmente.

Cierra la monografía el trabajo “Desarrollo local, patrimonio cultural y espacio público”, por Reyes Marzal Raga. Este texto se dedica a la protección de los valores culturales presentes en las ciudades, también como una expresión más del desarrollo sostenible. La autora nos recuerda la doble dimensión de estos bienes: por una parte, como elemento de gobernanza que exige la colaboración público-privada en su conservación y tutela, y por otra, como factor dinamizador de desarrollo económico y social. Ello exige la adaptación de las técnicas patrimoniales y urbanísticas para conciliar la protección de los valores con la puesta en valor de los bienes al servicio de la colectividad, equilibrio no siempre fácil de conseguir. El turismo, dado que la ciudad histórica sigue desplegando un fuerte atractivo, debe ser utilizado, tal y como recuerda Alonso Ibáñez, como “una capacidad de financiación nada despreciable” (p. 462) para la conservación y valorización de esos bienes.

Evidentemente, el análisis, desarrollo y matices que todas estas aportaciones arrojan solo puede obtenerse tras una atenta lectura del libro, cuyas líneas generales se han esbozado en esta reseña. Por ello, animamos al lector interesado a adentrarse en él con el detalle e interés que esta obra merece, al mismo tiempo que debemos felicitar a todos los autores por el resultado conseguido.