

QDL48

III.
Recensión

**ALONSO IBÁÑEZ,
María Rosario
(dir.): La
sostenibilidad
socioeconómica
de las ciudades.
Estudios
jurídicos, Tirant
lo Blanch,
Valencia, 2018,
466 págs.**

GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

*Arquitecto-urbanista, experto en Planificación,
Gestión y Legislación Urbanística*

Introducción general

En una concreta etapa histórica del desarrollo urbanístico español como la que estamos viviendo en la actualidad, en la que la intervención en la Ciudad Consolidada se manifiesta como la única solución plausible para poder recuperar, desde parámetros razonables, la actividad inmobiliaria prácticamente destruida en el verano del 2007 tras el desaforado desarrollismo acaecido en la «década prodigiosa» 1998-2007, no podía ser más oportuna la publicación de un amplio y denso conjunto de catorce reflexiones y estudios jurídicos elaborados por otros tantos colaboradores, todos ellos especialistas en el análisis urbano, dirigidos y coordinados por la mano experta de María Rosario Alonso Ibáñez, que, sin duda, ayudarán a mejorar la comprensión de las causas explicativas de la crisis y, adicionalmente, contribuirán a facilitar las salidas a la misma desde la aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad jurídica y socioeconómica.

Ciertamente, la situación creada a partir de la explosión de la «burbuja inmobiliaria» acaecida al final de la denominada «década prodigiosa» generó un intenso «shock social» de sorpresa e incompreensión, derivado de la aparentemente repentina y grave recesión producida tanto en términos financieros como inmobiliarios y cuya imprevisión vino a «desarmar», intelectual y profesionalmente, la capacidad de respuesta que debería ofrecer la parte más

experta, al menos, de los operadores y responsables del urbanismo hispano, «desarme» que ha ocasionado una intensa ralentización en la disposición de soluciones técnicas, jurídicas y políticas, acordes y solventes, dirigidas a la consecución de las salidas a la crisis, situación de inseguridad jurídica y socioeconómica para la cual, a diez años vista de la fecha de la «explosión», aún no han encontrado una solución definitiva y consensuada.

Téngase en cuenta que la crisis no solo produjo una paralización generalizada de la actividad inmobiliaria en gran parte de Europa y Estados Unidos, por causa de la grave recesión financiera derivada de la aplicación de enormes contingentes de recursos económicos a la producción residencial de manera indiscriminada e irresponsable, y desarrollada sin bases firmes y viables que la justificaran (cumpliéndose, al parecer de manera implacable, todos los tópicos que a lo largo de la historia del capitalismo caracterizan a las «burbujas especulativas»), sino que en España también produjo la práctica desaparición del modelo básico de desarrollo urbano que venía aplicándose desde los años ochenta, modelo caracterizado por la prevalencia de la expansión urbana de la ciudad, por la ocupación y transformación de suelos rústicos en nuevos suelos urbanos frente a la intervención rehabilitadora, regeneradora y renovadora de la ciudad preexistente, es decir, de la recuperación de su patrimonio edificado y de la mejora de la calidad urbana y dotacional de sus espacios públicos.

Este modelo, singular en el escenario europeo (téngase en cuenta que en Europa la inversión inmobiliaria media, pública y privada, en recuperación de la ciudad preexistente se estima en un 60 % frente al 40 % en la creación de nueva ciudad, mientras que en España ocurre al revés), ha hecho crisis con la explosión de «la burbuja», al generar un desproporcionado *stock* de producto, tanto de vivienda como de suelo, que no se digerirá por el mercado, al menos hasta el largo plazo, ante la ausencia de financiación producida por causa de la originaria crisis financiera.

En efecto, la explosión de la burbuja se produjo en un momento en que la cantidad de producto creada ascendía a unas 800 000 viviendas, total o parcialmente construidas, y a una superficie de suelo urbanizado (o cuasi urbanizado) estimada en unas 45 000 hectáreas, con capacidad para construir dos millones y medio más de viviendas. En la actualidad, el número de viviendas se ha reducido, como mucho en una cuarta parte, mientras que la superficie de suelo se mantiene prácticamente en su dimensión originaria.

Para comprender mejor la situación generada y su corolario actual, debemos tener en cuenta que la demanda endógena de generación de hogares (de viviendas de primera residencia), en un escenario estable de desarrollo económico, se estima en una ratio de 7-8 viviendas/1000 habitantes/año (300 000-350 000 viviendas/año en España).

Sin embargo, en los años de la «cresta de la burbuja» (2006 y 2007) se construyeron 700 000 viviendas/año, el doble de la demanda endógena, lo que viene a explicar el enorme *stock* producido tras su explosión, mientras que en la actualidad, y tras el inicio de la recuperación, se vienen construyendo 35 000-40 000 viviendas anuales, lo que supone el 10-15 % de la demanda endógena (y el 5 % de la generada en la «cresta de la burbuja»). La consideración de estos sencillos datos pone de manifiesto, sin mayores argumentos, el agotamiento del modelo expansivo, pues la absorción del citado *stock* (y, en todo caso, solo de aquel cuyas tipologías respondan a las demandas sociales del momento) no se producirá razonablemente antes de una década, lo que implica que, salvo excepciones muy singulares, no se desarrollarán a medio-largo plazo nuevos expedientes de ocupación de suelo, y la construcción de nuevas viviendas se verá paliada por la venta y disposición de las preexistentes, al menos en las localizaciones urbanas en las que se encuentra ubicado el *stock* actual.

Obviamente, este detallado prolegómeno viene a poner de manifiesto la justificación que explica la tesis señalada al inicio de esta Recensión relativa a la disposición de la Ciudad Consolidada como escenario preferente, si no único, de intervención urbanística e inmobiliaria, y, consecuentemente, la oportunidad que representa la publicación de los estudios y análisis jurídicos que conforman el libro objeto de la misma.

De hecho, y en este sentido, el «medio urbano» que conforma el escenario actual de «producción de ciudad» se muestra como un específico espacio muy sensible a todos los potenciales desequilibrios urbanos que se generan en el desarrollo y crecimiento histórico de las ciudades, considerados tanto en términos sociales como económicos, no solo aquellos que se han venido acumulando a lo largo de su vida (fundamentalmente sintetizados en la drástica segregación social del espacio), sino también aquellos adicionales recientes y de gran intensidad como son los que se derivan de la actual crisis inmobiliaria.

Por lo tanto, no es en los nuevos espacios urbanizados derivados del modelo expansivo donde se manifiestan explícitamente los desequilibrios socioeconómicos señalados, pues en ellos la circunstancia de su nueva generación urbanizadora condiciona una menor diferenciación entre los mismos, sino que es en la ciudad preexistente, en la ciudad históricamente configurada de manera «yuxtapuesta», es decir, en el espacio urbano constituido y transformado a lo largo de su historia, en el que aparecen los viejos y ancestrales desequilibrios que se arrastran desde sus orígenes, en muchos casos centenarios, como es la división desagregada del espacio urbano en áreas en muchos casos «aisladas» como son el centro, los ensanches y las periferias

urbanas, con calidades y condiciones socioeconómicas muy diferenciadas, y que terminan por configurar la existencia de espacios urbanos degradados en términos sociales y urbanísticos, y localizados en ocasiones en contigüidad con otras áreas de buena y en su caso excelente calidad urbana.

En resumen, es en la Ciudad Consolidada en la que se pone de manifiesto con mayor intensidad la existencia de los drásticos problemas urbanos generados y acumulados a lo largo de su historia, y que pueden sintetizarse en un único y acumulativo conjunto de problemas y fenómenos constitutivos de desigualdad social, conjunto de problemas que se ven agravados en la actualidad, aún más, con los nuevos problemas derivados de la drástica y subsistente crisis financiera, que se despliegan sobre la base de un marco jurídico-urbanístico e instrumental, todavía incipiente y escasamente conocido y aplicado, nacido en coincidencia temporal con la explosión de «la burbuja» en el verano del 2007 (Ley de Suelo estatal 8/2007 y su Texto Refundido 2/2008), marco legal hoy refundido con la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbana en el vigente Texto Refundido 7/2015.

Pues bien, es en este contexto social y económico en el que se formula y publica *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades*, con el objetivo de ofrecer respuestas jurídicas concretas y argumentadas a las acertadas preguntas que su coordinadora, **María Rosario Alonso Ibáñez**, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, expresa en la Presentación del libro en el sentido de si se viene considerando de manera suficiente el enfoque urbanístico-territorial para hacer frente a los **graves problemas de desigualdad social**, y a la **definición de las políticas económicas** encaminadas a su resolución, o bien si se tiene consciencia de la trascendencia que comporta la aplicación de los **renovados derechos de la ciudadanía** con relación a las garantías de su **sostenibilidad urbana y socioeconómica**.

Análisis sumario de los catorce temas integrados en la publicación

De acuerdo a los interrogantes expuestos, catorce profesionales expertos en la materia acometen otros tantos documentos temáticos, cuyas bases analíticas y aplicativas afectan fundamentalmente al régimen de derechos y deberes correspondientes al desarrollo e intervención en la Ciudad Consolidada, documentos que podemos agrupar en dos grandes áreas temáticas caracterizadas por el siguiente contenido jurídico-urbanístico:

PRIMERA.– la que atiende a «los derechos de los ciudadanos a la ciudad y a la participación social en la definición de las políticas urbanas», y

SEGUNDA.– aquella otra que atiende a «la economía de la ciudad y a la sostenibilidad urbana».

La Primera Área Temática, la que atiende a «los derechos urbanos y a la participación social», podría constituirse por los ocho documentos siguientes: «El derecho a la ciudad», de **Fátima Ramallo López**; «Derechos y garantías en entornos urbanos», de **María L. Valvidares Suárez**; «Segregación y gentrificación», de **Carmen de Guerrero Manso**; «Derecho a la alimentación en las ciudades», de **Celia Fernández Aller y Amparo Novo Vázquez**; «El acceso a una vivienda digna», de **María Luisa Gómez Jiménez**; «Colaboración ciudadana en las políticas urbanas», de **Omar Bouazza Ariño**; «Experiencias de innovación social», de **Ícaro Obeso Muñiz**, y «Acciones de desarrollo social», de **Albert Lladó Martínez**.

La Segunda Área Temática, la que atiende a «la economía y sostenibilidad», podría constituirse, a su vez, por los seis documentos siguientes: «Sostenibilidad social y crisis residencial», de **Prudencio Moreno Trapiella**; «Economía circular y ciudad», de **Yolanda García Calvente**; «La ecotasa», de **Bartolomé Trías Prats**; «Economía colaborativa», de **Andrés Boix Palop**; «Economía en la ciudad turística», de **Joana Socías Camacho**, y «Desarrollo local, patrimonio cultural y espacio público», de **Reyes Marzal Raga**.

Pasemos a analizarlos de manera sumaria.

En la **Primera Área Temática** los autores reflexionan sobre la conveniencia-necesidad de disponer de un nuevo y prístino «**derecho a la ciudad**» (en términos analógicos a los planteados por Henri Lefebvre).

Este derecho de ciudadanía, según argumenta con todo rigor **la profesora Ramallo López**, debe habilitar jurídicamente a los vecinos para poder exigir a los poderes públicos la adopción de medidas que permitan alcanzar un «desarrollo urbano sostenible», a manera de un auténtico y novedoso «derecho subjetivo» que se apoyaría en tres pilares básicos: en el derecho al medio ambiente urbano, en un desarrollo económico equilibrado, y en el derecho a la integración social en la ciudad.

En este sentido, la consecución de estos fines requiere una imprescindible y eficiente coordinación competencial, tanto en la planificación urbanística como en la estrategia territorial supramunicipal que dispongan los tres niveles de la Administración con competencias territoriales, la estatal, la autonómica y la local, coordinación que permitirá garantizar, con razonable solvencia, la satisfacción de los derechos citados a los que la profesora Ramallo, consciente de la complejidad que sin duda comportará su consecución, viene a denominar derechos de «cuarta generación».

Por otro lado, el ejercicio de ese «derecho urbano sostenible» se debe extender, con mayor razón, a aquellos colectivos sociales sometidos a especial vulnerabilidad, tal como analiza detalladamente **la profesora Valvidares Suárez**, y su implicación en las políticas urbanas consideradas en su doble

óptica, bien como parte de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución o bien como desarrollo de los principios de la política social y económica. En cualquier caso, se trata de garantizar que el diseño y la ordenación urbanística no impidan ni dificulten el ejercicio de dichos derechos fundamentales (v. gr. diversidad funcional, accesibilidad universal...), sobre todo en la aplicación normativa a aquellos colectivos socialmente más vulnerables (en función de su grado de vulnerabilidad) a los que se debe garantizar con mayor precisión el derecho a la ciudad y a la igualdad urbana.

En todo caso, tal como desarrolla intencionadamente **la profesora De Guerrero Manso**, resulta necesario que los poderes públicos adopten tanto acciones reguladoras y aplicativas, en términos urbanísticos y financieros, como medidas de seguimiento y control de las mismas, con la finalidad de evitar la segregación social del espacio y los progresivos procesos de gentrificación que se derivarían de la inactividad de la Administración ante la aplicación de un modelo de desarrollo urbano desregulado y dejado al único control de «la mano invisible de Adam Smith».

Asimismo, cada vez más el «derecho a la ciudad» preexistente viene a contemplar, adicionalmente, una política integrada entre «suelo urbano» y «suelo agrícola» que permita garantizar, en cierta medida, un novedoso «derecho a la alimentación de las ciudades», tal como exponen **las profesoras Fernández Aller y Novo Vázquez**, con la disposición, últimamente muy aplicada, de huertos urbanos y cubiertas vegetales en las edificaciones, que no solo generan alimentos «de proximidad» en el ámbito urbano y diversifican los usos productivos y recreativos localizados en la ciudad, sino que, además, contribuyen a la mejora del medio ambiente y a la generación, aunque sea parcial, de empleo.

No obstante, si hay un derecho explícito y reconocido a satisfacer en el desarrollo de la ciudad, hoy tan gravemente afectado por causa de la crisis inmobiliaria, es el derecho al acceso al uso de una vivienda digna y adecuada, plenamente garantizado por el artículo 47 de la Constitución Española, y que analiza en profundidad **la profesora Gómez Jiménez**, examinándolo como un «derecho humano» desde el derecho europeo comparado que comporta no solo «obligaciones de hacer» a los poderes públicos, como es la adopción de medidas positivas de carácter normativo y financieras para garantizar este derecho, sino también «obligaciones de no hacer», como son las disposiciones para evitar desahucios y desalojos arbitrarios.

Por último, para garantizar el acierto en la definición de las políticas encaminadas a garantizar el «derecho a la ciudad», resulta imprescindible la disposición de medidas instrumentales y normativas que encaucen y fomenten la participación de la ciudadanía en la definición de esas políticas, con la fina-

lidad de dotar de una mayor legitimidad democrática a las decisiones que la Administración finalmente adopte, tal como propone lúcidamente **el profesor Bouazza Ariño**, o mediante la formulación de un preciso análisis metodológico con relación a las estrategias posibles para dichos procesos participativos (asambleas, comisiones temáticas, campañas consultivas...), incluida la exposición de ejemplos urbanos sometidos a dichos procesos («Tempelhofer Feld» en Berlín, «Renovem els Barris» en Sta. Coloma de Gramanet, «Plan HUCA» en Oviedo...), tal como pedagógicamente explica **el profesor Obeso Muñiz**; y, finalmente, la necesidad de imbricar coordinadamente a la totalidad de los agentes locales, actores sociales y operadores urbanos en la consecución de la sostenibilidad del modelo, teniendo en cuenta el privilegiado papel que la Universidad representa, pudiendo reorientar para ello y complementariamente los existentes Parques Científicos y Tecnológicos (creados en origen con el objetivo de fomentar la relación universidad-empresa), tal como expone detalladamente **el profesor Lladó Martínez**.

En la **Segunda Área Temática**, que atiende a «la economía de la ciudad y a la sostenibilidad urbana», los autores integrados en la misma reflexionan sobre la conveniencia-necesidad de disponer de medidas e instrumentos jurídico-económicos que permitan hacer frente a los graves problemas de desigualdad social, y también permitan garantizar en términos razonables la definición de un modelo de desarrollo urbano social y ambientalmente sostenible.

En virtud de estas premisas, **el profesor Moreno Trapiella** inicia el análisis de esta Segunda Área Temática describiendo lúcidamente los orígenes de la crisis inmobiliaria, tanto de la crisis financiero-hipotecaria, con las «hipotecas subprime» en USA, como de los dramáticos desequilibrios hipotecarios en España, en concreto, y las dramáticas consecuencias sociales y económicas derivadas de la misma por causa de la explosión de «la burbuja», ya expuestas sucintamente en los prolegómenos de esta Recensión.

Como alternativas económicas que faciliten la salida a la crisis, se pone de manifiesto la conveniencia-necesidad de incorporar modelos de sostenibilidad económica al proceso de desarrollo urbano, tales como el denominado «economía circular», cuyo objetivo instrumental es el mantenimiento de los productos y los recursos en la economía durante el mayor tiempo posible, procurándose la reducción, al máximo, de la generación de residuos, tal como expone con rigor **la profesora García Calvente**, lo que implica, por ejemplo, una disposición intencionada, hoy muy insuficiente en España, de nuevas políticas tributarias dirigidas al establecimiento de una «fiscalidad ambiental» que grave de manera acorde y discriminada la energía y el transporte en aras de fomentar una ecoconcepción de la economía industrial y territorial urbana.

Con análogo objetivo, **el profesor Boix Palop** analiza los modelos de las denominadas «economías colaborativas», nuevos modelos derivados de la reciente irrupción de plataformas digitales *online* en las economías urbanas, sobre todo en el sector del transporte público y la relación existente entre el transporte regular (taxi convencional) y el correspondiente al VTC, así como también en el del alojamiento «de corta duración» («viviendas turísticas») que tantos problemas está generando, en la actualidad, en las ciudades españolas. Por ello, el profesor Boix expone responsablemente la necesidad de establecer, con precisión, los procedimientos de regulación competencial no desleal aplicables a estos sectores desde el interés general y con el objetivo de garantizar la mayor equidad social y económica posible, previa coordinación interadministrativa, sobre todo entre ayuntamientos y comunidades autónomas.

En este mismo sentido, **la profesora Socías Camacho** analiza detalladamente la necesaria regulación relativa a las denominadas «viviendas turísticas», mediante la normal aplicación de las técnicas planificadoras propias de los instrumentos de Ordenación Urbanística y, en concreto, de la tradicional «recalificación del suelo» derivada de la atribución de los usos urbanos en el espacio a través de la delimitación de «zonas de ordenación de viviendas de alquiler turístico» (análogas, *v. gr.*, a las zonas de viviendas de renta libre, de viviendas protegidas, de uso plurifamiliar, unifamiliar, etc.), con la finalidad de establecer unas ordenanzas concretas (esencialmente en el otorgamiento de licencia de actividad, en la que se señalarán las condiciones y restricciones jurídico-urbanísticas propias de ese uso, *v. gr.*, instalación de contadores individuales, aquiescencia de la Comunidad de Propietarios, etc.) que permitan regular la implantación de estos usos, obviamente de manera compatible con la satisfacción del derecho del resto de vecinos a un domicilio libre de inmisiones y, en definitiva, a un desarrollo urbano sostenible.

Asimismo, para el caso de la Ciudad Consolidada destinada al uso global turístico, la denominada «ciudad turística» tan importante en la base económica española, procede también aplicar modelos de desarrollo sostenible a este uso. Para ello, **el profesor Trías Prats** explica pormenorizadamente las experiencias existentes en políticas tributarias aplicadas fundamentalmente en las Islas Baleares, tales como el *impuesto sobre las estancias turísticas en empresas de alojamiento* (más conocido como la «ecotasa») y el nuevo *impuesto sobre las estancias en empresas turísticas en las Islas Baleares*, creados con una finalidad no solo recaudatoria (con el objetivo de la financiación de actuaciones públicas dirigidas a la mejora del espacio turístico), sino también reguladora de la reorientación de la demanda hacia segmentos de mercado con mayor valor añadido, y, en consecuencia, de la optimización de un modelo de desarrollo sostenible aplicable al sector turístico.

Finalmente, **la profesora Marzal Raga** procede a analizar, con rigor, el patrimonio cultural urbano no solo como un recurso histórico y propiciador de cohesión social, sino también como un activo fundamentalmente económico, cuya conservación y recuperación fomentará sustancialmente el desarrollo sostenible y deseable, en este caso, de la «Ciudad Histórica», poniendo de manifiesto las dificultades que comporta la satisfacción del mismo, tanto en términos financieros como de coordinación y complementariedad entre medidas patrimoniales y urbanísticas.

Esta es la Recensión correspondiente a la publicación «La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades», documento de análisis fundamentalmente jurídico que entiendo que deberá ser complementado, en su día, con el análisis de las experiencias que se deriven de la aplicación de los especializados e innovadores instrumentos económicos, también incorporados por la legislación estatal vigente, que son las Memorias de Viabilidad Económica y los Informes de Sostenibilidad Económica, documentos de base esencialmente jurídico-económica, cuya deseable y correcta aplicación tanta trascendencia y consecuencias positivas tendrá en el desarrollo urbano sostenible de nuestras ciudades y territorios.

En cualquier caso, procede señalar que la presente publicación ha permitido, a quien suscribe, extraer los aspectos jurídicos esenciales de la misma, y poner en valor la calidad y solvencia que indudablemente presentan los catorce trabajos elaborados por sus autores, lo que le anima y aconseja a expresar su satisfacción por la labor realizada, y le requiere a recomendar encarecidamente, sin falsos cumplidos, su lectura a los profesionales y estudiosos de la sostenibilidad urbana, materia de tan necesaria e imprescindible aplicación en la actualidad.