ODS, vivienda y ciudades sostenibles e inclusivas. Actualizar el Estado del bienestar en tiempos de COVID

Alba Nogueira López
Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El Estado del bienestar del siglo XXI será sostenible o no será. 3. Derecho a la vida y derecho a la vivienda adecuada. Interdependencia e indivisibilidad en los documentos de Naciones Unidas. 4. La vivienda segura y las restricciones de derechos por la COVID. 4.1. Los sintecho, las viviendas "patera" y el hogar de las mujeres víctimas de violencia de género. Vivienda segura y derecho a la vida privada. 4.2. Derecho a la intimidad, limitación de visitas y COVID. 4.3. La figura del "conviviente" como parámetro de aplicación de restricciones sanitarias. **5. ODS, otro modelo de ciudades y COVID. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.**

1. Introducción

La pandemia generada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la profunda imbricación entre los retos sociales, ambientales y democráticos. Existen ya estudios (Babbitt *et al.*, 2020) que encuentran una clara correlación entre la mayor incidencia de la COVID-19 y entornos densamente poblados, de igual forma que el Banco Mundial señala las diferencias económicas como factor explicativo para la mayor incidencia en los barrios más pobres[1]. También

1. https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2020/06/18/no-urban-myth-building-inclusive-and-sustainable-cities-in-the-pandemic-recovery.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

estudios preliminares indican que la contaminación del aire provoca un aumento de la mortalidad por esta enfermedad de en torno a un 15 % (*Pozzer et al.*, 2020, Wu *et al.*, 2020)[2]. La protección de la salud se hace, por otra parte, muy difícil en sociedades altamente dependientes de la economía informal donde una parte relevante de sus habitantes no pueden respetar las medidas de confinamiento. Tienen que elegir entre comer o enfermar. Quedarse en casa no es una elección posible. Estas desigualdades sociales y problemas ambientales impactan también en los derechos cívicos de la ciudadanía con una mayor probabilidad de afectación de los derechos fundamentales de esos mismos grupos desfavorecidos, que desarrollan más actividades en el espacio público o deben hacer desplazamientos más prolongados para llegar a sus lugares de trabajo (personas sintecho, trabajadores/as ligados a la economía sumergida…).

Este trabajo quiere profundizar en el estudio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto en el ODS 11: "Ciudades y comunidades sostenibles", estudiando cómo la pandemia de la COVID-19 hace más urgente poner en marcha las metas ligadas a ese objetivo, singularmente para las personas más vulnerables y en relación con el problema del acceso y la calidad de la vivienda.

2. El Estado del bienestar del siglo XXI será sostenible o no será

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pueden ser interpretados como una universalización y actualización del pacto social que impulsa el Estado del bienestar a las exigencias del siglo XXI. En tiempos de globalización Naciones Unidas pone en la Agenda global un conjunto de objetivos con dimensión planetaria en clave de sostenibilidad y protección social e igualdad. Los pilares sobre los que se asienta el Estado del bienestar en algunos países quieren extenderse a todo el planeta y se tiñen de una ambición ambiental para afrontar el cambio climático y la sostenibilidad. El ODS 11: "Ciudades y comunidades sostenibles" es una manifestación clara de esa imbricación de metas sociales, ambientales y democráticas. El acceso a servicios básicos, en condiciones de salubridad y sostenibilidad, se combina con la atención a las personas vulnerables o los retos participativos.

https://www.elconfidencial.com/tecnologia/ciencia/2020-09-07/densidad-poblacion-espana-afecta-coronavirus_2735031/.

2. Pozzer *et al.* (2020). Wu *et al.* (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Metas del objetivo 11
11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales
11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad
11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países
11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo
11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad
11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo
11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad
11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional
11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales

Recientemente el Gobierno español en su Informe de *progreso 2020 sobre la implementación de la Agenda 2030 en España. Reconstruir lo común* (Gobierno de España, 2020: 93) atribuye a la vivienda la condición de "primera línea de defensa frente al coronavirus. Pocas veces el hogar ha supuesto un asunto de vida o muerte", tomando las palabras de la relatora especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda.

3. Derecho a la vida y derecho a la vivienda adecuada. Interdependencia e indivisibilidad en los documentos de Naciones Unidas

Especialmente relevante y crítico con la dicotomía entre las distintas categorías de derechos, y el encasillamiento separado del derecho a la vida y el derecho a la vivienda, es el *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* de Naciones Unidas en 2016, en el que apela no solo a "la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos, sino también la conexión clara entre una vida digna y el ejercicio de todos los derechos humanos" (Naciones Unidas, 2016: 4). Se señalan los problemas de vivienda digna y adecuada de migrantes, discapacitados, víctimas de violencia de género, personas internadas, etc., y se apunta críticamente que, "cuando se plantean como violaciones del derecho a una vivienda adecuada, hay poco sentido de urgencia o indignación y, en vez de abordarse como graves preocupaciones de derechos humanos que requieren una atención concertada, se relegan a debates sobre infraestructuras y desarrollo sostenible" (Naciones Unidas, 2016: 5). La necesidad de políticas activas que eliminen la ausencia total de vivienda, la infravivienda o las viviendas que no proporcionan un entorno seguro y digno para niños y demás colectivos vulnerables, es un imperativo en términos de derechos humanos y no solamente como un principio rector dirigido a los poderes públicos. En esa línea se pronuncia la observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este "rechazó las definiciones de vivienda adecuada que se centraban en el cobijo físico y adoptó en su lugar una definición vinculada directamente al derecho a la vida. El Comité afirmó lo siguiente: El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”[3].

También se critica la falsa dicotomía entre ambos derechos apuntalada por su separación en dos pactos diferenciados, que “ha tendido a empobrecer la comprensión de la interacción entre los dos derechos”, y “para ajustarse a las nociones tradicionales de derechos civiles y políticos justiciables, las violaciones del derecho a la vida se han abordado principalmente en casos en que la acción directa o las omisiones deliberadas de los Estados han privado o amenazado con privar a personas de la vida”, pero no a la no adopción de medidas positivas por parte de los Estados para luchar contra las “privaciones sistemáticas del derecho a la vida ligadas a la pobreza, la vivienda extremadamente inadecuada y la falta de hogar” (Naciones Unidas, 2016: 13). Se persiguen las injerencias en el derecho a la vida, pero no la omisión de políticas positivas prestacionales cuando las privaciones ponen en riesgo la vida.

En ese contexto diversos comités de UN (personas con discapacidad, trabajadores migratorios, eliminación de la discriminación contra la mujer) han señalado las viviendas extremadamente inadecuadas, los desalojos forzosos o la inexistencia de lugares seguros para alojar como violaciones del derecho a la vida (Naciones Unidas, 2016: 19). También organismos regionales de derechos humanos[4] y tribunales nacionales[5] conectan con la interdependencia de ambos derechos y, en el caso del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, abandona “un enfoque deferente”, entrando a evaluar “la razonabilidad de las medidas positivas adoptadas por los gobiernos” para ver si las condiciones “intolerables” de vivienda se oponían a los valores constitucionales.

Las contundentes recomendaciones del Informe especial entienden que esos precedentes pueden brindar “una sólida plataforma para adoptar un enfoque reunificado de estos derechos a nivel internacional, en consonancia con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia”. Tiene

3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4, 1991, párr. 7.
4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el concepto de vida digna en el contexto del artículo 4 (derecho a la vida) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Decisión “Niños de la calle” (Villagrán Morales *et al.*) vs. Guatemala.
5. Tribunal Constitucional de Sudáfrica, Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others, sentencia de 4 de octubre de 2000. Tribunal Supremo de la India, Francis Coralie Mullins v. the Administrator, Union Territory of Delhi and Others, sentencia de 13 de enero de 1981.

ISBN: 978-84-120267-6-4

especial interés el acento que se pone en que una comprensión integrada del derecho a la vida y el derecho a una vivienda adecuada "solo puede lograrse mediante una respuesta mundial, dirigida por los Estados, incluidos sus órganos legislativos y tribunales, por las instituciones de derechos humanos y por la sociedad civil", y en que además esto puede hacerse como "problemas de derechos humanos básicos vinculados al derecho a la vida, en la legislación y las políticas nacionales y en las iniciativas internacionales, entre ellas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana" (Naciones Unidas, 2016: 25).

4. La vivienda segura y las restricciones de derechos por la COVID

Las metas 1 y 5 del ODS 11 impelen a asegurar antes de 2030 "el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales", y a reducir significativamente las muertes causadas por los desastres. La pandemia de la COVID-19 pone de manifiesto la conexión entre los derechos a la vida y a la vivienda, y la necesidad de dar pasos para hacer efectivas esas metas. La vivienda debería ser ese entorno seguro por excelencia para evitar la pandemia y, al mismo tiempo, cumplir con unos estándares de calidad habitacional que hagan soportables largas horas de confinamiento.

Pero eso plantea todo un conjunto de problemas jurídicos relevantes alrededor del derecho a la vivienda y el confinamiento domiciliario total o parcial como medida "estrella" para parar la expansión de la pandemia. ¿Cómo se garantiza el derecho a la vida y la seguridad de las personas que carecen de vivienda? ¿Se pueden considerar seguras aquellas viviendas en las que las condiciones de hacinamiento aumentan los riesgos de contagios por enfermedades transmisibles, o en las que es imposible aislar a uno de sus miembros? ¿Cómo se abordan derechos como a la intimidad o a la vida familiar para las personas internadas en hospitales o centros de mayores, o los estudiantes en residencias universitarias, con visitas restringidas o directamente suprimidas? ¿Cómo se determina quién es conviviente como parámetro de ejercicio o limitación de derechos? ¿Cómo se preservan la salud psicológica y otros derechos de la población en hogares unipersonales o con hogares no convivientes (p. ej., familias separadas por razón de trabajo)? La tensión seguridad/salud/restricción de derechos plantea toda una serie de cuestiones jurídicas que tienen la vivienda, los hogares, como punto de conexión, que deben ser estudiadas con más detalle.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

4.1. Los sintecho, las viviendas "patera" y el hogar de las mujeres víctimas de violencia de género. Vivienda segura y derecho a la vida privada

La primera meta del ODS 11 nos habla de acceso a viviendas seguras y accesibles. Las fuertes restricciones a la movilidad que presidieron la mayor parte de las respuestas de los gobiernos a la pandemia se encontraron que había colectivos de personas que no podían confinarse en su hogar porque carecían de una vivienda, vivían hacinadas con grave riesgo sanitario, o a las cuales ese confinamiento domiciliario colocaba en una situación de riesgo mayor (p. ej., mujeres víctimas de violencia de género).

En el caso de las personas sintecho, todas las actividades elementales de su vida (comer, asearse, dormir…), en las que está implicado su derecho a la libertad personal, se realizan en el espacio público (Melero, 2016: 19). La privación de un hogar ha sido calificada como un asunto que afecta a una dimensión espacial de la libertad. Para el ejercicio de otros derechos es necesario disponer de una vivienda (Hohmann, 2014: 150). La salud, intimidad, dignidad y la propia vida se ponen en juego sin un techo para guarecerse. La pandemia ha puesto de manifiesto de forma cruda la necesidad de disponer de una vivienda para evitar la propia enfermedad y los efectos jurídicos de las restricciones impuestas en forma de confinamientos. No es posible respetar medidas como toques de queda o confinamientos domiciliarios si se carece de un techo.

Por otra parte, la configuración del hogar como ese espacio íntimo en el que se desarrolla el derecho a la vida privada y familiar del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sin injerencias, ha servido de base para que algunas jurisdicciones nacionales hayan entendido que la inadecuación de las condiciones de la vivienda puede hacer ilusorio el disfrute de ese derecho (Hohmann, 2014: 151, con referencias a *O'Donnell v. South Dublin County Council*, 2007, en Irlanda, y R [*on the application of Limbuela*] *v. Secretary of State*, 2003, en Inglaterra). No sería posible hablar de un verdadero derecho a la vida privada y familiar sin unos estándares mínimos de calidad de la vivienda tanto en sus servicios básicos (meta 1 ODS 11) como en sus dimensiones. Los denominados "pisos patera", domicilios en los que conviven un gran número de personas, generalmente inmigrantes, ocupando incluso por turnos los espacios disponibles, elevan el riesgo de contagio en circunstancias como las actuales. El hecho de que el TEDH se sirva "de un concepto inusitadamente amplio de privacidad domiciliar: Privacidad es 'calidad de vida' o 'disfrute de las comodidades del propio hogar'", como observaba críticamente Velasco (1995: 311-312) al hilo de la Sentencia *López Ostra v. España*, puede permitir entroncar la necesidad de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

dotar de unas exigencias mínimas de habitabilidad a la vivienda (ODS 11) con las obligaciones positivas de protección de ese derecho frente a injerencias. La dificultad de protegerse frente a los contagios por enfermedades transmisibles cuando se vive en infraviviendas, o en situaciones de hacinamiento, cuestiona la posibilidad de desarrollar una vida privada plena en el propio domicilio. Si bien es cierto también que profundizar en esa interpretación expansiva de los derechos fundamentales permitiría a "los jueces europeos establecer estándares de bienestar social (de Estado social), que en derecho constitucional interno corresponden normalmente al legislador" (Velasco, 1995: 312).

Por contraposición, las investigaciones con perspectiva de género han señalado cómo a veces la vivienda puede no ser un espacio seguro, singularmente para las mujeres (Wong y Carr, 2015: 168-171). El llamativo aumento de peticiones de ayuda en el teléfono 016 durante el confinamiento por la declaración del estado de alarma, que contrasta con el acusado (e inusual) descenso de denuncias por violencia de género en ese mismo trimestre (que podría achacarse a las fuertes restricciones a la movilidad y acceso a los servicios públicos)[6], muestra cómo la articulación de las medidas sanitarias debe ir acompañada por medidas sociales y de igualdad, para que la vivienda sea efectivamente un lugar seguro en el que resguardarse de la enfermedad, pero sin riesgo de sufrir otras agresiones. El derecho a la integridad física depende de que la vivienda realmente sea un entorno seguro.

4.2. Derecho a la intimidad, limitación de visitas y COVID

Otro vector de tensión es el que se produce en relación con la protección de la salud y la vida frente a la necesidad de mantener vínculos de intimidad con las personas queridas. Las fuertes limitaciones o incluso restricción total de los derechos de visitas como parte de las medidas para blindar las residencias de mayores, las cárceles o, también, las residencias de estudiantes, colisionan con la posibilidad de mantener relaciones afectivas y el derecho a la intimidad personal y familiar del artículo 18 CE. La doble naturaleza de esos centros como servicio público y a la vez domicilio de las personas que allí se alojan, obliga a examinar las medidas de protección de la salud y la vida también desde el prisma de la menor afectación posible de la vida íntima.

6. https://www.eldiario.es/sociedad/denuncias-violencia-machista-caen-10-durante-primer-trimestre-marcado-confinamiento-covid-19_1_6100610.html.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

El establecimiento de normas de acceso y visitas a centros públicos donde hay personas internadas (asilos, CIES, centros de menores, hospitales psiquiátricos…), y que son por tanto su vivienda, afecta indudablemente a sus derechos fundamentales. Hasta ahora en algunos casos la regulación de los derechos de visitas y sus eventuales restricciones se contempla en leyes orgánicas (p. ej., art. 34 Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), pero hay otros casos en que esa afectación de derechos fundamentales encuentra su acomodo en normas reglamentarias (art. 42 Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros). En todo caso las restricciones existentes a las visitas no eran ratificadas ex ante por los jueces, sino que podían ser objeto de recurso si se consideraban desproporcionadas o, a lo sumo, estarían condicionadas por los términos en que se hubiera dictado la orden judicial de ingreso (art. 34 LO 8/2015), sin impedir esto eventuales limitaciones ("en interés del menor por el director del centro, de manera motivada, cuando su tratamiento educativo lo aconseje").

Sin embargo, la pandemia ha puesto de actualidad esta cuestión principalmente por la adopción de medidas de restricción de visitas a centros de mayores, cárceles y residencias universitarias, y el sometimiento por los gobiernos autonómicos a ratificación previa de estas medidas sanitarias en aplicación de lo previsto en el artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (después de la reforma operada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, arts. 8.6 y 10.8, y nuevamente retocada para introducir un atípico recurso de casación ante el Tribunal Supremo por el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo). Esto ha suscitado un debate jurídico en un doble plano. Por un lado, sobre si es necesaria la ratificación previa de medidas generales de naturaleza reglamentaria, o si la oposición frente a esas restricciones debe seguir la vía del recurso contencioso ordinario *ex post* y, eventualmente, la solicitud de medidas cautelares para paralizar su aplicación. Por otro, si la ratificación judicial del artículo 8.6 de la LJCA solo estaba pensada para conseguir la ejecución forzosa de medidas sanitarias frente a la resistencia a su cumplimiento, pero no para un control judicial ex ante que desvirtúa la función judicial revisora y convierte a los jueces en una suerte de ejecutivo alternativo. Sin duda, el sometimiento indiscriminado de estas medidas a ratificación previa judicial por parte de las autoridades autonómicas ha contribuido a asentar ese intervencionismo judicial, que en general no ha merecido por parte de los juzgados y tribunales la inadmisión que procedería en ese tipo de medidas.

La reforma que opera la Ley 3/2020, singularmente del artículo 10 de la LJCA, no hace más que contribuir a esa confusión jurídica al someter a ratificación

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

previa las medidas sanitarias "no individualizables". El planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por el TSJ de Aragón puede conducir a arrojar algo de luz sobre qué tipo de medidas y en qué momento precisan control judicial, aunque coincidimos en la apreciación de Velasco (2020) de que, "si el problema está en la escasa concreción de la autorización legal para dictar medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales, la opción legislativa prioritaria debe ser una mayor precisión legal en la autorización, no el mayor protagonismo judicial mediante la ratificación o autorización preventiva de tales medidas".

En otro orden de cosas, el análisis de proporcionalidad de las medidas sanitarias de restricción de visitas cuando son enjuiciadas debería tomar en consideración otra variable sanitaria como es la afectación psicológica y el deterioro cognitivo que puede producir la imposibilidad de comunicarse con los seres queridos, singularmente para aquellas personas a las que ese confinamiento impide toda conexión con el exterior (ancianos, presos). Los autos que conocemos de los tribunales superiores de justicia que se han detenido en concreto en esas medidas llegan a resultados desiguales, es cierto que también en relación con regulaciones no totalmente coincidentes. Sorprende el Auto del TSJ de Castilla y León 104/2020, de 6 de noviembre de 2020, que deniega la ratificación de la suspensión de visitas en centros de mayores acordadas por el Gobierno autonómico[7]. Al contrario de lo que había hecho el mismo órgano judicial con anteriores solicitudes de ratificación de medidas, y reconociendo expresamente en el texto del Auto que se aparta de sus precedentes y que la situación sanitaria es mucho peor, decide no ratificar, ya que considera necesaria (ahora, porque las anteriores ratificaciones las había aceptado al amparo de la LO 3/1986 de medidas especiales sanitarias) la declaración del estado de alarma si se busca confinar a todos los ancianos en residencias y no exclusivamente a los que están enfermos:

> *No parece justificado que para la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno sea precisa la declaración del estado de alarma, al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y*

7. Acuerdo 78/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara el nivel de alerta 4 para todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León y se adoptan medidas sanitarias preventivas de carácter excepcional para la contención de la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL n.º 229/2020, de 4 de noviembre): "5. Se suspenden las visitas en los centros residenciales de personas mayores, salvo circunstancias individuales en las que sean de aplicación medidas adicionales de cuidados y humanización o situaciones de final de la vida, que adoptará la dirección del centro, sin perjuicio del uso de formas alternativas de contacto entre los residentes y sus familiares tales como videoconferencias, llamadas telefónicas o similares. Asimismo, no se permiten las salidas de los residentes fuera del recinto de la residencia salvo para acudir al médico y similares o situaciones de fuerza mayor".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

sitio, con el fin de contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, pero no sea necesaria para limitar la libertad de circulación todo el día, aunque solo afecte a un determinado sector de la población de toda una comunidad autónoma. Las personas mayores, que viven en centros residenciales, son ciudadanos como los demás con los mismos derechos y cuya especial vulnerabilidad frente a la enfermedad transmisible de que se trata merece la adopción de cuantas medidas de toda índole sean precisas para hacer efectiva su protección, no necesariamente mediante una restricción mayor que el resto de los ciudadanos de sus derechos fundamentales.

En cambio, en fechas muy próximas, el TSJ de Andalucía, en un auto de 2 de octubre de 2020[8], ratifica las medidas de restricción de visitas adoptadas, más matizadas al someterse a determinados parámetros de incidencia de la enfermedad[9], pero sin que el hecho de que se solicite

8. http://www.poderjudicial.es/search/documento/AN/9267737/Real%20Decreto%20alarma%20sanitaria%20Covid-19/20201006.

9. Tercero. Modificación del apartado séptimo de la Orden de 19 de junio de 2020.

Se modifican las letras b), c), d), e), f), g) y h) del punto 1 del apartado séptimo de la Orden de 19 de junio de 2020, que quedan redactadas de la siguiente manera:

b) Las condiciones mínimas para la realización de visitas a las personas residentes en centros residenciales serán las siguientes:

1.º Se suspenderán las visitas en aquellos centros donde exista al menos un caso confirmado de COVID-19 entre las personas residentes y trabajadoras hasta 28 días después de la fecha de diagnóstico del último caso, así como si hay más de tres casos en sospecha hasta conocer resultado negativo de las pruebas PCR.

2.º En el resto de situaciones, las visitas de familiares a los centros residenciales estarán permitidas, si la situación epidemiológica, no indica una restricción o suspensión de las mismas.

3.º En el caso de que se permitan las visitas a residentes, el centro garantizará el escalonamiento de las mismas a lo largo del día. Las visitas quedarán limitadas a un único familiar que deberá declarar estar asintomático y con una duración máxima de una hora. Para permitir la trazabilidad de la visita, los familiares habrán de dejar constancia del nombre, DNI o documento equivalente, teléfono, hora de entrada y salida del familiar y residente al que se visita. Además, en estos casos deben extremarse las medidas de prevención y protección, al menos no compartir objetos, uso de mascarilla y bata, desinfección de manos y protección para los pies o limpieza de suelas con virucidas a la entrada del centro.

4.º Siempre se facilitará la visita para el acompañamiento al final de la vida, con las suficientes medidas de protección para garantizar la seguridad de las mismas.

5.º La decisión de restringir o suspender las visitas vendrá determinada, en función de los datos epidemiológicos. Para ello, se tendrá en cuenta la incidencia acumulada en los últimos 14 días.

6.º Se determinará la suspensión de las visitas si la incidencia acumulada en los últimos 14 días es superior a 60 por cada 100 000 habitantes en el municipio correspondiente. En cualquier caso, la valoración de la tasa de incidencia del municipio irá acompañada de la valoración de la aparición de brotes que supongan un riesgo, sobre todo, en aquellos con gran dispersión geográfica, así como en los municipios

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

la citada intervención al amparo de la Ley Orgánica 3/1986 sea algo conflictivo.

> *Es un hecho notorio que en los centros residenciales los efectos de la pandemia han sido particularmente graves, entre otras razones, por la especial vulnerabilidad a los efectos de la COVID-19 de los usuarios de las residencias de ancianos. Por esta razón, no cabe duda de la imperiosa necesidad y urgencia de asegurar la protección de la vida e integridad física de los residentes y profesionales de tales centros, y, por tanto, de adoptar medidas más intensas y restrictivas de derechos fundamentales. Se trata de una cuestión que, inevitablemente, debe tomarse en consideración para sopesar su adecuada proporcionalidad.*
> *Como anteriormente hemos visto, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, en sus artículos 1 a 3, establece la obligación por parte de las autoridades sanitarias de adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad (...).*
> *Es evidente que cuando el precepto faculta a la autoridad sanitaria para acordar la hospitalización o control de determinadas personas, presupone su falta de consentimiento, y, por tanto, la citada Ley Orgánica está permitiendo que se imponga una medida privativa de libertad al objeto de proteger un bien jurídico de mayor entidad, como es la vida y salud del resto de ciudadanos. Y al amparo de lo previsto en los preceptos anteriormente expuestos, es nuestro criterio mayoritario que existe cobertura jurídica para que la autoridad sanitaria pueda acordar el aislamiento de los usuarios de tales centros, siempre y cuando se encuentre debidamente justificado y resulte proporcionado, se insiste, a la consecución del fin que se pretende.*

4.3. La figura del "conviviente" como parámetro de aplicación de restricciones sanitarias

El hecho de que determinadas limitaciones sanitarias usen como parámetro la figura de los "convivientes" también plantea dudas jurídicas sobre todo con relación al eventual control de esa convivencia. ¿Cuál sería el documento que

---

de más de 100 000 habitantes. En sentido opuesto, la inexistencia de casos o brotes a nivel local se tendrá en cuenta para la toma de decisiones individuales. Los brotes que suponen un riesgo importante de transmisión comunitaria son aquellos que afectan o pueden afectar a un elevado número de personas desde el inicio del mismo o aquellos en los que es difícil la identificación de los contactos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

acreditaría esa convivencia (¿inscripción en el padrón?)? ¿Si no se porta esa acreditación para realizar las actividades limitadas a personas convivientes, podría sancionarse? ¿No podrían tener contacto personas de un único núcleo familiar que por cualquier circunstancia no convivan en el momento de decretarse esas medidas? Varios países europeos adoptaron decisiones de permitir la reunificación de parejas que habían quedado separadas por fronteras territoriales en el momento de la adopción de limitaciones a la movilidad.

Por otra parte, el aislamiento que pueden generar esas limitaciones en una sociedad en la que cada vez hay más hogares unipersonales (en España alrededor del 30 % de los hogares tienen ya un único miembro) ha llevado a las autoridades sanitarias de algunos países europeos a introducir elementos de relajación de esa limitación de contactos a los convivientes[10] o a enunciar en España, no sin cierta polémica, la figura del "allegado", en relación con las medidas para la celebración de la Navidad. La protección del derecho a la salud y la vida se modula, por tanto, en las medidas sanitarias de limitación de contactos para garantizar el derecho a la intimidad.

5. ODS, otro modelo de ciudades y COVID

La mejora de las condiciones de la vivienda es uno de los pilares del ODS 11. El otro pilar entronca con lo que Lefevre denominó el "derecho a la ciudad". Las metas que enuncia Naciones Unidas relacionadas con este ODS no están muy alejadas (salvando la referencia anticapitalista) de la reinterpretación de este derecho a la ciudad por David Harvey "como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental" (Harvey, 2013: 202). Asegurar el acceso a servicios básicos, hacer entornos urbanos más inclusivos y sostenibles, reducir la contaminación, mejorar el transporte público, garantizar el acceso a espacios verdes y al espacio público, proteger el patrimonio y todo esto hacerlo de forma participada, democrática y con especial atención a las personas más pobres y a los colectivos más vulnerables (ancianos, niños, mujeres, discapacitados…), son las metas del ODS 11 para los entornos urbanos.

La ONU nos recuerda al enunciar ese ODS lo siguiente:

10. https://www.theguardian.com/world/2020/may/15/dutch-official-advice-to-single-people-find-a-sex-buddy-for-lockdown-coronavirus.
https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/#id_4.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

El mundo cada vez está más urbanizado. Desde 2007, más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60 % para 2030.
Las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico, ya que contribuyen al 60 % aproximadamente del PIB mundial. Sin embargo, también representan alrededor del 70 % de las emisiones de carbono mundiales y más del 60 % del uso de recursos.

Son datos que invitan a actuar con urgencia en los espacios urbanos. Los distintos niveles de gobierno y entre ellos de forma muy significativa los entes locales tienen un papel relevante en la implementación del ODS 11.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de abordar las metas del ODS 11 para conseguir ciudades más inclusivas y sostenibles. Los aparentes efectos de la contaminación atmosférica y la excesiva densidad habitacional en el agravamiento de las consecuencias de la pandemia se unen a una renovada demanda social en relación con el uso de los espacios públicos y los parques y espacios verdes para buscar alternativas de ocio sanas y seguras en el contexto de la pandemia.

Parece que es en el ámbito de la legislación urbanística donde podemos encontrar herramientas más claras para -desde un enfoque de sostenibilidad- concretar las metas de *soft law* de los ODS. Quizás como consecuencia de la singularidad del planeamiento urbanístico frente a otros ejemplos de planificación pública en otros sectores materiales que no están dotados de la fuerza transformadora o de los efectos jurídicos que se derivan de los planes urbanísticos. La legislación urbanística autonómica introduce parámetros de sostenibilidad y calidad que caminan en la dirección de mejorar ciertos aspectos en la línea de las metas del ODS 11 (reservas de suelo para espacios de ocio y verdes, arbolado, límites de edificabilidad…); sin embargo, restan por corregir los problemas de segregación social mucho más complejos por la repercusión económica que tienen, aunque los ayuntamientos han adoptado políticas como la mezcla de vivienda social o la limitación del impacto de las viviendas turísticas que caminan en esa dirección.

La posibilidad de visualizar más claramente el principio de sostenibilidad en el ordenamiento urbanístico tiene también un componente de fijación de criterios materiales para el control de la legalidad urbanística. Desdentado (2008) señala que el principio de sostenibilidad ambiental es un elemento clave, incluso, para la reducción de la discrecionalidad

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

urbanística. La búsqueda de una configuración urbana más compacta que reduzca el transporte y el consumo de energía; las políticas de rehabilitación de zonas degradadas en lugar de la construcción de nuevas edificaciones; la integración en el planeamiento urbanístico de medidas que atenúen problemas ambientales relevantes (abastecimiento de aguas y recogida de aguas residuales; residuos; ruidos; contaminación lumínica; transporte), son algunos de los elementos que, bien a través de normas sectoriales (Ley del Ruido, Ley de Aguas, Ley del Suelo…), bien a través de instrumentos de sostenibilidad transversales –evaluación ambiental estratégica-, encuentran su acomodo en la planificación urbanística.

A nuestro juicio, existe un cierto margen de acción local para hacer frente a estas políticas con las herramientas competenciales actuales, pero también es posible apreciar que hay medidas que encuentran obstáculos complejos de salvar si no existe una sintonía entre los distintos niveles de legislación y gobierno (p. ej., fiscalidad sobre viviendas vacías; protección del comercio de proximidad; reutilización de residuos…). Además, las competencias locales son insuficientes para abordar los retos de las nuevas políticas ligadas a la descarbonización, lucha contra el cambio climático y economía circular. Parece claro que se necesita tanto otro enfoque competencial como un nuevo diseño de las fórmulas de cooperación y participación multinivel. Para eso puede ser de utilidad tener presente que los principios del ordenamiento europeo, integración, prevención, precaución, deben traducirse en mandatos jurídicos que sean compatibles con las exigencias estructurales del desarrollo sostenible[11].

Se ha señalado, por otra parte, la dificultad de diseñar objetivos de desarrollo urbano sostenible (lo que sería extensible a la evaluación de avances en las metas del ODS 11) por la ausencia de indicadores válidos, fiables y comparables que permitan contrastar la situación de partida y la evolución en la consecución de los objetivos que se formulen. Generalmente los indicadores disponibles se desglosan a nivel nacional o regional (p. ej., empleo, pobreza, emisiones, consumo de agua…), siendo difícil encontrar datos afinados para muchos parámetros relevantes a nivel local[12]. Se indica que la revolución

11. Una reflexión en torno a la implicación de los principios europeos en la articulación de la economía circular por los entes locales, en Santamaría (2014: 2680). Esteve (2009: 141) desarrolla una reflexión sobre el principio de precaución, y plantea que la crítica central que se le debe plantear es que supone "la renuncia por parte del derecho de los modelos de decisión y regulación que le son propios, para entregar esas facultades a una ciencia que no ha tenido que construir, porque ese no es su cometido, fórmulas o expedientes de decisión y regulación".

12. De hecho, los indicadores que sirven para cuantificar las estrategias diseñadas para acceder a los fondos DUSI que derivan del FEDER son un claro ejemplo de estos problemas. Una buena parte de los indicadores que se manejan son de alcance regional y no

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

tecnológica y la estrategia de *smart cities* tienen la potencialidad de abrir nuevas perspectivas (Klopp y Petretta, 207: 92-97), pero este es un elemento que aún limita el paso de la fase de enunciado de problemas y objetivos a la posibilidad de monitorizar el cumplimiento[13]. El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana incorpora una disposición para desarrollar un "sistema de información urbana" para un medio urbano sostenible, en una de sus disposiciones adicionales[14]. La previsión que se incluye repite, significativamente, algunos de los problemas que hemos señalado. Por un lado, la información que, al menos, será incluida es la del censo de construcciones y los mapas de ámbitos deteriorados, aportando unos datos muy parciales en términos de sostenibilidad. Por otro, la forma de elaborarlo parte de una posición de preeminencia de la Administración General del Estado, que además generará un "derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas", en una dinámica que parece alejada de la búsqueda de mecanismos de carácter cooperativo multinivel.

local: http://www.rediniciativasurbanas.es/NR/rdonlyres/EFED876C-9E2C-4C89-9880-C17D7D3BACB2/140436/CatalogoindicadoresderesultadoFEDER20142021.pdf.

13. Canals (2016: 47, 2017) ha señalado en diversos trabajos la dificultad de hacer una evaluación adecuada de políticas públicas y de calidad y cumplimiento normativo, por la ausencia de una tradición de indicadores y mecanismos organizativos.

14. *Disposición adicional primera. Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible.*
1. Con el fin de promover la transparencia y para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones que le competan, la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos:
a) Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación. Los informes de evaluación de los edificios regulados en los artículos 29 y 30 servirán para nutrir dichos censos, en relación con las necesidades de rehabilitación.
b) Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.
c) Un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas.
2. Se procurará, asimismo, la compatibilidad y coordinación del sistema público de información referido en al apartado anterior con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Finalmente, la pandemia parece obligar a una reflexión sobre el propio modelo de ordenación territorial, singularmente la tendencia mundial hacia grandes aglomeraciones urbanas que, además de dificultar enormemente la consecución de las metas del ODS 11 al acentuar todos los problemas que se señalan (residuos, espacios verdes, transportes, aire y agua limpios…), disminuyen la calidad de vida de las personas y agravan los problemas en caso de pandemias como la vivida en 2020.

6. Conclusiones

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la interdependencia entre los denominados derechos sociales, singularmente la vivienda, y el derecho a la vida y a la integridad física. No puede haber derechos de primera y segunda, porque, a la postre, singularmente en colectivos vulnerables, la ausencia de obligaciones activas prestacionales por parte de los poderes públicos pone en riesgo los derechos fundamentales más básicos.

Esta emergencia sanitaria global también ha permitido apreciar la urgencia de abordar políticas públicas de calidad de la vivienda y de mejora y sostenibilidad de los entornos urbanos en línea con el ODS 11. Las implicaciones sanitarias que tiene el hacinamiento o la contaminación atmosférica en la transmisión de enfermedades se unen a la renovada percepción de que necesitamos espacios urbanos que eviten los problemas de desplazamiento, ausencia de espacios verdes o malas dotaciones que han sido otra nota característica de este periodo.

Sin embargo, un examen de las restricciones impuestas en este periodo permite apreciar cómo el derecho a una vivienda segura y digna y a la intimidad entre sus paredes ha sufrido menoscabos, especialmente para ciertos grupos de personas vulnerables (ancianos, internos, mujeres, pobres…). El hogar, en cualquiera de sus manifestaciones, como primera línea de defensa frente al coronavirus, no ha sido en muchos casos ese entorno seguro frente a injerencias externas (o a veces internas, como en el caso de mujeres víctimas de violencia de género). Tampoco los entornos urbanos han sido los mejores ambientes para proteger la vida y la salud física y mental. Las ambiciosas metas del ODS 11 para conseguir ciudades y comunidades sostenibles deberían formar parte de los planes de reconstrucción pos-COVID para garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, especialmente de los grupos más vulnerables.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

7. Bibliografía

Babbitt, D., Garland, P. y Johnson, O. (2020). Lived population density and the spread of COVID-19. Disponible en: https://arxiv.org/pdf/2005.01167v1.pdf.

Canals Ametller, D. (2016). Datos. *Protección, transparencia y buena regulación*. Girona: Documenta Universitaria.

– (2017). La evaluación retrospectiva de la norma jurídica: evaluación del cumplimiento y aplicación del derecho administrativo. *X Seminario de Teoría y Metodología del Derecho Público (STEM)*, Madrid, 24 de noviembre de 2017.

Desdentado Daroca, E. (2008). El control de la legalidad urbanística. ¿Qué legalidad? *III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, febrero 2008.

Esteve Pardo, J. (2009). *El desconcierto del Leviatán*. Marcial Pons.

Gobierno de España. (2020). *Informe de progreso 2020 sobre la implementación de la Agenda 2030 en España. Reconstruir lo común* (14.07.2020). Disponible en: https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Hohmann, J. (2014). *The right to housing. Law, concepts, possibilities*. Bloomsbury.

Klopp, J. M. y Petretta, D. I. (2017). The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities. *Cities*, 63, 92-97.

Melero Alonso, E. (2016). Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo. *Reala-nueva época*, 6.

Naciones Unidas. (2016). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* (relatora especial Leilani Farha. Asamblea General; 8 de agosto). Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/253/05/PDF/N1625305.pdf?OpenElement.

Pozzer, A., Dominici, F., Haines, A., Witt, C., Münzel, T. y Lelieveld, J. (2020). Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19. *Cardiovascu-*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

lar Research. Disponible en: https://academic.oup.com/cardiovascres/advance-article/doi/10.1093/cvr/cvaa288/5940460.

Santamaría Arinas, R. (2014). ¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Vasca de Administración Pública*, Especial 99-100.

Velasco Caballero, F. (1995). La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso "López Ostra contra España"), *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 15, 45.

– (2020). Cuestión de inconstitucionalidad contra la ratificación judicial de medidas sanitarias. Disponible en: https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/11/15/cuestion-de-inconstitucionalidad-contra-la-ratificacion-judicial-de-medidas-sanitarias/

Wong, S. y Carr, H. (2015). Feminist approaches to property law research. En S. Bright y S. Blandy (eds.). *Researching property law*. Londres: Palgrave.

Wu, X., Nethery, R. C., Sabath, M. B., Braun, D. y Dominici, F. (2020). Air pollution and COVID-19 mortality in the United States: Strengths and limitations of an ecological regression analysis. Disponible en: https://advances.sciencemag.org/content/6/45/eabd4049.