

CONAMA 2024

CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

EL DERECHO A LA CIUDAD SOSTENIBLE EN EL MEDIO URBANO CONSTRUIDO



CONAMA 2024

EL DERECHO A LA CIUDAD SOSTENIBLE EN EL MEDIO URBANO CONSTRUIDO

Autor Principal: Nadia Unda Benkadra (Universidad de Deusto)

1. RESUMEN.

La presente comunicación abordará el estudio de las implicaciones del derecho a la ciudad en el suelo urbanizado, en clave de sostenibilidad urbana. Con la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de suelo, se produjo un primer cambio con la introducción de la sostenibilidad plena, como concepto urbanístico, que resultó fallido como modelo intervencionista en el suelo urbanizado. Posteriormente, el citado concepto fue mejorado con la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, rehabilitación y regeneración urbanas. Dentro de las actuaciones en el medio urbano destacan las de rehabilitación, y las de regeneración y renovación, actuaciones todas ellas encaminadas al reconocimiento colectivo del deber de conservación del medio urbano construido, que, a su vez, desde el punto de viabilidad económica, precisan de un impulso y aportación de recursos públicos importantes.

Asimismo, estas actuaciones lideradas desde los poderes públicos, de una manera más concreta, deben mostrar un compromiso fuerte con la recuperación de los espacios públicos en las ciudades, ya que suponen su elemento vertebrador, frente al crecimiento urbano y turistificación desmedidas que comprometen seriamente la habitabilidad en las ciudades.

2. PALABRAS CLAVE.

Derecho a la ciudad; espacio público; intervención administrativa; sostenibilidad urbana; renovación urbana; regeneración urbana; rehabilitación.

3. INTRODUCCIÓN.

3.1. Sobre los orígenes del Derecho a la Ciudad.

HENRI LEFEBVRE, fue el primer responsable en acuñar en el año 1968 el concepto de “derecho a la ciudad” como “(...) el derecho a la vida urbana, transformada, innovada” (Lefebvre, 1978, p.138) . No obstante, se tuvo por primera vez conciencia de la importante responsabilidad que debían afrontar los poderes públicos para garantizar las condiciones de habitabilidad de todos los ciudadanos, años después, en el año 1976, en la Conferencia sobre los Asentamientos Humanos desde Naciones Unidas, todo ello cuando no se era del todo consciente de la involución (en términos de habitabilidad) que estaba por llegar en las grandes urbes, en gran medida fruto de un crecimiento urbano y una turistificación de las ciudades desmedidas, que han comprometido seriamente su habitabilidad.

En el marco de la Conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos” celebrada en Barcelona en el año 1998, surge uno de los documentos de referencia en el avance conceptual del Derecho a la Ciudad, la “Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad”, que se

organizó en conmemoración del Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta conferencia puso de manifiesto que la implementación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas era todo un reto para Europa y que, dado que la mayoría de los habitantes del mundo viven en zonas urbanas, es necesario promover la dignidad y el respeto a los Derechos Humanos dentro de las ciudades¹. Se puso de este modo el foco en la ciudad, todo ello a pesar de que se trata de un concepto que en la actualidad no goza de una definición pacífica y unificada.

Desde un punto de vista normativo, la ciudad podemos asociarla al concepto de área administrativa de carácter local, tal y como se configura legalmente en el art. 11.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local para el municipio, en adelante LBRL, en donde el municipio se configura como una entidad local básica de la organización territorial del Estado. En la exposición de motivos de la LBRL las ciudades se identifican con núcleos humanos compactos en donde *“al clausurarse el primer milenio de nuestra era, la confluencia de factores múltiples y de diversa índole provocó el resurgimiento de la poco menos que inexistente vida urbana. Los países de Europa occidental, España entre ellos, volvieron a presenciar la erupción de núcleos humanos compactos. Sus asentamientos dejan de ser meros centros de población para adquirir superior organicidad, personalidad progresivamente definida; para forjar lentamente un régimen jurídico específico. El municipio, claro es, no equivale sin más a la ciudad, a la materialidad de sus calles y edificios. El municipio es la organización jurídica peculiar del núcleo urbano y también, con frecuencia, de su entorno geográfico. No se olvide, en efecto, que los nacientes municipios medievales fueron durante varios siglos instrumentos esenciales de colonización de territorios ganados a los musulmanes. Con el decisivo concurso de los municipios y por impulso suyo se repoblaron amplias zonas y se crearon incontables villas y aldeas, organizándose, en suma, extensos términos y alfores estrechamente vinculados a las ciudades respectivas. La expresión más acabada del alcance de la expansión municipal seguramente se encuentra en las numerosas comunidades castellanas de villa y tierra.”*

En otro orden de consideraciones, podemos acudir a criterios más tangibles para definir la ciudad, como los propuestos por Eurostat (2012) a través de la determinación del grado de urbanización a nivel municipal concretadas en las siguientes reglas:

- (1) Municipio rural o con baja densidad de población, si al menos el 50% de la población municipal vive en celdas rurales.
- (2) Municipio urbano pequeño (town) o con densidad intermedia de población, si menos del 50% de la población vive en celdas rurales y menos del 50% de la población vive en centros urbanos.
- (3) Municipio urbano (city) o

¹ Véase <https://www.idhc.org/es/publicaciones/carta-europea-de-salvaguada-de-derechos-humanos-a-la-ciudad/> ; <https://www.idhc.org/wp-content/uploads/CartaEuropea.pdf>

densamente poblado, si al menos el 50% de la población vive en centros urbanos o aglomeraciones urbanas de alta densidad².

Autores como GOERLICH GISBERT y CANTARINO MARTI (2014, p. 148), sostienen que a partir de la determinación de que los municipios urbanos o densamente poblados, si se utiliza el criterio de la determinación del grado de urbanización anteriormente citado, se puede llegar a definir la ciudad como: “el municipio urbano, o conjunto de municipios urbanos contiguos. De esta forma es posible que una ciudad esté constituida por un solo municipio o por varios, siempre y cuando todos ellos tengan al menos el 50% de su población residiendo en el centro urbano identificado a partir de la grid de población y sean contiguos.”

En el seno de la Conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos” (1998) ya se vaticinaba el papel preponderante que estaban adoptando las ciudades, previéndose que para el año 2050 la tasa de urbanización llegue a 65%, y se concluía a propósito de la ciudad: *“La ciudad se ha convertido en el futuro del ser humano. La ciudad es hoy el espacio de todos los encuentros y, por lo tanto, de todas las posibilidades. Asimismo, es el terreno de todas las contradicciones y de todos los peligros: en el espacio urbano de fronteras inciertas aparecen todas las discriminaciones ancladas en el paro, la pobreza, el desprecio de las diferencias culturales, mientras que, al mismo tiempo, se esbozan y se multiplican prácticas cívicas y sociales de solidaridad.”*

PAREJO ALFONSO afirma que la ciudad es *“el lugar en el que se crean las condiciones para el desarrollo de la personalidad en sociedad y el derecho se despliega sobre tres ejes fundamentales: a) plenitud de la ciudadanía; b) gobierno democrático y c) la función social de la propiedad y la ciudad.”* (Parejo Alfonso, 2015, p.6).

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT (2014, p. 97) concibe a la ciudad *“como un espacio público colectivo que garantiza a todos los habitantes el goce del más amplio de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales. El derecho a la ciudad se fundamenta en el redescubrimiento de la ciudad como ámbito espacial de convivencia democrática y diversidad, es proclamado y reconocido para asegurar la materialización y realización de la libertad y la igualdad.”*

De todos es conocido que “La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (ONU-HABITAT, 2005)³, nace con vocación política, por la proclama de una sociedad eminentemente civil que exige de

² Véase https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2020/06/DE2020_areas-urbanas-funcionales_ivie_web.pdf; pp. 48-50.

³ Barcelona, septiembre del año 2005. Véase https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/rpc_n5_2012_doc1.pdf.

sus gobernantes un compromiso definitivo en la habitabilidad en las ciudades en condiciones de igualdad, sostenibilidad y dignidad humana. Se trata de un documento que como se expone carece de vinculación normativa, pese a su estructura eminentemente jurídica. Este documento define a la ciudad a través de su art. 1.4 como toda *“villa, aldea, capital, localidad, suburbio, ayuntamiento, o pueblo que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano”*.

Esta definición, aunque resulta parcialmente coincidente con la establecida en la LBRL⁴, se aproxima más a la idea inclusiva que sostiene la autora AGUILERA-RODRÍGUEZ (2022, p. 559) cuando concluye brillantemente que el Derecho a la Ciudad, “no es exclusivo de la ciudad, sino que es posible su extensión y aplicación a todos los asentamientos humanos”, tanto urbanos como rurales.

Todos los autores citados coinciden en que se trata de un espacio público colectivo que cuenta con una organización territorial de carácter local, en donde confluyen intereses diversos, colectivos e individuales, que se materializan en la vida política, jurídica, social, económica, ambiental y urbanística de estos espacios comunes que conforman las urbes, y que sirven para la realización máxima de las personas. Todos estos intereses deben convivir en condiciones de igualdad y en clave de sostenibilidad presente y futura.

Volviendo al hilo de la etiología del Derecho a la Ciudad, merece especial mención la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (ONU-HABITAT, 2005)⁵ anteriormente citada, que lo califica como un derecho colectivo *“sin discriminación de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religión o sexual.”* El Derecho a la Ciudad es definido como el *“usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”*.

En estas dos últimas décadas al Derecho a la Ciudad se le ha ido dotando de contenido, a través de la promulgación de otros documentos a nivel internacional como La Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006); La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010); La Carta -Agenda Mundial de derechos Humanos en la Ciudad (2011) y la Carta de Derechos Humanos de Gwangju (2012), los cuales merecen ser mencionados.

Otra de las aportaciones importantes que se han realizado al constructo del Derecho de la Ciudad es La Nueva Agenda Urbana, que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de

⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.

⁵ Barcelona, septiembre 2005. Véase https://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/rpc_n5_2012_doc1.pdf.

octubre de 2016⁶. El texto de la Nueva Agenda Urbana recoge el Derecho a la Ciudad en el párrafo 11, en lo que se titula como “nuestro ideal común”, en los siguientes términos: *“11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.”*

Desconozco si ello sirvió para la elección de su sede (Quito) pero resulta curioso que el derecho ecuatoriano, en su Constitución del año 2008, el Derecho a la Ciudad se reconoce abiertamente en el artículo 31, señalando que *“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”* En Brasil (Ley 10257, 2001), Francia (Ley 91-662, 1991, artículo 1, título I), Argentina (Ley 14.449, 2013, art.11) y México (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, art.12) el derecho a la ciudad está igualmente positivado en sus distintos ordenamientos jurídicos, lo cual supone un avance importantísimo en la garantía de este derecho.

Actualmente comparto la tesis que maneja PONCE SOLÉ (2015) cuando manifiesta que *“el derecho a la ciudad parece irse configurando técnicamente como un derecho paraguas, que engloba el conjunto de derechos vinculados a la ciudad (derecho de propiedad, derecho a la vivienda, derecho a la igualdad, derecho a la libertad religiosa, derecho al medio ambiente, derecho a la seguridad, etc.) expresando la idea de que todos ellos están interconectados y que una política pública con efectos sobre el territorio puede afectar a varios de ellos a la vez”*⁷

El Derecho a la Ciudad es por tanto un derecho transversal, el eje axial de otros macroderechos presentes en la vida cotidiana de los ciudadanos. Y es por ello, que llama la atención que se avance tan lentamente en el dimensionamiento jurídico del Derecho a la Ciudad. AGUILERA-RODRÍGUEZ (2021) manifiesta que este derecho cuenta con los fundamentos jurídicos de los derechos humanos y que puede ser considerado como *“un derecho humano emergente, de tercera generación, colectivo, difuso, complejo e instrumental, se erigen como punto de partida*

⁶ Véase <https://habitat3.org/>

⁷ Véase <https://eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>

para establecer los restantes elementos configuradores que lo dimensionan jurídicamente, en correspondencia con el ordenamiento jurídico en el cual se pretenda su regulación”.

En virtud de todo cuanto antecede, se aprecia como el principio de sostenibilidad está presente de forma muy notoria en la configuración de este derecho a la ciudad, tal y como se definió en 1987 por la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas como lo que permite *“satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus necesidades propias.”*

En el siguiente epígrafe analizaremos cómo el citado principio ha sido positivizado en nuestro ordenamiento jurídico (legislación estatal de suelo) y a nivel europeo, y cómo dicho principio resulta indisoluble en la regeneración urbana de la ciudad actualmente consolidada.

3.2. Sobre la Regeneración Urbana Sostenible.

Como expusiera FERNÁNDEZ TORRES (2014, p.1) parece que la crisis económica, al igual que sucediera en los años 70, ha terminado con el urbanismo de ensanche, desarrollista, y se vuelve a mirar a la ciudad preexistente.

Ello entronca con la palabra clave, la regeneración urbana. Según GÓMEZ PORTILLA, P.; CABARGA-VARONA, A.; NOGUÉS LINARES, S. (2014, P.252), este concepto proviene en algunos aspectos de la cultura urbanística anglosajona en la que se entiende como “regeneración”, la recuperación o puesta de nuevo en valor del patrimonio existente. Se trata de una forma de intervención estratégica, integrada y duradera, orientada no solo a la reconstrucción física, sino a la mejora global de las condiciones sociales, económicas y ambientales.

Según MOLINA COSTA (2015, p.23), la regeneración urbana es un concepto “cajón de sastre” en el que cabe de todo, y que puede describir prácticas radicalmente diferentes en diferentes países, ciudades, e incluso diferentes áreas de la misma ciudad. Más que categorizar la regeneración urbana como un mecanismo neoliberal o no-neoliberal, se puede describir como un mecanismo de gentrificación de ciertas áreas de la ciudad, ofreciendo nuevas oportunidades especulativas para promotores inmobiliarios privados, y expulsando a las capas más pobres de la población, enfatizando en la redistribución social y la generalización del derecho a la ciudad, abordando los problemas de las áreas más vulnerables de manera integral.

La Declaración de Toledo sobre “la regeneración urbana integrada”, aprobada en la reunión informal de ministros de vivienda y desarrollo urbano celebrada en Toledo el día 22 de junio de 2010, hace referencia expresa a “la idoneidad del enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano y la necesidad de un entendimiento común del mismo” y a “la importancia de

la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible, y socialmente inclusivo en Europa”⁸.

La citada Declaración tiene 3 partes fundamentales, y se complementa con un documento de referencia sobre la Regeneración Urbana Integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. Las ciudades están llamadas a jugar un importante papel en la consecución de ciertos objetivos concretos como: *“incrementar el nivel de empleo en la población de entre 20 y 64 años con una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa; Invertir el 3 % del PIB en I+D+I, y reducir emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 % si se dan las condiciones al efecto; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética; Mejorar el nivel educativo de la población, abordando el problema del abandono escolar, reduciéndolo al 10 % desde el actual 15 % e incrementado el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31 % a por lo menos el 40 % en 2020; Reducir el número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza debería en un 25 %, rescatando así a más de 20 millones de europeos de la pobreza”*.

La Declaración de Toledo resalta la importancia de la puesta en práctica de estos objetivos en el entorno construido y en los tejidos urbanos existentes, teniendo en cuenta que *“la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada”*. Es por ello, que se destaca la Regeneración Urbana Integrada como un instrumento estratégico para lograr ese modelo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo en la ciudad consolidada y los tejidos existentes.

A nivel europeo, ya se transitaba en esta misma senda, celebrándose una serie de reuniones ministeriales sobre desarrollo urbano (Lille 2000, Rotterdam 2004, Bristol 2005, Leipzig 2007, Marsella 2008 y Toledo 2010) donde se han establecido unos objetivos y principios europeos comunes para el desarrollo urbano. Estas reuniones facilitaron la creación de una cultura de cooperación sobre asuntos urbanos entre los Estados Miembros, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y otras instituciones europeas, así como otros agentes urbanos interesados como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR) y EUROCITIES. Especial atención merece la Carta de Leipzig sobre las Ciudades Europeas

⁸ Véase <https://www.transportes.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/otros-proyectos-y-actividades/agenda-urbana-europea/la-declaracion-de-toledo-2010-y-el-impulso-a-la-regeneracion-urbana-integrada>

Sostenibles (Leipzig Charter on Sustainable European Cities) de 2007⁹. En ella se subraya la importancia de un enfoque integrado del desarrollo urbano con especial énfasis en los barrios deprimidos para poner fin a los círculos viciosos de pobreza y exclusión social, manifestando: “Nuestras ciudades cuentan con cualidades arquitectónicas y culturales únicas, poseen grandes fuerzas de inclusión social y ofrecen posibilidades de desarrollo económico excepcionales. Son centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación. Sin embargo, paralelamente, experimentan problemas demográficos, desigualdades sociales, exclusión social en determinados grupos de población, una falta de vivienda digna y asequible y problemas medioambientales”¹⁰.

Otro de los documentos estratégicos a nivel estatal en la apuesta de la regeneración urbana, está “Ciudades del mañana”¹¹, en el que se sintetizan los principios del modelo europeo de desarrollo urbano sostenible, estableciendo que las ciudades europeas deben ser lugares de progreso social avanzado, plataformas para la democracia, el diálogo cultural y la diversidad, lugares de regeneración verde, ecológica o medioambiental, y lugares de atracción y motores de crecimiento económico.

Todos estos documentos, dan sentido y nutren el marco teórico de la regeneración urbana actual.

En este punto, en donde el legislador era perfectamente consciente de la crisis urbanística que acuciaba en las ciudades, en las que había que preservarlas de que terminaran fagocitándose, a costa del derecho a la ciudad de todos los ciudadanos y en detrimento de la habitabilidad en las urbes, se promulga la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo (en adelante, LS07), cambiando los cimientos del viejo urbanismo expansivo que habían quedado obsoletos preconizados por la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, LS56).

El ingrediente clave que integra esta nueva fórmula, es el de sostenibilidad urbana. La LS07 fija un nuevo modelo de intervención urbana, apostando por la regeneración de la ciudad existente en términos de sostenibilidad.

En su Exposición de Motivos (I) ya se recoge expresamente que la crisis del urbanismo *“no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más*

⁹ Véase https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

¹⁰ Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (acordada en la Reunión Ministerial Informal sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007).

¹¹ Véase https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/contenido-edusi/citiesoftomorrow_final_es.pdf

profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que siente unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad.”

Para ello se prescinde de barreras como el régimen de clasificación de suelo, sustituyéndolo por el régimen de la situación básica (rural y urbanizado); se modifica el régimen de valoraciones, poniendo en valor la situación fáctica en la que se encuentre el bien objeto de valoración; se predica la facultad de participar frente a la obligatoriedad de ejecutar el planeamiento de los propietarios de suelo; el régimen básico del suelo se regulará por un régimen de facultades y deberes (art. 8.1. LS07).

El legislador, por tanto, afrontando y aceptando el reclamo social para la regeneración urbana, y para hacerla efectiva, toma conciencia de los requerimientos de un desarrollo urbano sostenible *“minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.”* (EM, I).

Esta noción del desarrollo sostenible es la que sostuvo el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de diciembre de 2006 (RC 765/2004), donde se afirma que el desarrollo sostenible: *“(…) proclamado por primera vez en la conferencia de Estocolmo que pretende equilibrar el máximo de protección natural sin renunciar al mayor desarrollo posible, buscando proteger los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo social y económico ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente (...)”*¹².

No obstante, LS07 resultó insuficiente en el propósito de la regeneración urbana sostenible, ya que, entre otras cuestiones, seguía diferenciando los regímenes de transformación y edificación por separado, siendo casi el único objetivo en suelo urbanizado la sustitución global de la ordenación o la rehabilitación individual, sin una perspectiva global e integral del medio urbano.

No es sino con la promulgación de la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y regeneración urbanas (en adelante, L3R) cuando el legislador concreta medidas contundentes y eficaces para la creación de un modelo nuevo de ciudad. Llega a afirmar en su Preámbulo que *“la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución*

¹² Citada por Bustillo Bolado, R. O., 2014, p. 38, como la primera vez que la jurisprudencia define el concepto de desarrollo sostenible.

de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada” (LR3, 2013: Preámbulo III).

La L3R establece tres tipos de actuaciones de transformación de la ciudad existente: las de Rehabilitación, las de Regeneración y las de Renovación (LR3, 2013: art. 7). La Rehabilitación edificatoria, entendida como el conjunto de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en los edificios existentes, requiere que la existencia de situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; en la Regeneración urbana se incluyen, además de las anteriores, aquellas que afecten a la urbanización material del ámbito de la intervención; y finalmente se definen las de Renovación urbana, como las operaciones en las que predomina la nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos, añadiendo que en el caso de las de Regeneración y Renovación pueden llegar a ser integradas, abarcando medidas de tipo social, ambiental, económico y administrativo (LR3, 2013: art. 7.2).

Como magníficamente refiere CEREZO IBARRONDO (2020, p. 33) *“la L3R se configura con carácter básico la regulación especial de las actuaciones sobre el medio urbano (aMU), así como una tentativa de las modificaciones necesarias del régimen general del TRLS08, dando lugar al innominado TRLSR13 (TRLS08+DF 12 L3R). Con la L3R, por primera vez en la legislación española (sin perjuicio de las leyes de mejora y saneamiento de poblaciones), se articulan instrumentos urbanísticos conjuntos, integrados y propios para la preservación de la ciudad, que por su condición de legislación de carácter básica del Estado resultan prevalentes a las legislaciones autonómicas en materia de urbanismo, deudoras en su mayoría del modelo clásico y en especial del TRLS76.”*

CEREZO IBARRONDO (2020, p. 86) explica que lo que define la L3R *“es un modelo que se ancla en la evolución conceptual iniciada con la LS07 y en la ampliación del deber de conservación del derecho de propiedad, para, eso sí, configurar un ámbito y régimen especial, tanto porque el objetivo es otro (la preservación de la ciudad) como porque las técnicas y las regulaciones generales devienen en su inviabilidad e insostenibilidad. (..) La trascendencia de la L3R como modelo legal para la intervención urbana no solo se basa en la definición de unas normas per se, sino en la superación de un doble condicionamiento. Por un lado, la regulación básica clásica y sus axiomas, pero también en el reconocimiento por el principio de prevalencia de que el Estado tiene la capacidad de dictar normas urbanísticas a través de distintos títulos e instrumentos para rebasar las vetustas y anquilosadas normativas urbanísticas de las Comunidades Autónomas, y sin perjuicio de que estas puedan desarrollar la normativa respectiva con mayor o menor adecuación y en algunos casos mimetismo.”*

En cuanto a los costes económicos de todas estas actuaciones, éstas van a partir del hecho de que las necesidades urbanas son integradas (físicas, sociales, económicas y medioambientales), y que deben ser capaces de atender las verdaderas necesidades urbanas de una manera eficaz y eficiente. Refiere CEREZO IBARRONDO (2020, p. 87) que la viabilidad económica de las

actuaciones, no debe entenderse como una viabilidad económica sinónimo de la garantía de beneficio como condición de definición de la actuación, sino que se trata de una viabilidad de saldo negativo limitado al tope de la suma de las aportaciones individuales obligatorias, limitadas a su vez por cada límite del deber de conservación respectivo de cada propiedad incluida en el ámbito de la actuación, considerando y afectando todos los beneficios y costes anteriormente señalados. Asumir la regeneración urbana en los referidos términos es clave para dar solución a los problemas urbanísticos existentes, cuyos intereses resultan coincidentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas que se definieron como un marco que aspiraba a fortalecer las alianzas y la asociación mundial para un desarrollo sostenible. El ODS undécimo (11º) se refiere a las ciudades y comunidades sostenibles, siendo la regeneración urbana sostenible el camino idóneo para dar cumplimiento a estos objetivos en los asentamientos tanto urbanos como rurales.

Otra de las cuestiones trascendentales es identificar las áreas urbanas de intervención. Según Hernández Aja y Rodríguez Suárez¹³ se pueden reconocer cuatro tipologías de áreas urbanas en las que intervenir con acciones específicas, según las características y necesidades, incluyendo también la perspectiva de género:

- ✓ Barrios estructurados en áreas interiores de las ciudades, con poblaciones de ingresos medios, donde únicamente es necesario intervenir sobre el 'soporte' (en sus dos dimensiones: edificado y urbano) para adecuarlos a las nuevas necesidades.
- ✓ Barrios semiestructurados en áreas exteriores de la ciudad (o el área metropolitana), de ingresos medios. En ellos es necesario intervenir en el soporte, pero también crear las condiciones necesarias para asegurar la calidad de vida urbana, multiplicando las funciones, reduciendo la necesidad de transporte motorizado y reforzando el sentido de lo público y la conciencia de colectividad.
- ✓ Barrios desestructurados en áreas interiores de la ciudad, de ingresos bajos y con graves problemas sociales y constructivos. En ellos es necesario actuar mediante planes integrales que atiendan articuladamente a la resolución de los problemas existentes: mal estado del soporte, pérdida de las actividades económicas que los mantuvieron, degradación social de la población existente (personas mayores que viven sin compañía, emigrantes con bajas rentas, parados de larga duración...). En estos espacios no basta con intervenir únicamente en lo 'físico', hay que actuar reconstruyendo lo social, lo ambiental y lo económico. No es aceptable pensar que se puede expulsar (¿a dónde?) a la población que los habita.

¹³ Hernández Aja, A. y Rodríguez Suarez, I (2017): De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada, Ciudades, num.20, pp. 1-20.

- ✓ Barrios desestructurados en áreas periféricas de la ciudad, con bajos ingresos, con graves problemas sociales, ambientales y con una edificación de muy mala calidad. En estos barrios es necesario actuar mediante la redacción de ‘planes integrales’. En ellos puede resultar más difícil actuar que sobre los barrios centrales, ya que no cuentan con ninguna ventaja: tienen peor posición en la ciudad, su soporte edificado y urbano carece de ninguna calidad y su población tiene graves dificultades para acceder a los ‘bienes’ públicos.”

Estas tipologías de barrios toman en consideración, sobre todo áreas en suelo urbano urbanizado.

Por último, me gustaría hacer una pequeña reflexión sobre la sensación generalizada de angustia que hoy día impera en las ciudades, entre sus habitantes, provocada en gran medida por un uso privativo intenso e irresponsable de los espacios públicos por parte de residentes y no residentes en las ciudades (abuso de las terrazas de uso hostelero en plazas de uso público y aceras, masificación de turistas en calles estratégicas de las ciudades, etc..).

Desde ONU- Hábitat, se lleva promoviendo desde hace muchos años, el uso del espacio público como elemento clave para la planificación y la prosperidad urbanas. En el año 2019 se hizo pública la “Guía global para el espacio público: de principios globales a políticas y prácticas locales”, utilizando una metodología de trabajo, consistente en un amplio proceso de consulta, con un grupo de aproximadamente treinta expertos en el espacio público, en donde se compiló en un documento las buenas prácticas que pudieran servir de inspiración a las ciudades y gobiernos locales. Las fuentes primarias que fueron utilizadas fueron: consultas internas ONU- Hábitat, la carta del espacio público adoptada por la bienal del Espacio Público y las contribuciones de expertos tras la reunión del espacio público realizada en Roma del 12 al 14 de enero de 2014¹⁴.

Una de las aportaciones más interesantes del documento es que recoge los cinco principios de un barrio urbano sostenible, siendo el primero de ellos, que exista un “espacio adecuado para las calles y una red de calles eficiente”.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁵, reafirma la importancia del espacio público en la agenda del desarrollo a nivel mundial; en particular, la meta 7 del Objetivo 11 del Desarrollo Sostenible, hace un llamamiento al “acceso universal a espacios verdes y públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad”.

¹⁴ Véase https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/guia_global_ep.pdf

¹⁵ Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

En el Consejo de Gobierno de ONU-Hábitat de 2011, los estados miembros ordenaron y desafiaron al organismo a enfrentar el tema del espacio público y la manera en que este puede contribuir a un desarrollo urbano sostenible y mejorar la calidad de vida¹⁶.

A partir del año 2012, el Área de Planeación y Diseño Urbano de ONU-Hábitat y la Oficina de Relaciones Externas, trabajaron conjuntamente en el desarrollo e implementación de un Programa Global del Espacio Público, organizado alrededor de tres ideas principales: 1. Colaboraciones para el espacio público 2. Estrategias a nivel ciudad y proyectos piloto/ demostración. 3. Gestión del conocimiento, herramientas y promoción.

Un paso adelante en el reconocimiento del espacio público como un “bien común” aparece en el Reporte 2012-2013 del estado de las ciudades del mundo (2012/2013 Report on the State of the World’s Cities) de ONU-Hábitat¹⁷. “El concepto que ONU-Hábitat tiene de la planificación urbana implica el uso sostenible y en condiciones de igualdad a los “bienes comunes” a través de políticas y esquemas apropiados, otorga a una ciudad un control público más estricto sobre el uso del suelo y contribuye al cambio en forma y función de las ciudades con base en principios de desarrollo sostenibles.

También es importante poner en valor que otros organismos intergubernamentales además de ONU-Hábitat han subrayado la importancia del espacio público para el desarrollo urbano sostenible. En 2007, el ministro responsable por el desarrollo urbano de la Unión Europea adoptó la Carta de Leipzig sobre las Ciudades Europeas Sostenibles, que contiene además una sólida y explícita declaración en favor del espacio público.

BORJA siempre ha sido consciente de la importancia vertebradora de los espacios públicos en las ciudades, y de la degradación a los que se ven sometidos desde hace décadas, tal y como deja expuesto en sus diversas obras: “Los espacios públicos pierden sus cualidades ciudadanas para convertirse en espacios viarios, o en áreas turísticas y de ocio o museificadas, o centros administrativos vacíos y temidos al anochecer, o en calles o barrios cerrados (que no solo existen en las periferias de baja densidad), o en plazas vigiladas (video-vigiladas) en las que se suprimen los elementos que favorecen el estar (los bancos) o se crean obstáculos físicos para evitar la concentración de personas. Las calles comerciales animadas y abiertas se substituyen progresivamente por centros comerciales en los que se aplica “el derecho de admisión”. Y los centros y barrios que no se transforman siguiendo estas pautas devienen espacios de exclusión olvidados y a veces criminalizados. O, en sentido contrario, se gentrifican y excluyen a los sectores populares, primero como residentes y luego como usuarios.” (Borja, 2011, p.141).

¹⁶ Véase Resolución 23/4 para el Desarrollo Urbano Sostenible mediante el Acceso a los Espacios Públicos https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/11/spanish_1.pdf

¹⁷ Véase <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-managerfiles/State%20of%20the%20World%20Cities%2020122013.pdf>

Manifiesta BORJA (2011, p. 140) que “el espacio público es el lugar donde la sociedad se escenifica, se representa a sí misma, se muestra como una colectividad que convive, que muestra su diversidad y sus contradicciones y expresa sus demandas y sus conflictos. A su vez constituye un espacio que relacionan las personas y que ordena las construcciones, un espacio que marca a la vez el perfil propio de los barrios o zonas urbanas y la continuidad de las distintas partes de la ciudad.”

En la actualidad, este espacio público se encuentra más que nunca condicionado, expuesto, y con un alto índice de vulnerabilidad, de inseguridad, que se traduce en que los ciudadanos no pueden disfrutar libremente del espacio público en condiciones de igualdad, avivándose con más fuerza que nunca la demanda colectiva del Derecho a la Ciudad. La recuperación de los espacios públicos, como otra de las tareas ineludibles en la regeneración urbana sostenible, contribuirá sin duda a una mejor habitabilidad de las ciudades.

4. CONCLUSIONES.

En esta era en donde debe de imperar la recuperación de lo existente (fin de la era expansiva), y se quieren hacer valer los principios que conforman el Derecho a la Ciudad en términos de sostenibilidad urbana, debemos interpelar al derecho administrativo más que nunca. Ese derecho a la ciudad casa con el principio de desarrollo urbano sostenible, del que se hace un amplio eco la legislación sobre el suelo que históricamente se ha ido aprobando por la administración del estado.

La Carta Magna (art. 45) ya preconiza la obligación de los poderes públicos a orientar las políticas públicas hacia el uso racional de los recursos naturales, entre los que indudablemente se encuentra el suelo, no obstante, nuestras ciudades muestran un agotamiento actual evidente en cuanto a su capacidades de crecimiento. También sufre su eje vertebrador, los espacios públicos. La voracidad en la utilización sin medida de los espacios públicos lo evidenciamos sin ir más lejos, en las revueltas populares que se han producido durante el periodo estival de este ejercicio 2024, en ciudades como Ibiza, Barcelona, La Palma, Palma de Mallorca, Alicante, Málaga, etc....en donde la ciudadanía implora a los poderes públicos que limiten las consecuencias del turismo masivo, el abuso de las terrazas hosteleras que ocupan plazas o vías públicas, afluencia masiva de cruceristas limitando el tránsito natural de los viandantes por las ciudades, etc..

Este reclamo popular no puede quedar sin una correcta respuesta por quienes precisamente están obligados a la tutela del dominio público, conforme determina el art. 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y su utilización se deberá realizar en clave regulatoria (a través de la técnica intervencionista de la regulación mediante el planeamiento urbanístico) y limitando su uso por razón de interés general. La intervención

administrativa deberá respetar el núcleo del derecho a la propiedad privada y su función social (art. 33 CE), y el del derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE).

Asimismo, en virtud de lo expuesto precedentemente las necesidades urbanas son integradas (físicas, sociales, económicas y medioambientales), y deben ser capaces de atender las verdaderas necesidades urbanas de una manera eficaz y eficiente, por lo que hay que abandonar la idea obsoleta del beneficio como un fin en sí mismo en las actuaciones urbanísticas.

Si algo en común tienen las distintas actuaciones de regeneración urbana sostenible indicadas en la presente comunicación, es su falta de atractivo económico. En general, la iniciativa privada es reacia a ellas, los costes son altos y los beneficios esperados escasos, por ello, la mayoría de las actuaciones en la ciudad están necesitadas del impulso y la aportación de importantes recursos públicos.

Como refiere magistralmente CEREZO IBARRONDO (2020, p. 87) la viabilidad económica de las actuaciones no debe entenderse como una viabilidad económica sinónimo de la garantía de beneficio como condición de definición de la actuación, sino que se trata de una viabilidad de saldo negativo limitado al tope de la suma de las aportaciones individuales obligatorias, limitadas a su vez por cada límite del deber de conservación respectivo de cada propiedad incluida en el ámbito de la actuación.

Ello conduce inexorablemente a sostener que la sociedad en su conjunto demanda una mayor intervención de los poderes públicos, que se impliquen en la aportación de recursos públicos en para la recuperación de los espacios urbanizados y poniendo el foco en los espacios públicos, éstos limiten el uso de los espacios públicos en las ciudades, bien sea por razones medioambientales, por razones de seguridad, o amparado en el Derecho a la Ciudad que ostentan todos los ciudadanos por igual.

5. BIBLIOGRAFÍA.

Aguilera Rodríguez, A. R. (2022). Derecho a la ciudad; ¿Sólo para la ciudad? Ciudad y Territorio, pp. 545-562.

Aguilera Rodríguez, A. R. (2021). Del derecho a la ciudad y sus pilares como derecho humano emergente. Opinión Jurídica, 20(43) • Edición especial 2021, pp. 261-282.

Gómez Portilla, P.; Cabarga-Varona, A.; Nogués Linares, S. (2014). La regeneración urbana integrada, una respuesta a la crisis urbana, Rehanbend, p.252.

Armas Castilla, N. (2020). Ponce Solé, Juli; Migliari, Wellington; Capdeferro Villagrasa, Oscar (coords.): El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano:

desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, (13), 152–156.

Bandrés Sánchez-Cruzat, J.M. (2014). El derecho a la ciudad. *Cuadernos de Derecho Local*, 35, pp. 97-103. <http://hdl.handle.net/10873/1579>.

Borja, Jordi, (2011), Espacio público y derecho a la ciudad , en *Viento. Sur*, Nº 116, mayo.

Goerlich Gisbert Francisco J., Cantarino Marti Isidro (2014): El concepto europeo de ciudad: una aplicación para España, *Investigaciones Regionales*, 30 (2014) – Páginas 145 a 156.

Lefebvre, Henri (1978): *El Derecho a la Ciudad*, Ediciones península.

Parejo Alfonso, L. (2015). Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas. *Revista de Práctica Urbanística*, 136, pp. 6-16.

Fernández Torres, Juan Ramón (2014): “La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y Desafíos a propósito de la ley 8/2013, de 26 de junio”, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 30, Cizur Menor, Editorial Aranzadi S.A.U.

Unión Europea (2007): *Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles*.

Declaración de Toledo. Documento de referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. Reunión informal de Ministros de Desarrollo urbano, Toledo, 22 de Junio de 2010.

Hernández Aja, A. y Rodríguez Suarez, I (2017): De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada, *Ciudades*, num.20, pp. 1-20.

Molina Costa, P. (2015). *Del plan a la realidad: gobernanza y toma de decisiones en los procesos de regeneración urbana. El caso de Boston*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

Cerezo Ibarro, Á. (2020). La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada. El nuevo paradigma de la gestión urbanística en suelo urbanizado. *Cuaderno de Investigación Urbanística* nº 130 – mayo / junio 2020, editorial Instituto Juan de Herrera, pp. 33; 86-87).