
Derecho a la ciudad y planeamiento urbanístico municipal

Verónica Yazmín GARCÍA MORALES

Profesora de Derecho Administrativo

Universidad de Barcelona

RESUMEN

El derecho a la ciudad requiere una serie de políticas públicas locales que buscan articularse a través del planeamiento urbanístico municipal. Este estudio analiza, en el marco del derecho a la ciudad, la actuación municipal para atender a los desafíos de la vida urbana. El análisis se centra, en concreto, en la potestad del planeamiento urbanístico municipal para tener un impacto social en otro tipo de políticas públicas que, de otro modo, los ayuntamientos no podrían implementar. Así, por ejemplo, en el ámbito de la igualdad, es el planeamiento urbanístico municipal el que determina los usos del espacio y el tiempo en la ciudad cuidadora (perspectiva de género); en materia medioambiental, el planeamiento urbanístico municipal formula políticas de protección de la salud y la seguridad a través de la infraestructura verde urbana; en el ámbito de la vivienda y la convivencia ciudadana, distintos planes urbanísticos especiales regulan los usos que limitan las viviendas de uso turístico; en las actividades de ocio, el planeamiento urbanístico municipal busca reducir el establecimiento de casas de apuestas y salones de juego; finalmente, en el ámbito de la cultura, el planeamiento urbanístico municipal propone la protección del patrimonio cultural inmaterial y del comercio de proximidad, entre otros.

Palabras clave: derecho a la ciudad; planeamiento urbanístico municipal; políticas públicas sectoriales; poder local.

ABSTRACT

The right to the city requires a series of local public policies that is articulated through urban planning. This study analyzes, within the framework of the right to the city, the municipal policies to meet the challenges of urban life. The analysis tackles, specifically, on the power of urban planning to have a social impact on other types of public policies that, otherwise, local governments couldn't implement. Thus, for example, in the field of equality, urban planning determines the uses and times in the caretaker city (gender perspective); in environmental matters, urban planning formulates health and safety policies

through the urban green infrastructure; in the area of housing and citizen coexistence, different special urban plans regulate the uses that limit housing uses for tourism; as for leisure, urban planning seeks to reduce the establishment of betting houses; finally, in the field of culture, urban planning proposes the protection of intangible cultural heritage and local commerce, among others.

Keywords: right to the city; urban planning; sectoral public policies; local powers.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. DERECHO A LA CIUDAD Y PODER LOCAL: 1. El derecho a la ciudad como paradigma urbano de los derechos humanos. 2. Gobernanza urbana multinivel.—III. TÍTULOS COMPETENCIALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD: 1. El poder local después de la racionalización y la sostenibilidad. 2. La concurrencia competencial en la materialización del principio de desarrollo urbano sostenible. 3. Competencias sectoriales que inciden en la configuración del modelo de ciudad.—IV. LA COMPETENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL EN LA CIUDAD DEL SIGLO XXI: 1. La competencia urbanística municipal en un nuevo lenguaje urbano. 2. La transformación de las categorías del derecho urbanístico.—V. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL: 1. Igualdad y diversidad: género, mayores, niños. 2. Medio ambiente y salud: infraestructura verde urbana. 3. Turismo y vivienda: viviendas de uso turístico. 4. Ocio y patrimonio cultural: casas de apuestas y establecimientos emblemáticos.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO¹

«Al igual que un ser humano no se halla confinado en los límites de su cuerpo o del espacio que abarca directamente con su actividad, sino que solo llega hasta la suma de efectos que, partiendo de él, se prolongan en el tiempo y en el espacio, del mismo modo una ciudad consiste en la totalidad de los efectos que trascienden su ámbito inmediato».

Georg SIMMEL²

La realidad urbana de las ciudades se ha transformado profundamente, tanto en su estructura física como en sus dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales. Los cambios y el protagonismo de las ciudades plantean desafíos desde ámbitos y con alcances muy distintos. El Derecho público, y en particular el Derecho administrativo, no es ajeno a esta realidad. Algunos de estos retos jurídicos ponen el acento en la garantía

¹ Abreviaturas: CE: Constitución Española; CCAA: Comunidades Autónomas; EELL: entidades locales; AAPP: Administraciones públicas; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; TRLSyRU: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; LOTUyPCV: Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana; PGOU: Plan General de Ordenación Urbana; PEUAT: Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos; TRLUCat: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

² G. SIMMEL, *Las grandes ciudades y la vida intelectual*, Hermida Editores, Madrid, 2016 (1903), p. 72.

efectiva de los derechos, bienes e intereses públicos en el escenario específico de lo urbano. Es decir, la garantía efectiva de los derechos en y desde la ciudad. En estos términos, el régimen jurídico-administrativo de la ciudad se sitúa hoy en lo que se conoce como el derecho a la ciudad.

El presente estudio analiza, en el marco del derecho a la ciudad, la actuación municipal para atender a los retos de la vida urbana. En concreto, se analiza como los ayuntamientos formulan políticas sobre todo a través del planeamiento urbanístico municipal. Para ello, en un primer momento, se desarrolla el marco conceptual del derecho a la ciudad y su relación con el poder local (apdo. II). Posteriormente, se hace referencia a los títulos competenciales en la configuración de la ciudad (apdo. III). El análisis de la competencia urbanística municipal, por su parte, se lleva a cabo en el marco de las transformaciones del lenguaje urbano (apdo. IV). Finalmente, se analizan cuatro ámbitos en donde, a través del planeamiento urbanístico municipal, los ayuntamientos articulan políticas públicas (igualdad, medio ambiente, vivienda y cultura) que garantizan la cohesión social y la convivencia ciudadana en la ciudad socialmente sostenible (apdo. V).

II. DERECHO A LA CIUDAD Y PODER LOCAL

La relación entre ciudad y poder local es estrecha. La primera respuesta a las necesidades de la ciudad viene del gobierno y la administración más próxima, el nivel municipal. La transformación urbana de las ciudades ha acentuado aún más esta relación. La interacción económica global entre ciudades ha tenido un impacto social en las dinámicas de la vida urbana que va incluso más allá del territorio de la ciudad global³. De ahí que la respuesta a los nuevos retos urbanos ya no sea estrictamente local, sino supralocal e incluso supranacional. Así, por ejemplo, la interacción económica entre ciudades globales como Londres, Nueva York, Tokio, Frankfurt, París, São Paulo, Ciudad de México, Barcelona, Madrid, entre otras, genera dinámicas que, sin duda, se proyectan en la actual configuración urbana, jurídica, social, política, ambiental, securitaria, sanitaria y cultural de las ciudades y sus entornos.

A partir de aquí, la globalización económica también se acompaña de una especie de globalización de los derechos humanos en la ciudad. Desde esta perspectiva, ya no es solo la ciudad sino el derecho a la ciudad el que incorpora una nueva forma de responder a los problemas urbanos. Los derechos adquieren un matiz urbano en la sociedad de este siglo que transforma no solo a las ciudades, sino que interpela directamente a sus habitantes y, sobre todo, supone un nuevo paradigma para la actuación de los poderes públicos (locales). La vinculación entre el derecho a la ciudad y el poder local se explica

³ El término *ciudad global* ha sido acuñado por S. SASSEN, *La ciudad global*, Eudeba, Argentina, 1991. Un estudio sobre el régimen jurídico de las ciudades globales se puede ver en F. VELASCO CABALLERO, «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2018, pp. 23-40.

a partir del siglo XXI con lo que sería «la tercera revolución urbana moderna». Esta se caracteriza por cinco grandes cambios: «la metapolización, la transformación de los sistemas urbanos de movilidad, la formación de espacios-tiempos individuales, la redefinición de la correspondencia entre intereses individuales, colectivos y generales, y las nuevas relaciones de riesgo»⁴. Esto supone que la relación entre el derecho a la ciudad y el poder local no se sitúa, al menos no en exclusiva, en el ámbito del espacio, del territorio, de la ordenación de los usos del suelo, sino además de estos, en su efectiva articulación y garantía con los derechos de quienes allí habitan. En este contexto, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000) en su preámbulo destaca que «la ciudad se ha convertido en el futuro del ser humano». Después de dos décadas es evidente que hoy la ciudad no solo sigue siendo el futuro, sino que es el presente del ser humano.

1. El derecho a la ciudad como paradigma urbano de los derechos humanos

El derecho a la ciudad tiene su origen en un contexto de desigualdad urbana específico, el de las urbes francesas en los años sesenta del siglo XX. El derecho a la ciudad es una reivindicación político-filosófica que denuncia, en su versión originaria, la desigualdad, la exclusión y la marginación que comportan algunas dinámicas urbanas que se focalizan, sobre todo, en la especulación inmobiliaria, en la «crisis de la vivienda»⁵ y de alojamiento⁶. A partir de aquí, el derecho a la ciudad también se plantea como una exigencia, pública y social, de democracia urbana, esto es, la de la igualdad y garantía de la diferencia en la participación ciudadana de la creación y transformación social de la vida urbana⁷.

La idea del derecho a la ciudad ha cobrado especial interés para la transformación urbana de las ciudades del siglo XXI. El ideal común del que parte la Nueva Agenda Urbana Hábitat III-2016 es, precisamente, el de una ciudad para todos y destaca, por su parte, «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»⁸. El protagonismo del derecho a la ciudad se inscribe, hoy, en la perspectiva de los derechos humanos, aun cuando este es el último de sus estadios. Esto se pone de relieve en la

⁴ F. ASCHER, *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza, Madrid, 2004, pp. 55-69.

⁵ Una mirada crítica sobre el término «crisis de la vivienda» se puede ver en D. MADDEN, P. MARCUSE, *En defensa de la vivienda*, Capitán Swing, Madrid, 2018, pp. 34-37.

⁶ H. LEFEBVRE, *El derecho a la ciudad*, Capitán Swing, Madrid, 2017 (1968), pp. 23-48.

⁷ «El *derecho a la ciudad* no puede concebirse como un simple derecho de visita o como un retorno a las ciudades tradicionales. Solo puede formularse como un *derecho a la vida urbana*, transformada, renovada». H. LEFEBVRE, *El derecho a la ciudad...*, *op. cit.*, p. 139. «El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad». D. HARVEY, «El derecho a la ciudad», *New left review*, 53, 2018, pp. 23-39 (esp. p. 23).

⁸ Nueva Agenda Urbana, Hábitat III-2016, Naciones Unidas, 2017, p. 5.

evolución que el derecho a la ciudad como concepto ha venido adquiriendo en la transición urbana de los últimos cincuenta años⁹. Así, el derecho a la ciudad puede explicarse a partir de tres ámbitos distintos, sin que ello se traduzca en un orden cronológico lineal, ni tampoco en la superación de una etapa o ámbito de manera definitiva. En primer lugar, el derecho a la ciudad se presenta como un movimiento social participativo. En este sentido, la sociedad civil se organiza para reivindicar la protección y uso del espacio público, se exige, por tanto, una mayor participación de la ciudadanía en los procesos urbanos. Al respecto, es de destacar, por ejemplo, las cartas por el derecho a la ciudad, u otros instrumentos, que en distintas ciudades, foros o seminarios nacionales e internacionales se han adoptado¹⁰. En segundo lugar, se acude al derecho a la ciudad como una herramienta analítica para interpretar y conocer de forma integral los problemas urbanos, así como la evaluación de las políticas urbanas. En tercer lugar, el derecho a la ciudad se recoge, en algún caso como es el de la Constitución de la Ciudad de México, como un derecho formal en el ordenamiento jurídico¹¹.

La transformación urbana de la sociedad a nivel mundial¹² da buena cuenta del protagonismo de la ciudad como el escenario desde donde se ejercen los derechos. En otros términos, empieza a cobrar forma la exigencia de la universalización de los derechos en las urbes. El derecho a la ciudad es, en este contexto, un derecho humano emergente. El derecho a la ciudad es el paradigma urbano de los derechos humanos en tanto que permite una especie de prueba sobre la calidad de vida de los habitantes de una ciudad a partir de la garantía efectiva de sus derechos (vivienda, medio ambiente, salud, seguridad, movilidad, libertad, igualdad, cultura, no discriminación, etc.). Es importante destacar, sin embargo, que no se trata de los derechos en las ciudades, en plural, sino del

⁹ «La evolución del concepto se da desde un grito y demanda por la transformación de la sociedad a la tendencia de entenderlo como un conjunto de derechos humanos para llegar a la justiciabilidad de demandas dispersas por el acceso a todo tipo de servicios en la ciudad física; de ahí que el derecho a la ciudad pareciera devenir un listado muy largo de intenciones y anhelos». A. SUGRANYES, J. BOUZA, «Evolución del derecho a la ciudad a lo largo de 50 años», en J. BORJA, F. CARRIÓN, M. CORTI (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*, Editorial UOC, Barcelona, 2017, pp. 235-241 (esp. p. 237).

¹⁰ Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro, Brasil (1992), Carta Europea de la Mujer en la Ciudad (1996), Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), Estatuto de la Ciudad Brasil (2001), Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005), Carta de Montreal (2006), Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2011), Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011), Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2014).

¹¹ La Constitución de la Ciudad de México es pionera en reconocer el derecho a la ciudad como un derecho constitucional. En su vertiente individual, el derecho a la ciudad «consiste en el uso y usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente» (art. 12.1). El derecho a la ciudad es también «un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía» (art. 12.2).

¹² Actualmente, más de la mitad (54 por 100) de la población mundial vive en ciudades. Se estima que la población en las ciudades se incrementará a un 68,4 por 100 para 2050. ONU-DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), *World Urbanization Prospects 2018*, New York, 2019.

derecho a la ciudad en singular¹³. El derecho a la ciudad se ha incorporado, así, con un fuerte impulso al debate social, político y jurídico sobre la vida urbana en las ciudades.

El debate jurídico sobre el derecho a la ciudad parte de su necesaria conceptualización en el Derecho público. En este caso, la formación del derecho a la ciudad como concepto de Derecho público se inserta en un proceso de «elaboración académica del derecho»¹⁴ o «doctrinal»¹⁵. Si bien este no es el objetivo del presente estudio, es importante destacar que el análisis sobre el alcance del planeamiento urbanístico municipal en la actualidad se incardina en este marco conceptual, como se irá desarrollando más adelante. En cualquier caso, es algo común en el ámbito académico resaltar dos peculiaridades del derecho a la ciudad como concepto. Por un lado, que se trata de un concepto ambiguo, diverso y extenso que, «a pesar de formar parte del discurso político y académico, aún tiene una gran ambigüedad y polisemia»¹⁶. Por otro lado, que su tratamiento ha de ser necesariamente transdisciplinar¹⁷.

La vertiente jurídica de este estudio nos aproxima a aquellos retos que, para el Derecho público, supone esta perspectiva del derecho a la ciudad. Estos retos jurídicos versan, entre otros, sobre la configuración jurídico-constitucional del derecho a la ciudad, su titular, el régimen jurídico-administrativo de la ciudad, ya sea como «bien común»¹⁸, o de acuerdo con su papel como «nuevo sujeto político-institucional»¹⁹, también cobra especial interés la configuración jurídico-administrativa del derecho de las ciudades globales²⁰, los espacios públicos urbanos, las infraestructuras y servicios urbanos, la regu-

¹³ P. MARCUSE, «¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad?», en A. SUGRANYES y Ch. MATHIVET (eds.). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad: propuestas y experiencias*, Habitat Internacional Coalition HIC, Chile, 2011, pp. 91-103.

¹⁴ «El tributo académico [...] se refiere a un plano de análisis y de explicación de la realidad que no está orientado directamente a la aplicación del Derecho, sino a la elaboración de teorías que permitan comprender y explicar mejor el funcionamiento del ordenamiento jurídico de una sociedad en un momento dado». S. DÍEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 33.

¹⁵ J.-B. AUBY, «La ciudad, ¿nueva frontera del Derecho administrativo?», *TransJus Working Papers Publications*, núm. 3, 2018, pp. 17 (esp. p. 3).

¹⁶ M. RAMÍREZ, *El derecho a la ciudad en la Ciudad de México*, Colofón, Ciudad de México, 2017, p. 11.

¹⁷ J. PONCE SOLÉ, «El derecho a la ciudad en la gestión inteligente del territorio: planteamiento general. La transdisciplinariedad, el derecho a la ciudad y el reto de las *smart cities*», en V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISSIO y O. CASANOVAS I IBÁÑEZ (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 11-22, pp. 15 y ss.

¹⁸ «El derecho a la ciudad es el derecho al uso equitativo del bien común que constituye la ciudad. [...] al definir la ciudad como un bien común, se nos abre la oportunidad para dar un contenido más definido desde un enfoque jurídico y tal vez más amplio, siendo el derecho de los comunes fundado sobre el concepto de uso y no el de pertenencia, fundado en el usuario y no en el ciudadano o habitante, concepción más limitada y que restringe el titular mismo del derecho a la ciudad». C. MIALOT, «El usuario, titular del derecho a la ciudad», en J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coords.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano*, Atelier, Barcelona, 2019, pp. 25-33 (esp. p. 31).

¹⁹ J.-B. AUBY, «El papel de la ciudad como nuevo sujeto político-institucional», *Anuario del Gobierno local*, núm. 1, 2019.

²⁰ F. VELASCO CABALLERO, «El Derecho de las ciudades globales», *op. cit.*

lación heterogénea del uso del suelo, la necesidad de flexibilizar los instrumentos y las técnicas urbanísticas, el gobierno de la ciudad²¹.

2. Gobernanza urbana multinivel

El gobierno de la ciudad dirige la atención sobre quién y cómo se adoptan las distintas políticas públicas que tienen impacto social en la vida de la ciudad (urbanismo, medio ambiente, economía, trabajo, salud, seguridad, tecnología, educación, cultura, turismo, protección civil, convivencia ciudadana, entre otras). Estas decisiones no se llevan a cabo en un único nivel de gobierno, sino que, en función de la distribución territorial del poder puede ser estatal, regional y local. Es más, se identifican distintas escalas que, *de facto*, están interconectadas. Ahora bien, esta interconexión no siempre se refleja en las estructuras administrativas donde, por su parte, el municipio se mantiene en la base del gobierno y la administración locales²². La realidad urbana y la realidad político-administrativa de las ciudades no coincide. El caso de la realidad urbana metropolitana es, en este sentido, un buen ejemplo de ello. En el área urbana metropolitana se precisan de políticas públicas sobre espacios difusos, donde sin la intervención de los distintos gobiernos (municipales y supramunicipales) bajo técnicas de cooperación y coordinación será muy difícil alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de los entornos urbanos. La gobernanza urbana, en este caso metropolitana, «se convierte en un elemento clave para permitir el éxito de un enfoque integrado del desarrollo sostenible»²³.

El gobierno urbano multinivel —estatal, regional, local— responde a la forma en que se organiza territorialmente el poder²⁴. El reparto de competencias es uno de sus elementos centrales. En sintonía con la perspectiva del derecho a la ciudad, el gobierno y la administración de la ciudad, el nivel local, tiene un marcado protagonismo que se explica bajo la idea de proximidad. De acuerdo con la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), esta noción de proximidad se puede entender en dos sentidos. Por un lado, desde la vertiente de los derechos, hace referencia a la participación de la ciudadanía en términos de igualdad, esto es, una *ciudadanía de la ciudad*. Por otro lado, en cuanto al ejercicio del poder público y político, es aquí donde la ciudad surge como el recurso de *un nuevo espacio político y social*. En cualquier caso, el derecho a la ciudad como marco conceptual en el que se inserta la actuación de los poderes públicos, sobre todo a nivel local, para hacer efectivos los derechos en y desde la ciudad pone el acento en la democracia urbana como *democracia de proximidad*. Esto

²¹ J.-B. AUBY, «La ciudad, ¿nueva frontera del Derecho administrativo?»,..., *op. cit.* pp. 17 (esp. pp. 8 y ss.).

²² «Esas estructuras administrativas de base que siguen siendo los municipios no coinciden con las realidades urbanas, no están en general en la misma escala». *Ibid.*, p. 12.

²³ M. TOMÁS FORNÉS, «Por un derecho a la ciudad metropolitana: un análisis institucional», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 123, 2019, pp. 69-91 (esp. pp. 73 y ss.).

²⁴ Respecto a los «Niveles múltiples de gobierno para las ciudades globales» *vid.* F. VELASCO CABALLERO, «El Derecho de las ciudades globales», *op. cit.* pp. 28-32.

implica, a su vez, que la actuación del gobierno y la administración local, en atención al principio de subsidiariedad, se lleve a cabo desde la especificidad del territorio. Se deja fuera, así, la aplicación de criterios homogéneos, al menos en todos los supuestos, para intervenir en la ciudad. El derecho a la ciudad articula, así, la garantía efectiva entre igualdad y diferencia. En definitiva, una *democracia urbana de proximidad* supone que la participación en la vida urbana, para que sea en términos de igualdad, tenga como presupuesto necesario la garantía de la libertad y la diferencia.

La estrecha vinculación entre gobiernos locales y derechos humanos es una de las proyecciones, y también una de las nuevas exigencias, que comporta este paradigma urbano del derecho a la ciudad. La materialización de los derechos en la ciudad no está exenta de tensiones, tanto en la articulación jurídica de los derechos entre sí, como entre los distintos intereses socioeconómicos y políticos que subyacen en las decisiones de los poderes públicos y que se proyectan en la ciudad. Se ha señalado ya cómo estas decisiones (normas, ordenanzas, planes, protocolos, entre otros) no se circunscriben al ámbito de actuación de un único nivel de gobierno. Esta tensión es aún más acuciada en el caso de grandes ciudades o, en su caso, de ciudades globales. Y es así porque, si bien es cierto que desde la perspectiva del derecho a la ciudad hay un marcado protagonismo de los gobiernos locales, también lo es que esta actuación local no alcanza, al menos no en toda su magnitud, a las dinámicas de la globalización. El gobierno de la ciudad es, por tanto, necesariamente multinivel, en tanto que abarca escalas que van más allá de lo estrictamente local.

III. TÍTULOS COMPETENCIALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD

La configuración de la ciudad se lleva a cabo por las decisiones de distintos poderes públicos. En el modelo territorial previsto por la CE, esta actuación se puede desarrollar por el Estado, las CCAA y las EELL. Esta estructura territorialmente compuesta no se traduce solo en un ejercicio del poder en distintos niveles. Además, es preciso señalar la dimensión horizontal del ejercicio del poder (competencia). Esto es así porque, más allá del régimen jurídico estrictamente urbanístico, diferentes regulaciones sectoriales inciden directamente sobre la configuración del modelo de ciudad (medio ambiente, economía, transporte, turismo, vivienda, patrimonio cultural, tecnología, salud, juego, etc.). En estos términos, el diseño de la distribución territorial del poder adquiere relevancia en lo que se refiere a la delimitación de las materias competenciales. La vertiente competencial en la configuración de la ciudad no es una cuestión baladí. Las razones son, al menos, dos. En primer lugar, la forma en que se concreta esa distribución territorial del poder con la delimitación de cada materia determina el alcance de la actuación de cada poder público. Así, por ejemplo, la actuación municipal difícilmente podrá configurar una decisión urbanística propia si esta se ve demasiado condicionada por otros sectores como, por ejemplo, economía, medio ambiente, turismo, seguridad, patrimonio cul-

tural, por citar algunos. Esto lleva a la segunda razón, y es sobre cómo se articulan los intereses que subyacen en las decisiones ya sean a nivel estatal, autonómico o municipal.

1. El poder local después de la racionalización y la sostenibilidad

Se ha hecho referencia ya al protagonismo del gobierno y la administración local para dar respuesta a los retos urbanos que se plantean en el contexto de las ciudades en la actualidad. En este sentido, y en relación con el ejercicio del poder, es importante destacar alguna nota en cuanto a la concreción de las competencias locales. Esta cuestión adquiere un nuevo impulso a partir de la reforma constitucional de 2011, con la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria que, de acuerdo con el art. 135.1 CE, ha de guiar la actuación de todas las AAPP. En esta línea, la concreción de la autonomía local garantizada constitucionalmente en su vertiente competencial, y de acuerdo con la reforma de régimen local de 2013, ha de ser conforme, entre otros, a los principios de eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 2.1. LBRL). De esta manera, el principio de estabilidad presupuestaria tiene un impacto importante en la autonomía local. Por una parte, en el plano constitucional, la autonomía local se ha de ponderar con el principio de estabilidad presupuestaria; por otra parte, en el plano legislativo, el legislador — básico y sectorial, estatal y autonómico — podrá justificar una interpretación menos favorable a la autonomía local ante la presencia de los principios de eficacia y eficiencia financiera. En cualquier caso, «el balance es claramente limitador para la autonomía local»²⁵. La autonomía local se explica así, a partir de las SSTC 41/2016²⁶ y 111/2016, con la técnica de la ponderación y no con la categoría de la «garantía institucional» como había venido realizando el Tribunal Constitucional²⁷. No obstante, aun con esta nueva metodología ponderativa, se llega «a los mismos resultados restrictivos de la autonomía local»²⁸.

La articulación ponderada de los principios de estabilidad presupuestaria y la autonomía local exige, en todo caso, la efectiva participación de las EELL en el ejercicio del

²⁵ T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?», en L. M. MACHO y M. ALMEIDA CERREDA (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local y Andavira Editora, Santiago de Compostela, 2017, pp. 271-286 (esp. pp. 272 y ss.).

²⁶ Un análisis sobre esta sentencia en J. M. DÍAZ LEMA, «La STC 041/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 181, 2016, pp. 351-376.

²⁷ SSTC 32/1981, FJ 3.º; 38/1983, FJ 6.º; 109/1998, FJ 2.º

²⁸ «Es muy significativo que el Tribunal Constitucional, al tiempo que introduce en sus nuevas sentencias dos importantes novedades en su metodología de enjuiciamiento (la sustitución de la técnica de la “garantía institucional” por la “ponderación», y la neta separación entre la autonomía local constitucional y la configurada por la legislación básica estatal), llegue a los mismos resultados restrictivos de la autonomía local que lucen en su doctrina desde 1981». F. VELASCO CABALLERO, «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final», *Anuario de Derecho Municipal 2016*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2017, pp. 21-44 (esp. p. 27).

poder²⁹. Se pone de manifiesto, así, la estrecha conexión entre democracia y autonomía local, en lo que se ha señalado ya como *democracia de proximidad* (*vid. supra* II.2.). La participación efectiva de las EELL en el ejercicio del poder se traduce en un ámbito competencial propio, «que les permita gestionar y decidir bajo su propia responsabilidad una parte importante de los asuntos públicos, en términos similares a los que exige desde hace tiempo la Carta Europea de Autonomía Local»³⁰. A partir de un ámbito de materias competenciales propias sería más factible responder a los retos de la ciudad desde el marco conceptual del derecho a la ciudad. Se identifica, en este sentido, la vinculación directa entre competencias (locales) y garantía efectiva de los derechos (fundamentales). Es más, este escenario pone de manifiesto la paradoja que acompaña a estos paradigmas. Así, se plantea la garantía efectiva de los derechos en la ciudad desde la actuación local, aun cuando el alcance de su ámbito competencial es limitado por la actuación del poder estatal y autonómico. La atribución de competencias locales no está delimitada desde la CE³¹. Es así como la concreción del poder local, en su vertiente competencial, queda circunscrita a un diálogo competencial entre el legislador sectorial estatal y autonómico. No obstante, la legislación básica estatal puede, al establecer un mínimo común homogéneo, justificar una limitación a la autonomía, tanto autonómica como local³².

2. La concurrencia competencial en la materialización del principio de desarrollo urbano sostenible

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que incorpora la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, como principio jurídico³³, es otro de los paradigmas que hoy definen al modelo de ciudad en el urbanismo español; esto es, «la ciudad cohesionada»³⁴ económica, ambiental y socialmente. En la configuración de la ciu-

²⁹ «En efecto, la legislación de desarrollo del art. 135 CE no puede sortear el modelo de Estado autonómico ni la inamovible jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local». C. RUIZ-RICO RUIZ, *Reforma de la administración local y problemática jurídico-constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 23.

³⁰ [...] «para hacer posible esta exigencia democrática, es necesaria la atribución de competencias a estas entidades locales y, además garantizar su participación en el ejercicio de las competencias atribuidas a otras instancias territoriales de gobierno». T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, *op. cit.*, pp. 274 y ss.

³¹ STC 154/2015, FJ 6.º

³² «La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio)». STC 41/2016, FJ 9.º

³³ Un estudio sobre los fundamentos supranacionales y constitucionales del principio de desarrollo sostenible se puede ver en M. VAQUER CABALLERÍA, «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 499-525 (esp. p. 507).

³⁴ «Es a esa ciudad cohesionada a la que todavía designamos como ciudad compacta, evocando quizá una mítica visión de la *civitas* donde se originó nuestra civilización». F. LÓPEZ RAMÓN, «El modelo de ciudad en el urbanismo español», en J. GÍFREU FONT, M. BASSOLS COMA y Á. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 107-119 (esp. p. 119).

dad sostenible es, por tanto, necesaria la actuación de los distintos poderes públicos en estos tres sectores. La materialización del principio de desarrollo sostenible no se circunscribe, por tanto, al estricto ámbito material de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3.^a CE). No obstante, es en este ámbito competencial donde tiene formalmente su punto de partida, después vendrá su materialización que, de igual manera es urbanística, pero también bastante sectorial³⁵. Esto es, hay un conjunto de dinámicas que, sin duda, van modelando la ciudad y que desbordan los lindes materiales de lo estrictamente urbanístico (*vid. infra* apdo. V)³⁶. Es posible identificar, así, dos escenarios de concurrencia competencial. Por un lado, la concurrencia urbanística en sentido estricto, y, por el otro, la concurrencia urbana en sentido amplio.

En el ámbito urbanístico hay una concurrencia de decisiones autonómicas y locales, que se deriva del propio reparto competencial en la materia en función de la presencia de intereses locales o supralocales. La participación del municipio en la creación de ciudad es, así, de mayor intensidad en urbanismo, ya que es una de las materias que más afecta directamente a los intereses locales [art. 25.2.a) LBRL]³⁷. No obstante, dentro de esta materia, el alcance de la potestad de planeamiento urbanístico municipal es de menor alcance ante políticas territoriales autonómicas que, además, no son en todo caso estrictamente territoriales (*vid. infra* apdo. V.3). Es así como la legislación autonómica determina el alcance de la potestad de planeamiento urbanístico municipal.

3. Competencias sectoriales que inciden en la configuración del modelo de ciudad

La concurrencia urbana en sentido amplio hace referencia a las competencias sectoriales, tanto estatales como autonómicas, que se proyectan en la ciudad. Las políticas sectoriales, en este sentido, tienen una función, así como un objeto jurídico distinto al del urbanismo³⁸ y, sin embargo, tienen una incidencia directa en la configuración del modelo de ciudad. La inevitable concurrencia competencial para la materialización del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se pone de manifiesto en el contenido de su propia definición. Así, en primer lugar, este principio se dirige

³⁵ El término del «periurbanismo» estatal explica esta distinción. V. ESCARTÍN ESCUDÉ, *El periurbanismo estatal*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

³⁶ «Si nos mantenemos en la difícil creencia de la existencia de un modelo urbanístico que ilumina la estructuración de las ciudades, este modelo urbanístico debería ser el contenido en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico», *ibid.*, p. 33.

³⁷ SSTC 40/1998, FJ 39; 159/2001, FJ 4.º; 240/2016, FJ 10. En este sentido J. BARNÉS VÁZQUEZ, *Distribución de competencias en materia de urbanismo*, Bosch, Barcelona, 2002, pp. 126 y ss.; Á. MENÉNDEZ REXACH, «Autonomía urbanística municipal», *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2007, pp. 86-114 (esp. pp. 90 y ss.).

³⁸ «El urbanismo es una función pública que abarca la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, su urbanización y edificación, y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones» (art. 1.2. TRLUCat).

a la protección del suelo como un recurso natural cuando determina que «las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo [...] deben propiciar el uso racional de los recursos naturales» (art. 3.1 TRLSyRU). En segundo lugar, es de destacar la armonización de este uso racional con «los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente» (art. 3.2 TRLSyRU). Es así como este precepto básico estatal³⁹, que no ordena los usos del suelo, establece un marco de actuación que condiciona la regulación sobre los usos del suelo. La configuración de un modelo de ciudad sostenible, por tanto, no queda circunscrita en exclusiva a las políticas que se formulan en el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo. El ejercicio de competencias estatales, tanto horizontales como básicas y sectoriales, ponen de manifiesto que este principio va más allá de las técnicas estrictamente urbanísticas, pero que tampoco resuelven sobre la regulación de las dinámicas de la vida urbana.

La legislación autonómica, por su parte, prevé el desarrollo urbanístico sostenible como el principio general que guía la actuación urbanística. Este principio se define como «la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras» (art. 3.1, TRLUCat). Toda vez que las CCAA tienen la competencia exclusiva en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, se identifica un primer nivel del enfoque integral en la configuración de las ciudades que se vincula directamente con la calidad de vida de los ciudadanos. Así, en este contexto es posible una primera visión integrada de las políticas públicas autonómicas en el modelo de ciudad (cohesión territorial, medio ambiente y vivienda)⁴⁰. Sin embargo, no todo el contenido de este principio se construye a este ámbito competencial. Así, por ejemplo, la legislación urbanística también incorpora la perspectiva de salud⁴¹, género⁴², patrimonio histórico, cultural y artístico⁴³, económica⁴⁴, entre otras. Este segundo nivel de enfoque integral de las políticas públicas que se proyectan en la ciudad se incorpora en la legislación urbanística más reciente⁴⁵.

³⁹ «Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el art. 149.1.1.ª, 13.ª, 23.ª y 25.ª de la Constitución». Disposición final segunda, apartado 1, TRLSyRU.

⁴⁰ Exposición de motivos, apartado 2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁴¹ Art. 3, LOTUyPCV.

⁴² Art. 2, Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

⁴³ Art. 3.2, Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco.

⁴⁴ Art. 3.7, Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

⁴⁵ Así, por ejemplo, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, y la LOTUyPCV.

El modelo de ciudad sostenible necesita técnicas e instrumentos urbanísticos que se adapten a los requerimientos de esta sostenibilidad. Como se ha visto, precisa de un enfoque integral que, como se puede observar, es complejo. Aun así, esta perspectiva es imprescindible para la articulación efectiva de los derechos que se proyectan en la ciudad, así como de las decisiones de los poderes públicos cuya finalidad es garantizarlos. Este es el núcleo basilar del derecho a la ciudad. Los objetivos de desarrollo sostenible que se incorporan en la Agenda Urbana 2016 se sitúan en este enfoque integral. La ley urbanística de la Comunidad Valenciana adopta este enfoque; entre otras cuestiones, es de destacar la integridad en el tratamiento de territorio. Así, «por una parte, esta nueva visión armoniza adecuadamente todas las escalas espaciales de la planificación, y, por otra, establece un mecanismo de elaboración y evaluación del plan donde los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales convergen en un mismo plano, contribuyendo a una visión más eficiente de la planificación»⁴⁶. La legislación urbanística extremeña también incorpora este enfoque integral. Así, la ley «incluye una batería de medidas que deben contemplarse en la Planificación Urbanística y Territorial en la que se ven recogidos dichos principios que han inspirado la redacción *ex novo* del art. 10 en el que establecen criterios de ordenación sostenible»⁴⁷. La cuestión a partir de aquí es analizar el alcance de la potestad de planeamiento urbanístico municipal para configurar, en el marco del derecho a la ciudad en el que es protagonista, una ciudad sostenible, una ciudad cohesionada⁴⁸.

IV. LA COMPETENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL EN LA CIUDAD DEL SIGLO XXI

El principio de desarrollo urbanístico sostenible, así como la visión integral del territorio, no son del todo novedosos en el urbanismo español; como tampoco lo es la garantía efectiva de los derechos como marco que guía la actuación de los poderes públicos. La ciudad es la que se ha transformado profundamente, y no siempre por su

⁴⁶ «El objetivo de facilitar la integración de los pilares de este desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística conlleva que la reforma legislativa se adapte a la citada legislación de evaluación ambiental del Estado». Preámbulo, apartado 1, LOTUyPCV.

⁴⁷ «Además, la Junta de Extremadura se alinea con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), que se celebró en 2016, para la adopción de la Nueva Agenda Urbana. Esta Agenda contribuye a la implementación y localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integral, y para el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, incluyendo la meta de construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles». Exposición de motivos, apartado 4, Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

⁴⁸ «Se ofrece así el nuevo modelo de ciudad cohesionada, que impone consecuencias relevantes sobre la metodología de la planificación urbana, cada vez más estratégica y participativa, o sobre los objetivos de la ordenación, paulatinamente más conservacionistas, plurifuncionales y multiculturales». F. LÓPEZ RAMÓN, «El modelo de ciudad en el urbanismo español...», *op. cit.*, p. 117.

regulación urbanística. Por el contrario, son las nuevas dinámicas (sociales, económicas, ambientales, securitarias, tecnológicas, sanitarias, culturales, educativas, entre otras) las que precisan que el ordenamiento urbanístico se adapte a una nueva realidad urbana. La concentración de bienes, información y personas en la ciudad ha configurado una vida urbana que precisa de un enfoque más amplio al estrictamente urbanístico-territorial. De igual manera, las políticas públicas sectoriales que no son urbanísticas, pero que inciden en el modelo de ciudad, requieren, precisamente por esto, de una perspectiva urbanístico-territorial. De ahí que tanto la garantía de los derechos como la actuación de los poderes públicos se transforme ante un mundo urbano que plantea retos cada vez con una mayor complejidad. Así, el adjetivo de lo *urbano* incorpora un matiz importante en todas estas categorías a las que se ha hecho referencia (ciudadanía de la ciudad, gobierno urbano, democracia urbana de proximidad). En definitiva, ya no se trata solo del derecho de la ciudad, sino del derecho a la ciudad. En este sentido, la competencia urbanística municipal se inserta en un nuevo lenguaje urbano que requiere, por su parte, una transformación de los instrumentos y las técnicas urbanísticas en el ámbito local.

1. La competencia urbanística municipal en un nuevo lenguaje urbano

El nuevo lenguaje urbano en el que se inserta la competencia urbanística municipal se explica, sobre todo, en la categoría conceptual del derecho a la ciudad. Este enfoque que surge en una dinámica global, y que exige la universalización efectiva de los derechos en la ciudad, muestra la preeminencia que, en este sentido, se pide de la actuación urbanística municipal. Los requerimientos que se incorporan a partir del derecho a la ciudad ponen de manifiesto, en buena medida, ese tránsito del urbanismo al neourbanismo⁴⁹. A partir de aquí se cuestiona, sobre todo, la rigidez del plan como instrumento que vertebraba la actuación urbanística en la ciudad. La mayor flexibilidad de los instrumentos y técnicas urbanísticas son una de las principales objeciones que se formulan ante el desajuste entre la regulación urbanística y la realidad urbana. La necesidad de adaptar las categorías urbanísticas se centra, en especial, en hacer posible una mayor flexibilidad que permita dar respuesta oportuna a las necesidades, cambios, oportunidades e, incluso, emergencias en la ciudad. Los principios del nuevo urbanismo son: «1) de la planificación urbana a la gestión estratégica urbana; 2) de reglas de exigencia a reglas de resultado; 3) de la especialización espacial a la complejidad de la ciudad de redes; 4) adaptar las ciudades a diferentes necesidades; 5) de los espacios simples a los espacios múltiples; 6) actuar en una sociedad muy diferenciada; 7) readaptar la misión de los poderes públicos; 8) responder a la variedad de gestos y demandas; 9) promover una nueva calidad urbana, urbanismo multisensorial; 10) adaptar la democracia a la tercera revo-

⁴⁹ «El neourbanismo sustituye esta linealidad por una gestión heurística, iterativa, incremental y recurrente, es decir, por actos que sirven al mismo tiempo para elaborar y probar hipótesis, con realizaciones parciales y medidas a largo plazo que modifican el proyecto y la retroalimentación tras las evaluaciones y que se traducen en la redefinición de los elementos estratégicos». F. ASCHER, *Los nuevos principios del urbanismo...*, op. cit., p. 73.

lución urbana»⁵⁰. En el análisis del apartado V de este estudio es posible identificar, en cuatro ámbitos distintos, cómo este lenguaje urbano está presente ya sea en el legislador urbanístico o en la justificación de las medidas del planeamiento urbanístico municipal.

Esta flexibilidad también presume de una regulación heterogénea, es decir, lo más apegada a la especificidad del territorio desde el que se actúa. Por tanto, habrá que atender a las singularidades de cada ciudad. Un claro ejemplo en este sentido es la denominada «Ley de Grandes Ciudades», esto es, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Así, es de destacar de su exposición de motivos: «De este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas». En el mismo sentido, la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

La proyección internacional de Madrid y Barcelona como grandes ciudades, y también ciudades globales, explica no solo la especificidad de su régimen jurídico, sino de las dinámicas urbanas que tienen un impacto en la configuración de la ciudad. Así, los retos en ámbitos como la economía, la vivienda, el turismo, la cultura, el patrimonio, el medio ambiente, la salud, los derechos humanos, entre muchos otros, adquieren magnitudes que distan en gran medida de las que se generan en otras ciudades. Esta idea de proximidad, la de actuar desde la especificidad del territorio, también responde al enfoque del derecho a la ciudad. De hecho, tanto Madrid como Barcelona han incorporado la perspectiva del derecho a la ciudad como el marco conceptual de las políticas municipales para que en la ciudad y desde la ciudad se garanticen los derechos humanos. En el caso de Madrid, es de destacar el Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid (2017-2019). Por su parte, en Barcelona, el Plan de Acción Barcelona Ciudad de derechos (2017). El urbanismo municipal hoy se guía por una serie de principios que, sin duda, se explican por los cambios de la ciudad en las últimas dos décadas. Esta evolución de las ciudades, la relación cada vez más estrecha entre urbanismo y derechos, precisa de una transformación en las categorías urbanísticas que permitan una actuación flexible, eficaz, integral y ponderada en la configuración de la ciudad.

2. La transformación de las categorías del derecho urbanístico

La intervención en la ciudad existente, la regeneración y rehabilitación urbana, es la concepción que se incorpora en la legislación urbanística a partir de la Ley del Suelo de 2007. Sin embargo, muchas de las categorías *tradicionales* del derecho urbanístico todavía siguen insertas en una lógica anterior, la de la expansión urbana. La legislación autonómica ha incorporado, a través del principio de desarrollo urbanístico sostenible, una serie de elementos que hacen de la planificación urbanística una tarea cada vez

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 71-85.

más compleja, tanto en su contenido como en su procedimiento. Lo es aún más por la rigidez en figuras como el plan general, la estructura jerárquica de la relación entre distintos planes urbanísticos y territoriales, o determinadas técnicas urbanísticas como la clasificación y zonificación que en no pocas ocasiones aplican criterios homogéneos. Las críticas se centran, sobre todo y en lo que aquí interesa, en el régimen jurídico del planeamiento urbanístico que dificulta una respuesta ágil a los problemas de las ciudades. «El problema fundamental estriba en la imposibilidad práctica de responder en un tiempo razonable a los cambios que la sociedad demanda al urbanismo porque cualquier innovación de calado exige la revisión del planeamiento anterior y este es demasiado ambicioso y rígido»⁵¹. De ahí que se plantee como alternativa una preeminencia de la visión estratégica en los instrumentos urbanísticos. Esto es, trazar a grandes rasgos las estrategias para la transformación de la ciudad y, a partir de aquí, de acuerdo con las necesidades específicas en tiempo y espacio concretar los planes urbanísticos. El planeamiento urbanístico se presenta, así, como una consecuencia de la ciudad, y no como un requisito previo a su transformación.

La regulación sobre la transformación de los procesos de urbanización, de los nuevos principios que guían la actuación urbanística, no serán suficientes para consolidar la ciudad sostenible si junto a todo ello no hay una innovación efectiva en cuanto a la consolidación del poder local, en lo que aquí respecta, en su vertiente competencial. Esto es, la posibilidad real de que el planeamiento urbanístico municipal pueda configurar un modelo de ciudad propio. La visión integral del territorio, de acuerdo con el régimen de competencias de la CE, se lleva a cabo a nivel autonómico; aunque el texto constitucional no imposibilita que, en efecto, las EELL, en concreto el municipio, también pueda integrar a partir del planeamiento urbanístico esta perspectiva integral del territorio. La articulación de intereses locales-supramunicipales no siempre es una respuesta eficiente para los problemas que se plantean en la ciudad. Es más, la solución viene acompañada de un criterio de prevalencia que se aplica, en todo caso, a favor del interés más amplio, el supramunicipal, esto es, el autonómico⁵². Las técnicas de cooperación y coordinación previstas para la articulación de estos intereses siguen esta lógica donde, en definitiva, el ámbito de decisión del planificador urbanístico queda limitado a los intereses autonómicos y estatales que se proyectan sobre su territorio.

En la actualidad, algunos ayuntamientos de distintas ciudades buscan dar respuesta a una nueva realidad urbana a través del planeamiento urbanístico. Así, por ejemplo, con la incorporación de la perspectiva de género, la seguridad, las limitaciones en el estable-

⁵¹ «Cabe preguntarse de qué ha servido ese planeamiento tan cerrado y la multitud de instrumentos de ordenación previstos en nuestras leyes urbanísticas, ante fenómenos sociales como la indisciplina urbanística, económicos como las viviendas de uso turístico, morales como el cohecho o la prevaricación urbanísticas, o jurídicos como la anulación de planes. La capacidad de reacción del planeamiento ha sido prácticamente nula. Los instrumentos estratégicos más flexibles hubieran permitido una mejor respuesta a algunos de estos fenómenos». J. M. BAÑO LEÓN, «La obsolescencia de la idea de plan general», *REALA*, núm. 13, 2020, pp. 6-21 (esp. pp. 16-17).

⁵² Ve. Y. GARCÍA MORALES, *Prevalencia en la planificación territorial*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 175 y ss.

cimiento de viviendas de uso turístico, casas de apuestas y salones de juego, la protección del patrimonio cultural, del medio ambiente, la ciudad de los niños, ancianos, migrantes, entre otros. A partir de aquí, la cuestión es analizar cómo el planeamiento urbanístico municipal responde a las nuevas dinámicas urbanas que configuran la ciudad. En una primera aproximación ya se puede identificar que, más que incorporar una determinada perspectiva, el plan urbanístico incorpora una regulación urbanística en cada uno de estos ámbitos. Esto es, la planificación urbanística de la igualdad, la diversidad, el turismo, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural, el comercio, etc.

V. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL

El municipio tiene un marcado protagonismo en las políticas públicas de la ciudad que, como ya se ha señalado, se inserta en un mundo cada vez más urbanizado. Los retos que surgen en la ciudad no siempre encuentran una respuesta municipal en los términos y con el alcance que se plantean. Esto se debe, en especial, a las limitaciones competenciales del municipio para llevar a cabo políticas públicas que afectan, en definitiva, a los derechos de las personas. Los intereses que se han de articular en la ciudad son, sin duda, múltiples y en no pocas ocasiones contradictorios. Así, por ejemplo, se ha de articular la actividad económica con la protección ambiental del suelo y del entorno urbano, se ha de coordinar el fomento de la actividad turística con la garantía del acceso a la vivienda y la convivencia ciudadana. Se trata de una serie de dinámicas que se buscan articular en una política pública integral.

A nivel municipal, esta política pública se está llevando a cabo, sobre todo, a través de la potestad de planeamiento urbanístico. Esta perspectiva se podría equiparar, al menos en su explicación, a la función integradora y de coordinación que subyace en la competencia autonómica de ordenación del territorio. Lo que puede llevar a plantear, incluso, una reconceptualización del propio urbanismo. Porque si bien es cierto que la ordenación del territorio vertebraba una visión más amplia, y que se guía por los principios de cohesión y solidaridad territorial, también lo es que la escala territorial no permite una articulación efectiva de los intereses en la escala urbana, que podría calificarse como estrictamente urbanística y, por tanto, municipal. En línea con este paralelismo, tanto a escala autonómica como municipal, no hay una coincidencia entre la regulación de los usos del suelo y las políticas públicas que se proyectan sobre el espacio físico. Se trata, así, de distintos títulos competenciales. Sin embargo, desde la perspectiva de la ordenación del territorio ha habido una especie de recentralización de decisiones que bien podrían formularse desde el ámbito municipal. Por ejemplo, con los planes territoriales de interés regional, o cuando determinadas políticas sectoriales autonómicas adquieren naturaleza territorial (planes territoriales), esta decisión tendrá, en todo caso, aplicación preferente respecto de las políticas urbanísticas municipales. En suma, es preciso analizar algunos de los ámbitos que plantean distintos retos para la vida urbana en la ciudad y que los ayuntamientos les están dando respuesta desde el planeamiento urbanístico municipal.

1. Igualdad y diversidad: género, mayores, niños

El plan se erige como el elemento clave del ordenamiento urbanístico, «dibuja el modelo territorial que se entiende, dentro de lo hacedero, más adecuado para el desarrollo de la personalidad y la convivencia»⁵³. En estos términos, el trazado de este modelo se realiza con sujeción a las exigencias del interés público. El principio de igualdad, aquí, tiene un papel destacado. «La ciudad es de todos y por tanto es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios del suelo, el que ha de determinar su configuración»⁵⁴. Se observa, así, una necesaria articulación entre el derecho de propiedad y el interés público de ordenar la ciudad. Por tanto, una de estas exigencias en la configuración de la ciudad es la participación en términos de igualdad.

La incorporación de la perspectiva de género en el planeamiento urbanístico va más allá de articular los distintos intereses que inciden en la regulación urbanística del suelo. Es decir, tiene una connotación distinta a la de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales de los propietarios en el proceso de transformación urbanística. La aplicación de la perspectiva de género al planeamiento urbanístico responde a la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres⁵⁵ en el ámbito de las políticas urbanas. Así, en la acción administrativa para la igualdad, las AAPP «tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución de planeamiento urbanístico, la perspectiva de género»⁵⁶. Este enfoque forma parte del contenido del principio de desarrollo urbano sostenible, previsto tanto en el TRLSyRU⁵⁷ como en la legislación urbanística⁵⁸. Los mecanismos para incorporar la perspectiva de género pueden ser distintos, desde la exigencia del informe de impacto de género como requisito en la elaboración de planes territoriales⁵⁹ y urbanísticos⁶⁰, hasta estándares específicos que vinculan a la acción del planificador urbanístico, en todo caso cuando así lo haya previsto el legislador urbanístico. Por su parte, el planificador urbanístico municipal también podrá llevar a cabo, en este caso al diseñar un modelo de ciudad, actuaciones que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres [art. 25.2.º) LBRL].

⁵³ STS de 18 de marzo de 1992, recurso núm. 5397/1990, FJ 2.º

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ «El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades», art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁵⁶ Art. 31.3 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁵⁷ Arts. 3.2, 20.1.c).

⁵⁸ Un estudio detallado se puede ver en E. RANDO BURGOS, «Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano», *REALA*, núm. 12, 2019, pp. 52-71.

⁵⁹ Sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la Provincia de Málaga, STS de 6 de octubre de 2015, recurso de casación 2676/2012.

⁶⁰ Sobre el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte, Madrid, STS de 10 de diciembre de 2018, recurso de casación 3781/2011.

El derecho a la ciudad parte de la reivindicación de la igualdad en la transformación y participación de la vida urbana. Es en este ámbito donde, precisamente, se sitúa la primera referencia al derecho a la ciudad en la jurisprudencia. La STS de 10 de diciembre de 2018 (FJ 3.º), recurso de casación 3781/2001, recoge los argumentos de la STSJ de Madrid de 19 de abril de 2017 que se refiere al derecho a ciudad como una cuestión novedosa sobre la que no se ha pronunciado. En este sentido, al aplicar la perspectiva de género al ámbito del planeamiento urbanístico, hace referencia explícita al derecho a la ciudad en su versión originaria. Así, el Tribunal se refiere, en primer término, al concepto «derecho a la ciudad» que el filósofo francés Henri Lefebvre formuló a finales de la década de 1960: «un derecho que, desde el contexto social en que se elaboró, y aun interpretado como el antecedente inmediato del derecho a la vida urbana y desde la perspectiva de género que en este asunto nos concierne por el mandato de igualdad que contiene la Constitución Española, se limitaba a mostrar a las mujeres habitantes de los suburbios como meras figuras “somnolientas” que esperaban allí a los hombres que marchaban a trabajar a zonas alejadas y regresaban “destrozados”». En este contexto, hay una interrelación entre urbanismo, género y seguridad urbana. Ese enfoque integral de los problemas urbanos se puede ejemplificar con este caso.

El planificador urbanístico municipal ha de incorporar, por tanto, la perspectiva de género al definir un modelo de ciudad. El margen de actuación municipal para concretar la perspectiva de género dependerá del grado de regulación que en este ámbito establezca el legislador urbanístico. En este sentido, la configuración de una política municipal de género desde el planeamiento urbanístico queda circunscrita, en un primer momento, a los términos de la legislación urbanística. Así, el planeamiento urbanístico ha de tener en cuenta elementos claves como «la interrelación, proximidad y combinación de los usos para hacer confluir las cuatro esferas de la vida cotidiana —productiva, reproductiva, política y personal— y otorgarles el mismo valor» [art. 13.2.a) LOTUyPCV]. Se establece en este caso un modelo urbano determinado, el de la «ciudad cuidadora», esto es, «que el espacio urbano, movilidad, transporte público, accesibilidad, seguridad, equipamiento y diseño de las viviendas están en función de las personas y la vida cotidiana» [art. 13.2.a) LOTUyPCV].

Las políticas de igualdad y diversidad en la ciudad se llevan a cabo en lo que se denomina como «urbanismo para las personas», donde hay una caracterización cualitativa que se incorpora en el planeamiento urbanístico. Esto es, que tiene en cuenta las necesidades específicas con relación al sexo, la edad y la diversidad funcional. La ciudad socialmente sostenible se consolida, en estos términos, cuando se incorporan las necesidades de tiempo y espacio de la diversidad de sus habitantes. Así, la regulación urbanística de usos y actividades tiene en cuenta no solo la dimensión espacial, sino también temporal. Esto es, el espacio y los tiempos en que se desarrollan las esferas de la vida cotidiana. La proximidad de las actividades de la vida cotidiana es uno de los criterios que se incorporan en la planificación urbanística. Este criterio supone que, en todos los espacios incluidos en la red de espacios comunes, «la ubicación óptima es la que permite el acceso a cada espacio desde una distancia máxima de diez minutos caminando sin dificultad

desde cualquier punto del barrio. Hay que disponer espacios de estar y de relación vinculados a la red de peatones cada 300 metros»⁶¹.

Las reservas de suelo para la edificación de equipamientos y centros es otro de los criterios que han de establecer en los planes urbanísticos al configurar el modelo de «ciudad cuidadora». En este sentido, se tienen en cuenta espacios especializados para niños (escuelas infantiles de cero a tres años, residencias), personas mayores (centros de día, hogares de jubilados) y personas con diversidad funcional (centros ocupacionales, centros mixtos) o espacios para la inclusión social (centros de atención contra la violencia de género)⁶². Se observa así que, a través del planeamiento urbanístico, se formulan políticas públicas de género, de mayores⁶³ y de niños⁶⁴. El alcance de estas políticas, no obstante, están circunscritas al ámbito de lo estrictamente urbanístico. Por tanto, el alcance para llevar a cabo una política pública de igualdad en sentido estricto es limitada. Sin embargo, es el planeamiento urbanístico municipal el que concreta, ya sea por decisión propiamente municipal o por mandato del legislador urbanístico o sectorial, la perspectiva de la igualdad y la diversidad en su modelo de ciudad.

2. Medio ambiente y salud: infraestructura verde urbana

La política medioambiental urbana tiene relación directa con la protección de la salud y la cohesión social. El uso racional de los recursos naturales tiene como finalidad, de acuerdo con el principio de desarrollo urbano sostenible, una protección efectiva del medio ambiente y de la salud de las personas. La competencia municipal en materia medioambiental, a partir de la reforma del régimen local de 2013, se circunscribe al medio ambiente urbano, «en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas» [art. 25.2. *b*) LBRL]. No obstante, es en la legislación ambiental (estatal y autonómica) donde las competencias locales pueden definirse más allá del ámbito urbano. Ahora bien, aun cuando la legislación urbanística y sectorial incorporan exigencias ambientales que poco margen de decisión dejan al planificador municipal, lo cierto es que la política municipal de protección medioambiental tiene en el planeamiento urbanístico municipal uno de sus principales instrumentos. «Así, por ejemplo, cuando en los planes urbanísticos se establece la clasificación y calificación de los usos del suelo, densidades, alturas, volúmenes, dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte, ocio, turísticas, entre otras, se está conformando no solo un

⁶¹ Anexo XII, 3.2 LOTUyPCV.

⁶² Anexo XII, 7 LOTUyPCV.

⁶³ F. VELASCO CABALLERO, «Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico», *InDret, Revista para el análisis del derecho*, núm. 4, 2018, pp. 54 (esp. pp. 23 y ss.).

⁶⁴ «El planeamiento urbanístico municipal debe prever y configurar los espacios públicos, teniendo en cuenta la perspectiva y las necesidades de los niños y los adolescentes» (art. 55.3, Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia de Cataluña).

modelo de ciudad, sino que [...] también se configuran políticas de protección del medio ambiente, ya que estos criterios tendrán efectos sobre los recursos ambientales: agua, aire, energía, recursos naturales, etcétera»⁶⁵.

La protección del suelo como recurso natural, así como la mejora de las condiciones ambientales del entorno urbano, integra la concepción constitucional de medio ambiente y se incardina como uno de los ejes del modelo de ciudad sostenible (ambiental, económica y social). Es más, en la propia definición constitucional de medio ambiente, se destaca también la vertiente social y económica de la sostenibilidad urbana. Así, «el medio ambiente consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. [...] es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato»⁶⁶. Esta noción integral de medio ambiente es la que se busca consolidar en las ciudades a través de la infraestructura verde urbana⁶⁷. Es de destacar, además del objetivo de protección de la salud, el fomento de la cohesión social a través de esta herramienta como solución natural: «La aplicación de elementos de infraestructura verde en áreas urbanas refuerza el sentido de comunidad, fortalece el vínculo con acciones voluntarias de la sociedad civil y contribuye a combatir la exclusión social y el aislamiento, aportando a las personas y a la comunidad beneficios físicos, psicológicos, emocionales y socioeconómicos»⁶⁸.

La política municipal de protección ambiental del entorno urbano se inserta, así, en una visión estratégica multiescalar, multisectorial y multifuncional. La conectividad ambiental de todas las escalas, sectores y funciones del territorio incide directamente en la configuración del modelo de ciudad. Esto pone de manifiesto el alcance de la política ambiental urbana propiamente municipal a través del planeamiento urbanístico. Así, en un primer momento, será a partir de la «Estrategia estatal de infraestructura verde»⁶⁹ que se incorpore esta perspectiva a la planificación territorial y sectorial. La legislación urbanística, por su parte, y al igual que ha venido sucediendo con la planificación ambiental,

⁶⁵ V. Y. GARCÍA MORALES, «Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 32, 2013, pp. 83-90 (esp. pp. 88-89).

⁶⁶ Continúa: «En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí» (STC 102/1995, FJ 4.º).

⁶⁷ «Infraestructura verde: una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos». COM (2013) 249 final. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, p. 3.

⁶⁸ COM (2013) 249 final. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, p. 4.

⁶⁹ Art. 15, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

configura a la infraestructura verde como sistema territorial básico. La infraestructura verde urbana se ha de definir en el planeamiento urbanístico con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio y se extiende «a los suelos urbanos y urbanizables, comprendiendo, como mínimo, los espacios libres y las zonas verdes públicas más relevantes, así como los itinerarios que permitan su conexión» (art. 4 LOTUyPCV). La incorporación de los espacios que forman parte de la infraestructura verde en la ciudad se integra, así, a través del planeamiento urbanístico municipal⁷⁰.

La infraestructura verde vertebrada la ordenación estructural del planeamiento urbanístico municipal (art. 19.2 LOTUyPCV). Sin embargo, desde una visión multisectorial, «los espacios que tengan una regulación ambiental, cultural o sectorial específica se incorporarán a la infraestructura verde con su declaración, catalogación o aprobación del instrumento que los regule» (art. 5.3 LOTUyPCV). Por tanto, el criterio de limitación de los usos o actividades en los espacios que conforman la infraestructura verde urbana, aun cuando se incorporan en el plan urbanístico, no es una decisión estrictamente municipal, sino también estatal y autonómica (aguas, costas, minas, montes, medio marino, vías pecuarias, cambio climático, patrimonio histórico).

La visión multifuncional de los espacios verdes en la ciudad que se incorpora a través de la infraestructura verde urbana precisa un nuevo entendimiento de la categoría «zonas verdes y espacios libres» en el derecho urbanístico. La identificación y el diagnóstico de los espacios verdes en la ciudad, en este sentido, no siempre coinciden con lo previsto por el planeamiento urbanístico; «los espacios verdes pueden ocupar zonas viarias intersticiales, calles, jardines privados, etcétera. Por lo tanto, estos espacios no se pueden identificar en el planeamiento urbanístico. Además, algunos espacios que el planeamiento considera parques y jardines, en la práctica resultan espacios con muy poca vegetación, hecho que descarta todavía más esta base como indicadora del verde real en la ciudad»⁷¹.

La articulación de los distintos intereses que se proyectan sobre el espacio que constituye la infraestructura verde urbana adquiere de nuevo relevancia. No solo en cuanto a la ordenación de los usos de ese espacio, sino también de las actividades que se puedan llevar a cabo y que, sin duda, forman parte tanto del concepto constitucional de medio ambiente, como del contenido de la política urbanística. Es importante señalar, en este sentido, que en la legislación urbanística «la infraestructura verde no constituye en sí misma una zona de ordenación, sino que sus distintos elementos se zonificarán y regularán de forma adecuada a sus características, a su legislación aplicable, a su función territorial y a la interconexión entre dichos elementos» (art. 23.2 LOTUyPCV). No obstante, el planeamiento urbanístico municipal, en concreto el plan general estructural, garantiza su

⁷⁰ «Los espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la infraestructura verde, por sus funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la infraestructura verde situados en el exterior de los tejidos urbanos. Se atenderá no solo a la identificación puntual de estos espacios, sino también a sus posibilidades de interconexión ambiental y de recorridos» [art. 5.2.n), LOTUyPCV].

⁷¹ Plan de Impulso a la Infraestructura Verde Urbana de Barcelona, p. 22.

carácter de espacio abierto con el establecimiento de determinaciones normativas comunes. Se observa, así, cómo el planeamiento urbanístico cumple una función integradora de los distintos intereses que se proyectan en los espacios verdes de la ciudad.

La política ambiental de algunos municipios prevén e incorporan la estrategia de la infraestructura verde urbana en la ciudad. Así es el caso de Vitoria-Gasteiz (Sistema de Infraestructura Verde Urbana), Barcelona (Plan de Impulso a la Infraestructura Verde) y Madrid (Plan de Infraestructura Verde y Biodiversidad). A partir de aquí, las distintas políticas municipales que se llevan a cabo buscan articular, sobre todo desde el planeamiento urbanístico, esa visión integral de los derechos en la ciudad. El plan del juego en el espacio público de Barcelona con horizonte 2030 responde a esta perspectiva. Este plan aún una serie de medidas que, dirigidas a la infancia y a la adolescencia, busca una ciudad jugable, más habitable, que mejore el bienestar, la salud y la vida comunitaria de sus habitantes a través del juego y la actividad física al aire libre. En este caso, hay una interrelación entre diversidad, salud, derechos de la infancia, cohesión social, medio ambiente urbano e infraestructura verde urbana. Así, el planeamiento urbanístico también ha de prever la infraestructura lúdica que responde, sin duda, a la perspectiva del derecho de los niños a la ciudad⁷². En el marco de este plan del juego en el espacio público se prevé la estrategia «protegemos las escuelas» para crear entornos escolares más seguros y saludables. En este sentido, y desde el urbanismo táctico, la finalidad se centra en estimular el juego al aire libre alrededor del entorno urbano de los centros escolares⁷³. Más allá de la regulación urbanística de la infraestructura, los usos y actividades de estos espacios, las dinámicas urbanas que se generan adquieren especial interés en las políticas municipales del derecho a la ciudad. Aquí es donde la política pública municipal encuentra más limitaciones como se verá en los dos apartados siguientes en relación con las viviendas de uso turístico, las casas de apuestas y el comercio de barrio.

3. Turismo y vivienda: viviendas de uso turístico

El turismo es una de las actividades que tiene un importante impacto social, económico y ambiental en la configuración y en la vida urbana de las ciudades. España es el segundo mayor destino del mundo tanto por llegadas de turistas internacionales como por ingresos⁷⁴. La política de turismo ha tenido, en este sentido, un marcado protagonismo para favorecer el desarrollo económico. En un primer momento, se puede identificar

⁷² Art. 55, Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia de Cataluña.

⁷³ «El objetivo es reducir la contaminación del aire y el ruido ambiental, disminuir la accidentalidad en las zonas de entrada y salida de los centros suprimiendo carriles de circulación y plazas de aparcamiento y reduciendo la velocidad, y crear espacios de encuentro de un mínimo de 10 metros de diámetro con verde y mobiliario urbano para pasear y hacer actividades». Estrategia «protegemos las escuelas», Barcelona, 2020.

⁷⁴ Organización Mundial del Turismo, *Panorama OMT del turismo internacional*, UNWTO, Madrid, 2018, pp. 20 (p. 8).

esta etapa con la del turismo masificado. Sin embargo, el principio de desarrollo sostenible también guía la ordenación de esta actividad. En este sentido, la legislación turística incorpora «la responsabilidad de preservar los valores naturales, históricos, culturales y ambientales de los recursos que hacen posible esta actividad»⁷⁵. La diversificación de las actividades turísticas (cultural, de ocio, de ferias, convenciones y congresos, de negocios, rural, activo, gastronómico)⁷⁶ pone de manifiesto la necesidad de una regulación integral que, en aras de garantizar el principio de desarrollo sostenible, abarque la complejidad de la realidad turística.

Los cambios tecnológicos, sociales, ambientales y económicos se reflejan en la demanda de una actividad turística donde el ocio, la cultura, la salud, el medio ambiente y la experiencia local adquieren cada vez mayor interés. Las tendencias de los viajes turísticos se centran, así, en la idea de «viajar para cambiar, en la experiencia de vivir como un habitante local»⁷⁷. La realidad turística se ha transformado tanto en su demanda, como en la oferta de servicios y productos turísticos. A partir de aquí se pueden identificar, al menos, dos elementos que tienen una vinculación directa con el derecho a la ciudad y el poder local. Por un lado, la articulación de los derechos que entran en tensión en esta realidad turística de la ciudad. Por otro lado, el alcance de la actuación municipal para garantizar de forma efectiva los intereses que subyacen en el ejercicio de estos derechos en la ciudad. Uno de los ámbitos que mayor tensión genera en este contexto es lo referente a las viviendas de uso turístico, en concreto la regulación que restringe su uso⁷⁸. El principal argumento para limitar las viviendas de uso turístico se centra en las dinámicas urbanas que generan en la ciudad. Así, por ejemplo, se argumenta que puede afectar el acceso a la vivienda, la cohesión social, la convivencia ciudadana, entre otros.

La política turística tiene una significativa dimensión territorial y urbana. En este sentido, la planificación territorial y urbanística se erigen como instrumentos que, además de integrar la actividad turística al territorio, también buscan incidir en las dinámicas que el turismo genera en la ciudad. Desde la perspectiva territorial, los planes de turismo tienen la calificación de plan territorial sectorial⁷⁹, el cual define el modelo

⁷⁵ Apartado III, Exposición de Motivos y art. 3.a), Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña.

⁷⁶ Art. 47.1, Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid. La política turística promueve, así, cada vez más un turismo más especializado en distintas modalidades. «La Administración turística de Euskadi impulsará la especialización de la oferta turística de Euskadi, priorizando el turismo rural, el cultural e histórico-artístico, el de naturaleza, el gastronómico, el enológico, el lingüístico, el inclusivo, el urbano, el espiritual y religioso, el industrial, el activo, el de salud, el termal, el deportivo, el de negocios, el congresual y de incentivos, entre otras modalidades de turismo» (art. 4.3, Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco).

⁷⁷ Organización Mundial del Turismo, *Panorama OMT del turismo internacional*, UNWTO, Madrid, 2019, pp. 24 (esp. p. 5).

⁷⁸ Un estudio sobre las medidas autonómicas y locales para regular, restringiendo, el uso turístico de viviendas se puede ver en G. DOMÉNECH PASCUAL, «La regulación autonómica y local de las viviendas de uso turístico», *Anuario de Derecho Municipal 2017*, núm. 11, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2018, pp. 43-73.

⁷⁹ Art. 13, Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña; art. 10, Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco.

de desarrollo territorial turístico y que parte de la sostenibilidad ambiental, económica y social. Desde la perspectiva municipal, el planeamiento urbanístico habrá de ajustarse a las determinaciones territoriales de la planificación turística. El margen de actuación de la política urbanística encuentra aquí un primer límite en esta dimensión territorial del turismo. Así, se prevé la técnica del informe, en este caso en materia de turismo, en la tramitación del planeamiento urbanístico general para la articulación efectiva de los intereses territoriales y urbanísticos de la actividad turística⁸⁰.

La política en materia de turismo se ha caracterizado desde antaño por el propósito de atraer visitantes a la ciudad. Así, por ejemplo, en Barcelona, desde la Societat d'Atracció de Forasters (1908), se pone de manifiesto este objetivo que se centra en la atracción del turismo a la ciudad. En la actualidad, la actuación de la administración turística tiene como finalidad «promover la realidad de Cataluña como marca turística y garantizar su tratamiento unitario, como oferta o destino turístico global»⁸¹. La promoción de las ciudades como marca turística global es algo común en la política de turismo que en los últimos años ha definido el legislador autonómico (País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana)⁸². Esto ha generado beneficios económicos para la ciudad. No obstante, también algunos inconvenientes que apuntan a la sostenibilidad ambiental y social. Así, hay una respuesta social (vecinal) a esta política turística que se sitúa de lleno en la reivindicación del derecho a la ciudad, sobre todo en lo que se refiere al derecho a la vivienda como eje central de la democracia urbana.

La respuesta municipal, sin embargo, no es a través de una política propiamente turística. La actuación municipal en este ámbito tiene poco alcance en tanto que su competencia consiste en la «información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local» [art. 25.2.h) LBRL]. Es así como desde la política urbanística algunos ayuntamientos responden a la exigencia de sus vecinos para atender a los retos urbanos que plantea una intensa actividad turística en la ciudad. En este sentido, el planeamiento urbanístico municipal, en especial con la técnica de zonificación, adquiere un nuevo protagonismo como instrumento para llevar a cabo políticas que garanticen el derecho a la vivienda y que inciden en la vida urbana de la ciudad. Es el caso de las viviendas de uso turístico, donde es imprescindible una articulación ponderada de los intereses que subyacen tanto en el ejercicio de los derechos, libertades y deberes, como en la actuación de los poderes públicos cuyo fin es garantizarlos. Así, es de destacar, el derecho a la vivienda, al medio ambiente urbano, la libertad de empresa, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, la no discriminación, la política en materia de turismo, economía, urbanismo, medio ambiente,

⁸⁰ Art. 12.3, Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña; art. 26.2, Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana.

⁸¹ Art. 3.k), Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña.

⁸² Art. 4.4, Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco; art. 56.1, Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía; art. 34, Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana.

cohesión social y seguridad urbana⁸³. Al respecto, es preciso señalar la actuación municipal de ciudades como Bilbao y Barcelona.

El PGOU de Bilbao califica las viviendas de uso turístico como uso equipamental⁸⁴ en situación de alojamiento turístico⁸⁵. Esta calificación limita el uso de viviendas con fines turísticos de la siguiente manera. En edificios de uso pormenorizado residencial se requiere que «compartan acceso y núcleo de comunicación con las viviendas de uso residencial, únicamente en una sola planta, que será la planta más baja de las destinadas al uso de vivienda» (art. 6.3.24 PGOU de Bilbao). En las viviendas de uso principal residencial, las viviendas de uso turístico tienen asignado uso complementario «en planta primera, con independencia de si cuentan con acceso independiente o si está comunicada con la planta baja; en plantas altas, siempre que cuente con acceso independiente del uso principal y que se sitúe por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda»; en planta baja en los mismos términos que el uso pormenorizado residencial (art. 6.3.37 PGOU de Bilbao). La actuación municipal se dirige, sobre todo, a la protección del entorno urbano, en concreto, a los problemas de convivencia vecinal, así como al acceso a la vivienda residencial.

La decisión urbanística municipal no prohíbe las viviendas de uso turístico; no obstante, esta regulación urbanística comporta ciertas limitaciones, justificadas en los términos ya descritos. Al respecto, el TSJ de País Vasco señala que «la calificación de las viviendas de uso turístico dentro del uso de equipamiento es irreprochable [...] teniendo en cuenta que el PGOU califica el uso residencial como el uso que se desarrolla en los edificios destinados al alojamiento estable y permanente de las personas», situación que no se cumple en las viviendas de uso turístico. En este sentido, «la ordenación limitativa resulta necesaria por una razón imperiosa de interés general, cual es la preservación del derecho a la vivienda de la población afectada por la ordenación y la protección del entorno urbano»⁸⁶. La potestad de planeamiento, en este caso con la calificación de las viviendas de uso turístico como equipamental, se entiende, así, dentro de los límites de la discrecionalidad técnica, dentro de ese margen de decisión del planificador urbanístico municipal⁸⁷.

⁸³ J. PONCE SOLÉ, «El derecho a la ciudad y la nueva agenda urbana una aproximación integrada y sistémica a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda», en J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coords.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano*, Atelier, Barcelona, 2019, pp. 115-151 (esp. pp. 129-136).

⁸⁴ «El uso de equipamientos comprende las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejora de la calidad de vida» (art. 6.3.17 PGOU de Bilbao).

⁸⁵ «Comprende las actividades que, destinadas a satisfacer alojamiento temporal, se realizan en las viviendas para uso turístico y en los establecimientos de alojamiento que están sujetos a legislación específica» (art. 6.3.18.7 PGOU de Bilbao).

⁸⁶ STSJ de País Vasco de 11 de junio de 2019, recurso contencioso-administrativo 565/2018, FJ 32. Respecto a esta sentencia se ha interpuesto recurso de casación 5958/2019, que ha sido admitido por Auto del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2019.

⁸⁷ STSJ de País Vasco de 10 de julio de 2019, recurso contencioso-administrativo 315/2018.

El PEUAT de Barcelona ordena a través de 4 Zonas Específicas el establecimiento de viviendas de uso turístico en la ciudad. La delimitación de estas zonas se realiza en función de su «sensibilidad para acoger nuevos establecimientos en atención a la intensidad de la oferta actual de alojamientos turísticos, la relación de plazas ofertadas respecto a la población residente, la saturación del espacio público y la morfología urbana o la especialización urbanística preferente del ámbito» (art. 13 PEUAT). La finalidad de la ordenación urbanística del PEUAT se centra en hacer compatible el establecimiento de alojamientos turísticos con un modelo urbano socialmente sostenible. Esta política municipal integra como marco de referencia el derecho a la ciudad. Así, destaca como uno de los principales objetivos de este instrumento distribuir de forma equilibrada este tipo de alojamientos para garantizar el derecho a la vivienda, el descanso de los vecinos, la calidad del espacio, en sí, definir un modelo de ciudad socialmente sostenible. Los objetivos que se persiguen si bien son urbanísticos⁸⁸, también lo es que tienen una incidencia en el establecimiento una actividad económica. Aunque en este caso, la ordenación urbanística es más un requisito y no un régimen de autorización en los términos del art. 4 de la Directiva 2006/123/CE de servicios.

El alcance de la potestad de planeamiento de los ayuntamientos para la regulación del uso de las viviendas de uso turístico es una de las cuestiones que genera conflicto sobre esta política municipal en la ciudad. Sobre este asunto ya se ha admitido un recurso de casación, «la cuestión que se entiende que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar el alcance de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos en orden a la regulación del uso de alojamientos turísticos —singularmente viviendas de uso turístico— en los planes generales de ordenación urbana, cuando el ejercicio de dicha potestad incide —desde una perspectiva restrictiva— en el ámbito de la libertad de empresa y la libre prestación de servicios por parte de los operadores/propietarios de viviendas destinadas a ese uso turístico»⁸⁹.

La legislación urbanística, en este sentido, establece como directriz para el planeamiento urbanístico que la regulación sobre edificación y uso del suelo no puede comportar una restricción al acceso o al ejercicio de las actividades económicas de acuerdo con lo previsto en la Directiva 2006/123/CE de servicios. Ahora bien, las razones imperiosas de interés general que exceptúan su aplicación, de acuerdo con la propia directiva, abarcan la protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural. «Estas restricciones deben ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación y quedar convenientemente justificada en la memoria del plan

⁸⁸ «Los objetivos perseguidos son de todo punto urbanísticos (convivencia ciudadana, demografía, densidad de población, relación entre población flotante y residencial, optimización de la utilización de los espacios públicos, medio ambiente y movilidad), no de política económica o empresarial» (STSJ de Cataluña de 21 de mayo de 2019, recurso contencioso-administrativo 110/2016, FJ 5.º).

⁸⁹ Auto del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2019, recurso de casación 5958/2019, razonamiento jurídico segundo.

en ponderación con el resto de intereses generales considerados en el planeamiento» (art. 9.8 TRLUCat).

La ponderación de los intereses presentes en este caso (economía, turismo, vivienda, urbanismo, medio ambiente urbano, convivencia ciudadana) es imprescindible a efectos de determinar el alcance de la potestad de planeamiento urbanístico para configurar un determinado modelo de ciudad. La política urbana municipal, como ya se ha señalado, busca dar respuesta a las dinámicas urbanas que impactan en la ciudad a través del planeamiento urbanístico. Así, el PEUAT «se sustenta en una motivación de la que cabría destacar su conexión con un fenómeno real, como lo es el de la incidencia en la dinámica de las ciudades de los alojamientos turísticos, fenómeno que en Barcelona y en su entorno metropolitano ha dejado de ser estacional para devenir una realidad social permanente»⁹⁰. En estos términos, el TSJ de Cataluña ha señalado que la ordenación urbanística de los alojamientos turísticos se justifica en la potestad municipal de configurar un modelo de ciudad, sin que ello suponga una vulneración de la Directiva 2006/123/CE de servicios, en tanto que responde a razones imperiosas de interés general⁹¹.

4. Ocio y patrimonio cultural: casas de apuestas y establecimientos emblemáticos

El entretenimiento y la cultura también han adquirido especial atención en la ciudad, forma parte del sistema de valores de lo urbano. De igual manera que en los ámbitos anteriores, la ordenación urbanística da respuesta a las dinámicas que en la actualidad tienen impacto social para la configuración de la ciudad sostenible. En este caso, con el planeamiento urbanístico ya sea limitando el establecimiento de ciertas actividades de ocio (casas de apuestas y salones de juego) o protegiendo determinadas actividades comerciales que inciden en el patrimonio cultural de la ciudad (establecimientos emblemáticos y comercio de barrio).

La proliferación de casas de apuestas y salones de juego en la ciudad afecta directamente a la salud pública y la cohesión social. En este sentido, y atendiendo también al incremento de las demandas vecinales, distintos ayuntamientos han planteado como respuesta limitar este tipo de establecimientos en la ciudad a través del planeamiento urbanístico. Así, por ejemplo, ayuntamientos como el de Sevilla, Córdoba, Barcelona y Pamplona han iniciado un proceso de modificación del PGOU, o la tramitación de un plan especial, para regular los usos y distancias de casas de apuestas y salones de juego. Se

⁹⁰ Continúa: «Siendo un hecho notorio, del que Barcelona es un claro exponente, las secuelas del fenómeno en lo que atañe a la convivencia ciudadana, a la degradación del espacio público, a la seguridad de personas y bienes, o al encarecimiento del alquiler ordinario en los centros urbanos en perjuicio de los residentes de condición más humilde, puestos en la tesitura de tener que desplazar sus vidas al extrarradio». STSJ de Cataluña de 21 de mayo de 2019, recurso contencioso-administrativo 110/2016, FJ 4.º

⁹¹ STSJ de Cataluña de 21 de mayo de 2019, recurso contencioso-administrativo 110/2016.

suspenden, así, durante un año, las licencias de obra y apertura. La finalidad es proteger la salud pública, en particular la prevención de enfermedades y adicciones al juego como la ludopatía, con especial atención en los jóvenes. La ordenación urbanística se propone reducir el número de casas de apuestas, salones de juego, bingos, casinos, así como alejarlos de los centros escolares y sanitarios. Esta decisión urbanística se enmarca también en esa visión integral del derecho a la ciudad.

En el ámbito cultural, los establecimientos emblemáticos, su fisonomía arquitectónica, así como el tipo de comercio que albergan, van conformando el legado cultural y el paisaje artístico de la ciudad. El régimen jurídico de protección del patrimonio cultural prevé mecanismos de protección urbanística. El alcance de esta política cultural se traduce en la prevalencia del régimen de protección de los bienes culturales respecto a aquellas determinaciones del planeamiento urbanístico que puedan afectarlos⁹². Sin embargo, es precisamente a través del planeamiento urbanístico municipal que se llevan a cabo políticas para proteger y garantizar el legado cultural en la ciudad⁹³. En este sentido, el ayuntamiento de Barcelona prevé distintas medidas urbanísticas en el Plan para la protección y la promoción de los establecimientos emblemáticos. La protección urbanística de los establecimientos emblemáticos no es suficiente para proteger el valor comercial de sus actividades. De ahí que se proponga un cambio en la ley de patrimonio cultural para proteger esta actividad como Bien de Interés Cultural Inmaterial⁹⁴.

La actividad comercial incide en la vida urbana de la ciudad. El centro histórico de las ciudades se caracteriza por una mayor concentración de turismo, esta realidad incide en el tipo de comercio que se lleva a cabo en determinados barrios de la ciudad. Las dinámicas urbanas que se generan a partir de la actividad comercial también van modelando la cohesión social de la ciudad. Es así como, desde el planeamiento urbanístico, se puede regular que, por ejemplo, un comercio minorista de ropa y calzado solo pueda instalarse en el centro de la ciudad. Esto, para «mantener la habitabilidad del centro de la ciudad, garantizar el buen funcionamiento del centro comercial que se encuentra en ella y evitar en la mayor medida posible la desocupación estructural de locales en el centro de la ciudad»⁹⁵. La ordenación de usos para la mayor protección del comercio de barrio en entornos concretos, como el de la calle Girona y el Mercado de la Concepció en Barcelona, busca «evitar la gentrificación, preservar el comercio local y de proximidad y proteger el espacio urbano y la convivencia ciudadana». Para ello, en este entorno, «no se admiten actividades relacionadas con los juegos de azar, pornografía y prostitución, establecimientos que dispongan de máquinas expendedoras de alimentos y almacenes temporales»⁹⁶. Es preciso

⁹² Art. 33, Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán.

⁹³ Art. 39, Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán. Arts. 9.3 y 71 TRLUCat.

⁹⁴ <https://ajuntament.barcelona.cat/comerc/es/actualidad/plan-para-la-proteccion-y-promocion-de-los-establecimientos-emblematicos>.

⁹⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 30 de enero de 2018, apartados 51 y 124.

⁹⁶ https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/es/noticia/mas-proteccion-en-el-comercio-de-barrio-de-los-entornos-de-la-calle-de-gerona_910131.

señalar aquí que esta regulación urbanística de usos ha de atender a las características específicas del territorio donde se actúa. Se explica así, en buena medida, el protagonismo del planeamiento urbanístico municipal para implementar un elenco de políticas públicas sectoriales que inciden directamente en la ciudad. Es así como, a través del urbanismo de proximidad, se materializa el derecho a la ciudad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, F.: *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza, Madrid, 2004, pp. 55-69 (esp. pp. 71-85).
- AUBY, J.-B.: «La ciudad, ¿nueva frontera del Derecho administrativo?», *TransJus Working Papers Publications*, núm. 3, 2018, pp. 17 (esp. pp. 8-13).
- «El papel de la ciudad como nuevo sujeto político-institucional», *Anuario del Gobierno local*, núm. 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019.
- BAÑO LEÓN, J. M.ª: «La obsolescencia de la idea de plan general», *REALA*, núm. 13, 2020, pp. 6-21 (esp. pp. 16-17).
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *Distribución de competencias en materia de urbanismo*, Bosch, Barcelona, 2002, pp. 126 y ss.
- DÍAZ LEMA, J. M.: «La STC 041/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 181, 2016, pp. 351-376.
- DÍEZ SASTRE, S.: *La formación de conceptos en el derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 33.
- DOMÉNECH PASCUAL, G.: «La regulación autonómica y local de las viviendas de uso turístico», *Anuario de Derecho Municipal 2017*, núm. 11, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2018, pp. 43-73.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: *El periurbanismo estatal*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 33.
- FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A.: «Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?», en L. MÍGUEZ MACHO y M. ALMEIDA CERREDA (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local y Andavira Editora, Santiago de Compostela, 2017, pp. 271-286 (esp. pp. 272, 274 y ss.).
- GARCÍA MORALES, V. Y.: «Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 32, 2013, pp. 83-90 (esp. pp. 88-89).
- *Prevalencia en la planificación territorial*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 175 y ss.
- HARVEY, D.: «El derecho a la ciudad», *New left review*, 53, 2018, pp. 23-39 (esp. p. 23).
- LEFEBVRE, H.: *El derecho a la ciudad*, Capitán Swing, Madrid, 2017, [1968], pp. 23-48, 139.
- LÓPEZ RAMÓN, T.: «El modelo de ciudad en el urbanismo español», en J. GIFREU FONT, M. BASOLS COMA y Á. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 107-119 (esp. pp. 117, 119).
- MADDEN, D., y MARCUSE, P.: *En defensa de la vivienda*, Capitán Swing, Madrid, 2018, pp. 34-37.
- MARCUSE, P.: «¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad?», en A. SUGRANYES y C. MATHIVET (eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad: propuestas y experiencias*, Habitat Internacional Coalition HIC, Chile, 2011, pp. 91-103.

- MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Autonomía urbanística municipal», *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2007, pp. 86-114 (esp. pp. 90 y ss.).
- MIALOT, C.: «El usuario, titular del derecho a la ciudad», en J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coords.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano*, Atelier, Barcelona, 2019, pp. 25-33 (esp. p. 31).
- NUEVA AGENDA URBANA: Hábitat III-2016, Naciones Unidas, 2017, p. 5.
- ONU-DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), *World Urbanization Prospects 2018*, New York, 2019.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO: *Panorama OMT del turismo internacional*, UNWTO, Madrid, 2018, pp. 20 (esp. p. 8).
- PONCE SOLÉ, J.: «El derecho a la ciudad en la gestión inteligente del territorio: planteamiento general. La transdisciplinariedad, el derecho a la ciudad y el reto de las smart cities», en V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISIO y Ò. CASANOVAS I IBÁÑEZ (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 11-22 (esp. pp. 15 y ss.).
- El derecho a la ciudad y la nueva agenda urbana: una aproximación integrada y sistémica a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda», en J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coords.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano*, Atelier, Barcelona, 2019, pp. 115-151 (esp. pp. 129-136).
- RAMÍREZ, M.: *El derecho a la ciudad en la Ciudad de México*, Colofón, Ciudad de México, 2017, p. 11.
- RANDO BURGOS, E.: «Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano», *REALA*, núm. 12, 2019, pp. 52-71.
- RUIZ-RICO RUIZ, C.: *Reforma de la administración local y problemática juridico-constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 23.
- SASSEN, S.: *La ciudad global*, Eudeba, Argentina, 1991.
- SIMMEL, G.: *Las grandes ciudades y la vida intelectual*, Hermida Editores, Madrid, 2016 (1903), p. 72.
- SUGRANYES, A., y BOUZA, J.: «Evolución del derecho a la ciudad a lo largo de 50 años», en J. BORJA, F. CARRIÓN y M. CORTI (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*, Editorial UOC, Barcelona, 2017, pp. 235-241 (esp. p. 237).
- TOMÀS FORNÉS, M.: «Por un derecho a la ciudad metropolitana: un análisis institucional», *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, núm. 123, 2019, pp. 69-91 (esp. pp. 73 y ss.).
- VAQUER CABALLERÍA, M.: «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 499-525 (esp. p. 507).
- VELASCO CABALLERO, F.: «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final», *Anuario de Derecho Municipal 2016*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2017, pp. 21-44 (esp. p. 27).
- «Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico», *InDret, Revista para el análisis del derecho*, núm. 4, 2018, pp. 54 (esp. pp. 23 y ss.).
- «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2018, pp. 23-40 (esp. pp. 28-32).