

*Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*

María Rosario Alonso Ibáñez (Dir.)

Tirant lo Blanch, Valencia, 2018

455 pp.

¿Pueden las intervenciones urbanísticas en las ciudades y sus alrededores mantener los perfiles de hace unas décadas? Es evidente que no. La atención que políticos y estudiosos han prestado al concepto de desarrollo urbano ha crecido a pasos agigantados desde que fue formulado por vez primera en 1987, en el marco de las Naciones Unidas. El Informe Brundtland (“Nuestro Futuro Común”) alertaba sobre la apremiante necesidad de cubrir las demandas del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Se trata, como ya se ha repetido hasta la saciedad, de adoptar patrones de desarrollo que permitan compatibilizar el uso de los recursos naturales disponibles –que no son ilimitados– con la capacidad de regeneración de los ecosistemas. Deviene perentorio, pues, modificar valores y hábitos, especialmente en las sociedades occidentales, muy dadas a prácticas consumistas que no tienen cabida en un mundo amenazado por el cambio climático. Aunque puede que estemos llegando tarde, que hayamos entrado en un déficit ecológico muy difícil de equilibrar. Así lo atestigua el denominado “día de la sobrecapacidad”, que fija el momento en que la demanda anual de recursos naturales supera la capacidad del planeta para producirlos, y que, año tras año, avanza de forma más alarmante en el calendario. Algunos recursos, sin embargo, ni tan siquiera son renovables. Es el caso del suelo, un recurso finito cuya degradación y transformación urbanística es casi imposible de revertir, con las fatales consecuencias que puede generar, por ejemplo, en cuanto agente básico para la producción mundial de alimentos. La expansión urbana desaforada es un factor desestabilizador de la sostenibilidad ecológica y ambiental. Los informes de los organismos internacionales ponen de manifiesto que, aun ocupando menos del 2% de la superficie del planeta, las ciudades son las principales contribuyentes al cambio climático, al consumir el 78% de la

energía mundial y producir más del 60% del total de dióxido de carbono. El incremento previsto de la población mundial y las tendencias demográficas auguran que el crecimiento urbano no se va a detener. Sin embargo, sus efectos negativos pueden mitigarse si se analizan y cuantifican los desafíos y vulnerabilidades y se adoptan enfoques metodológicos distintos a los tradicionales para hacer frente a la complejidad de los nuevos escenarios que se desarrollan en las ciudades del siglo XXI.

Es en este punto que resultan esenciales los estudios realizados por 16 especialistas de diversas universidades españolas bajo la dirección de la Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ, y que se reúnen en la monografía titulada *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (2018, 455 pp.), publicada por la Editorial Tirant lo Blanch. El libro se inicia con una Presentación de la Dra. ALONSO en la que pone sobre la mesa la conveniencia de que los conceptos de sostenibilidad e integración se proyecten sobre el desarrollo urbano y, de resultas de ello, de la necesidad de gestionar las interdependencias, habida cuenta de que, hoy en día, las políticas públicas que ordenan las ciudades no pueden limitarse a aproximaciones de corte exclusivamente urbanístico o local, en la medida en que las ciudades constituyen un “microcosmos” en el que confluyen multitud de retos, todos ellos relacionados con las distintas dimensiones de la sostenibilidad. A la Presentación le siguen los 16 estudios, los ubicados en las primeras 250 páginas tienen un alcance transversal, mientras que los situados a continuación adoptan un enfoque más sectorial, aunque el libro no contiene explícitamente una división de contenidos desde esta perspectiva. En el primer capítulo, “Del enfoque integrado de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España”, GONZÁLEZ MEDINA realiza un análisis de estos conceptos con el fin de poner en evidencia su íntima relación y destaca la necesidad de lograr una mayor aplicación del enfoque integrado en la dimensión política (mayor participación y colaboración). Esta perspectiva conecta directamente con el reforzamiento del principio de transparencia administrativa en su doble vertiente de publicidad activa y pasiva y la mejora de la efectividad de la buena administración, tal como destaca ÁLVAREZ GONZÁLEZ, en “La aplicación del

principio de transparencia al urbanismo sostenible”. El tratamiento de la información y la protección de datos en su dimensión tecnológica, con los nuevos retos que incorpora la Administración electrónica y la gobernanza inteligente en las ciudades entendida como innovación social participativa corre a cargo de GÓMEZ JIMÉNEZ, en su trabajo titulado “Luces y sombras en torno a la integración tecnológica en las ciudades”. BUSTILLO BOLADO examina la “Integración y eficiencia de los recursos naturales en el ecosistema urbano” y destaca la necesidad de reducir el consumo de dichos recursos y la conveniencia de que los ecosistemas urbanos generen parte de los recursos que consumen, en línea con las nuevas corrientes de la economía circular. En “Los retos de la planificación estratégica”, CUYÁS PALAZÓN ahonda en la necesidad de simplificar el modelo de planificación urbanística, muy complejo y farragoso, y residenciar en los planes estratégicos de ordenación integrada sostenible todos los aspectos que guardan una relación más estrecha con la sostenibilidad que con el urbanismo. La planificación estratégica también es objeto de estudio en el capítulo sobre “La planificación territorial como factor decisivo del desarrollo territorial sostenible”, de BLASCO ESTEVE, en el que, mediante el análisis de algunas figuras de planeamiento territorial que han resultado exitosas en su implementación, destaca la importancia del planeamiento supramunicipal e integral del territorio para alcanzar el reto del desarrollo sostenible, en la medida que el ámbito municipal resulta demasiado pequeño para establecer una ordenación de conjunto, que incorpore adecuadamente las distintas perspectivas y políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio. GARCÍA RUBIO mantiene el análisis en el ámbito supramunicipal (“La coordinación y la cooperación territorial: el marco de referencia supramunicipal de las políticas urbanas”) destacando el papel esencial que ambos principios –que constituyen verdaderos ejes de la política urbana por la pluralidad de intereses y actividades implicadas en un mismo territorio– desempeñan en los ámbitos organizativo y competencial y reclamando una agilización de los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, dotándolos con amplios mecanismos de participación y concertación administrativa. El primer grupo de trabajos finaliza con la demanda de una mayor interrelación entre el campo y la ciudad. Esta propuesta constituye el objeto del trabajo de SANZ LARRUGA, “Las interdependencias entre el medio urbano y el rural: el entorno agropecuario y

paisajístico de las ciudades”, en el que se apuesta decididamente por promover el tratamiento del territorio como un sistema único e integrado, para lo cual resulta indispensable romper con la visión sectorial y segregada que existe actualmente entre los suelos urbano y rústico.

Los siguientes capítulos abordan la integración y la sostenibilidad desde perspectivas netamente sectoriales. Así, SALOM PARETS introduce la variable del turismo en las ciudades (“La ordenación sostenible del tejido urbano en los destinos turísticos maduros”) y, con la premisa de que las medidas dirigidas a la innovación y desestacionalización de las zonas turísticas maduras deben ser respetuosas con el uso racional de los recursos naturales, realiza una serie de consideraciones críticas a la reforma introducida en la legislación turística balear, destacando la necesidad de legislar tomando en consideración datos reales e información actualizada con el fin de adoptar decisiones bien fundamentadas. La gestión de residuos es abordada por ALENZA GARCÍA. Con el título de “Los municipios ante los retos de la prevención, el aprovechamiento y la eliminación segura de los residuos”, el autor analiza la jerarquía de residuos como un principio jurídico articulado en cinco niveles, que permiten establecer prioridades en la política de residuos (prevención, aprovechamiento y eliminación segura), así como la implicación de los municipios en esa jerarquía de objetivos –a nivel competencial, como servicio obligatorio de gestión de residuos domésticos y como servicio reservado en la legislación de régimen local– y los instrumentos jurídicos municipales para darle cumplimiento (servicios públicos de recogida y eliminación de residuos, ordenanzas de residuos, programas de prevención, acuerdos voluntarios y ecologización de la contratación pública). La movilidad urbana tiene su cita en el capítulo de SIMOU (“Cambio climático, sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales”), centrado en la búsqueda de políticas urbanas que puedan contribuir a la desaceleración del cambio climático y a la adaptación de las ciudades al mismo. Con esta finalidad, se examinan las competencias locales para la ordenación filoclimática de la movilidad urbana (en particular, en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos, movilidad y medio ambiente urbano, destacando la ausencia de competencias locales para el establecimiento de estándares de emisión de gases de efecto invernadero a vehículos y de estándares de calidad climática),

así como las políticas que se implementan al respecto (medidas de limitación administrativa y medidas incentivadoras). A renglón seguido, ALMENAR-MUÑOZ examina un problema de primera magnitud, la contaminación atmosférica de las ciudades, que repercute directamente sobre el calentamiento global y la salud de las personas (“Contaminación atmosférica urbana y cambio climático”). En dicho capítulo, se pasa revista a las distintas conferencias y protocolos internacionales en materia de reducción de emisiones, a los retos de la política europea sobre contaminación atmosférica, haciendo énfasis en el reiterado incumplimiento de los límites de contaminación, y a la nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE basada en un enfoque integrado (2017), que establece la nueva hoja de ruta para 2020 y que demanda no sólo un mejor conocimiento de los riesgos climáticos y de la vulnerabilidad del territorio, sino también potenciar su divulgación para fomentar las medidas de adaptación y estimular la inversión. El sector de la edificación, considerado un gran contribuyente al problema del calentamiento global, es objeto de tratamiento en el capítulo titulado “Medidas de mitigación y adaptación de los edificios frente al cambio climático”. En él, PAREJO NAVAJAS propone diversas medidas de mitigación (medidas regulatorias, instrumentos económicos y financieros, acciones voluntarias, medidas informativas) y de adaptación (códigos y normas de edificación, medidas no regulatorias) al cambio climático, destacando la importancia de intercambiar los resultados de las buenas prácticas y de las directrices e instrumentos *soft law* para complementar las medidas regulatorias. En el siguiente capítulo, NUÑEZ LOZANO analiza las previsiones de la Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de costas, así como su desarrollo reglamentario con el fin de determinar su incidencia en la protección de las ciudades costeras frente al cambio climático (“Los retos del cambio climático en las áreas urbanas próximas al espacio litoral”), para concluir que las medidas que contiene dicha legislación son poco precisas y no muestran excesiva preocupación con el problema del cambio climático. “La planificación como instrumento de prevención y gestión de los riesgos y desastres naturales”, de BENSUSAN MARTÍN, profundiza en los principales riesgos y desastres naturales (geológicos, climatológicos y de origen externo a la Tierra), así como en los planes de prevención y gestión de los mismos (protección civil, ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente,

montes, prevención de los riesgos de inundación y gestión de la sequía). El libro finaliza con un último capítulo de corte más transversal que da cuenta del creciente protagonismo de las entidades locales en el marco europeo (“Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa”), en el que GALERA RODRIGO perfila las acciones desarrolladas por los entes locales en la materia (planes locales de energía y clima, la evaluación del potencial energético de los sistemas urbanos y la planificación, autorización y emplazamiento de instalaciones de energía renovable).

En síntesis, el mérito principal de la obra radica en esta nueva aproximación a un desarrollo urbano que necesariamente debe ser sostenible e integrador de todas las políticas que afecten a la ciudad, ordenándola estratégicamente con el fin de conjugar su triple dimensión social, económica y ambiental. Como apunta su directora “es en la proyección de los principios de ‘integración’ y ‘sostenibilidad’ sobre el desarrollo urbano que se nos presentan las mayores incertidumbres jurídicas. Un auténtico desafío para las reglas, técnicas, práctica y modos con los que hemos venido enfrentándonos tradicionalmente”. Tanto por la importancia del tema que aborda como por su actualidad, *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* constituye una obra de lectura muy recomendable. Su versatilidad permite considerarla una obra de consulta para investigadores, por la abundante bibliografía especializada que maneja y las opiniones doctrinales fundadas que contienen los distintos estudios –todos ellos merecedores de igual atención– y que validan la tesis del libro, pero ello no obsta a que también pueda considerarse una obra de divulgación para lectores –avanzados, eso sí– interesados en el problema global del cambio climático.

Judith Gifreu Font

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Barcelona