

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ (dir.): *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018, 455 págs.

En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, siendo que en España tal porcentaje se eleva al 80%, según datos publicados en 2016 por el Banco Mundial. De esta manera, algunos de los grandes desafíos a los que se enfrenta la humanidad se desarrollan o tienen sus consecuencias en las urbes.

En este contexto, podemos identificar el cambio climático como uno de los más graves problemas que debería ocupar a todas las autoridades públicas, situando su lucha en el centro de las grandes decisiones políticas. Desde esta perspectiva ya nos advierte la directora de la obra, María Rosario Alonso Ibáñez, en la presentación de «un nuevo escenario en el que las ciudades se presentan como una especie de microcosmos en el que se encuentran la mayor parte de los desafíos de las sociedades contemporáneas, sociedades eminentemente urbanas, donde se ensayan nuevos modos de intervención pública». Buena prueba de ello es el reconocimiento al papel de las ciudades y de las autoridades locales en la lucha contra el cambio climático, tal y como se indica expresamente en los párrafos 134 y 135 del Acuerdo de París de 2015.

Desde la esfera urbanística, ha sido (y lo sigue siendo) habitual que la planificación urbanística de nuestros municipios haya puesto el foco casi exclusivamente en una mera asignación de usos a los espacios urbanos. Bien es cierto también que la vertiente ambiental ha tenido una gran influencia en la elaboración de los planes urbanísticos, mediante la regulación y protección del suelo no urbanizable o, ya en tiempos más recientes, a través de la evaluación ambiental estratégica que surge y se consolida en nuestro ordenamiento a comienzos del presente siglo.

Parece evidente, pues, que esta visión del planeamiento urbanístico debe ser superada, integrando otros muchos factores, siguiendo las iniciativas que desde instancias internacionales (fundamentalmente UE y ONU, con el Pacto de Ámsterdam 2016 y la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas 2016, entre otros acuerdos o documentos de relevancia internacional) promueven modelos de desarrollo urbano bajo los principios de sostenibilidad e integra-

ción. En este contexto, se introducen dos nuevos factores que vienen a mutar los paradigmas clásicos del urbanismo español, la gobernanza y el cambio climático. Son precisamente estos dos conceptos complejos sobre los que gira la obra colectiva, desde una vertiente local, pero sin desdeñar la escala territorial, la cual está llamada a ocupar también un papel central en este modelo de urbanismo.

De esta manera la obra afronta los retos del desarrollo urbano sostenible e integrado a través de 16 capítulos elaborados por diferentes especialistas, con una mayoría de profesores de derecho público, abordando de forma sistemática los sectores que se incluyen o influyen en esta nueva visión del urbanismo y las ciudades. A saber:

El capítulo I, «Del enfoque integrado de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la Gobernanza Urbana en España», págs. 35-64, constituye en esencia un recorrido sobre el concepto de desarrollo urbano sostenible e integrado, comenzando en la Carta de Leipzig (2007), incluyendo referencias al caso español, en el que la iniciativa URBANA (2007-2013) y EDUSI (2014-2020) han reforzado la implantación en nuestro país de estas nuevas ideas. Todo ello queda introducido por una previa (pero profunda) aproximación de lo que debe entenderse por los términos «gobernanza» e «integrado». En este análisis se aprecia la formación jurídica y en ciencia política de su autora, Moneyba González Medina, al afrontar con rigurosidad la definición de términos complejos.

En el capítulo II, «La aplicación del principio de transparencia al urbanismo sostenible», págs. 65-89, se aborda el aumento de la transparencia en materia urbanística que se refleja en la normativa de forma específica a partir de la Ley de Suelo de 2007. De nuevo se refiere un tema en boga, el de la omnipresente «transparencia», cuya intensidad y efectividad está pendiente de constatarse en su aplicación real, una vez que en la normativa queda fijado su reconocimiento positivo. Resulta interesante la reflexión sobre el anclaje de la transparencia con los derechos fundamentales a la libertad de información y expresión, a la participación política y a la tutela judicial efectiva. El capítulo concluye con el empleo del concepto de «buena administración» como técnica judicial de control de la discrecionalidad administrativa en materia de planeamiento urbanístico, mediante la cita de dos famosas sentencias del Tribunal Supremo que han aplicado el principio de desarrollo urbano sostenible como sustento para la anulación de instrumentos de planificación urbanística. La exposición está influenciada por la trayectoria como abogado urbanista de su autor, Jorge Álvarez González, incluyendo ya en las conclusiones propuestas prácticas en cuanto a la transparencia activa y pasiva.

En lo que se refiere al capítulo III, «Luces y sombras en torno a la integración tecnológica en las ciudades», págs. 91-106, se reflexiona sobre cómo las nuevas aplicaciones tecnológicas que se están introduciendo en las ciudades (el concepto de *smart city* o ciudad inteligente) pueden incidir en la política de protección de datos y su normativa reguladora, todo ello en referencia al proyecto de ley de protección de datos aún no aprobado. A fin de, como concluye su autora, María Luisa Gómez Jiménez, evitar que la ciudad inteligente actúe como un gran hermano, incorporando sin más una acumulación de datos personales de los usuarios de servicios públicos.

El capítulo IV, «Integración y eficiencia de los recursos naturales en el ecosistema urbano», págs. 107-131, incluye por parte de su autor, Roberto O. Bustillo Bolado, la evolución que ha permitido que el medio ambiente haya «pasado de ser un límite externo a formar parte del contenido esencial del propio Derecho urbanístico», superando «la escala humana» como parámetro para medir una buena ordenación urbanística que se desprendía de la Carta de Atenas de 1933. El nuevo concepto de ciudad reclama de la interrelación entre todos los elementos biológicos (no solo humanos) y no biológicos que lo integran. Finaliza el autor poniendo en valor la labor que la planificación urbanística (tan denostada en los últimos tiempos si repasamos los repertorios de jurisprudencia) efectúa en la consecución de los objetivos que se derivan de esta integración de los recursos naturales en el ecosistema urbano.

Al hilo del anterior, en el capítulo V, «Los retos de la planificación estratégica», págs. 133-159, la profesora M^a Mercedes Cuyás Palazón engarza las exigencias del desarrollo urbano sostenible e integrado con la dificultad de insertarlo en la planificación urbanística municipal. A fin de remediar tal problema, propone que sean los denominados «Planes estratégicos de ordenación integrada sostenible» los que se constituyan como documentos básicos de trabajo a escala territorial, y cuyo contenido posteriormente deberá quedar recogido en el planeamiento urbanístico. Se trata de «aligerar» a los planes municipales, instrumentos ya de por sí complejos y de tramitación ciertamente farragosa.

En el capítulo VI, «Las interdependencias entre el medio urbano y el rural: el entorno agropecuario y paisajístico de las ciudades», págs. 161-191, Francisco Javier Sanz Larruga efectúa un estudio jurídico de las relaciones rurales-urbanas y el reto que constituye el tratamiento del territorio como un verdadero «sistema único e integrado», para concluir cómo el ordenamiento vigente mantiene un enfoque sectorial y segregado entre suelo urbano y rústico, al que habría que poner remedio, para hablar no solo de «Smart Cities», sino también de «Smart Villages». Interesante resulta también de este trabajo el análisis de algunas expe-

riencias puestas en práctica, como la ordenación de zonas periurbanas en Vitoria-Gasteiz, y la «infraestructura verde» de la Comunidad Valenciana.

El capítulo VII, «La coordinación y la cooperación territorial: el marco de referencia supramunicipal de las políticas urbanas», págs. 193-235, aborda las dificultades que nuestra compleja distribución territorial plantea a la hora de articular políticas urbanas de escala supramunicipal, por cuanto el desarrollo urbano sostenible demanda precisamente que se supere la visión estrictamente local. A tal fin se analizan por Fernando García Rubio los instrumentos de coordinación y cooperación entre administraciones públicas.

También en el capítulo VIII, «La planificación territorial como factor decisivo del desarrollo territorial sostenible», págs. 237-254, se conecta el desarrollo sostenible con la planificación supramunicipal/territorial, como requisito indispensable para alcanzar sus postulados de sostenibilidad. Desde esta perspectiva, su autor, Avelino Blasco Esteve, analiza algunos de los planes territoriales de las Islas Baleares con más incidencia, constatando la dificultad de que los planes urbanísticos municipales se adapten a ellos, dentro de la tradicional preeminencia con la que han contado los instrumentos territoriales sobre los urbanísticos.

En el capítulo IX, «La ordenación sostenible del tejido urbano en los destinos turísticos maduros», págs. 255-268, se efectúa, en el marco de las Islas Baleares, una crítica justificada de su legislación turística y del impacto sobre la normativa urbanística y territorial, especialmente en lo concerniente a diversas dispensas que se reconocen en las leyes turísticas respecto de obligaciones generales aplicadas en las regulaciones urbanísticas y territoriales. Este trabajo de Aina Salom Parets se juzga además oportuno, si atendemos a la importancia destacada del turismo en España y su peso en el PIB, y el impacto que la masificación causa sobre el medio ambiente.

Efectúa el capítulo X, «Los municipios ante los retos de la prevención, el aprovechamiento y la eliminación segura de los residuos», págs. 269-296, una panorámica sobre la jerarquía de residuos (prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de revalorización y eliminación) y su alcance, para a continuación examinar el papel de los municipios. De este modo, José Francisco Alenza García pone de manifiesto la «oscuridad» de la Ley 22/2011, de 28 de julio, a la hora de concretar las competencias locales en residuos o la problemática específica de los residuos comerciales y de servicios, así como los instrumentos jurídicos con los que cuentan los municipios para el cumplimiento de esta jerarquía de objetivos en materia de residuos.

De excepcional actualidad resulta el capítulo XI, «Cambio climático, sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales», págs. 297-337, en el que Sofía Simou analiza las posibilidades jurídicas con las que cuentan las entidades locales para contribuir en la lucha contra el cambio climático a través de la reducción de gases de efecto invernadero provenientes del sector del transporte. A tal efecto nos habla de la «ordenación filoclimática local de la movilidad», entendida como la movilidad sostenible enfocada a la protección climática a nivel local. A partir de ese momento, su autora aborda cuestiones como las restricciones al tráfico o al uso de vehículos con unas condiciones técnicas inadecuadas, la integración de la movilidad en los planes urbanísticos o el fomento de determinados medios de transporte «limpios». En todo momento la autora adopta un aire crítico acerca del alcance actual de las competencias municipales y de las posibilidades con las que cuentan las entidades locales para incidir en la materia, para concluir en la necesidad de coordinar administraciones y normativas sectoriales al objeto de alcanzar los objetivos deseados en la lucha contra el cambio climático.

En el capítulo XII, «Contaminación atmosférica urbana y cambio climático», págs. 339-356, Mercedes Almenar-Muñoz efectúa una panorámica sobre la regulación comunitaria y española en materia de contaminación atmosférica, y los objetivos y compromisos para los próximos años, incluyendo la Estrategia comunitaria de adaptación al cambio climático (2017). Finaliza el capítulo de forma propositiva con el planteamiento de las medidas que deberían adoptarse en los próximos años a fin de cumplir con los objetivos de calidad del aire y de lucha contra el cambio climático, teniendo en cuenta que España ha incumplido por el momento parte de sus compromisos.

El capítulo XIII, «Medidas de mitigación y adaptación de los edificios frente al cambio climático», págs. 357-378, analiza, tanto desde la vertiente de la mitigación como desde la perspectiva de la adaptación, el destacable papel de los edificios en el ámbito de la política de cambio climático. Me centro en lo concerniente a la mitigación, donde su autora, Teresa Parejo Navajas, comienza exponiendo un dato revelador, referente a que los edificios son generadores de hasta un tercio de las emisiones de CO₂ totales, para a continuación examinar algunos instrumentos idóneos para esta labor reductora que resultan novedosos (o poco extendidos) en la experiencia española, tales como los contratos de rendimiento energético o las denominadas «passivehouses».

El capítulo XIV, «Los retos del cambio climático en las áreas urbanas próximas al espacio litoral», págs. 379-395, se dedica a efectuar un completo y crítico análisis sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sosten-

nible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y sobre el Reglamento de costas de 2014 (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre). Su autora, María del Carmen Núñez Lozano, pone en evidencia que estas nuevas medidas normativas cuentan con un escaso impacto, si es que no entran en evidente contradicción, en la lucha contra el cambio climático en el espacio litoral.

En el capítulo XV, «La planificación como instrumento de prevención y gestión de los riesgos y desastres naturales», págs. 397-432, se exponen los principales riesgos y desastres naturales que amenazan la integridad de personas y bienes, así como los más importantes instrumentos de planificación a fin de prevenir y actuar en los supuestos de desastre natural que se hallan en nuestro ordenamiento (a saber, los planes de protección civil, los concernientes a la planificación territorial y urbanística, la planificación de montes, la planificación medioambiental y la planificación de los riesgos por inundación y de los efectos de la sequía). Interesante es la conclusión de la autora, M^a del Pilar Bensusan Martín, quien aboga por una unidad, transversalidad y enfoque intersectorial e interadministrativo en la planificación. Cuestiones todas estas, a su juicio, inexistentes en la actualidad.

Finaliza el capítulo XVI, «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», págs. 433-455, resaltando en primer lugar el papel cada vez más preponderante que el mundo local ha ido adquiriendo en las políticas europeas de Clima. Así, se destaca la Agenda Urbana Europea (Pacto de Ámsterdam, 2016), la cual, no obstante considerarse como «soft law», asegura el cumplimiento de sus postulados por parte de las entidades locales, al estar importantes fondos comunitarios supeditados a su observancia. Se recalcan además por su autora, Susana Galera Rodrigo, iniciativas comunitarias de amplio calado en nuestro país, como el Pacto de los Alcaldes por la Energía (2008) y el más reciente Pacto Global de los Alcaldes por el Clima y la Energía (2017), entre otras cuestiones concernientes al potencial energético de los sistemas urbanos o la participación de las entidades locales en las acciones e instrumentos para la promoción de las energías renovables.

En fin, que estamos ante una obra que afronta con rigor este nuevo urbanismo sostenible e integrado, y muchos de los retos jurídicos que su aplicación viene a plantear, con una especial atención a los temas sectoriales que se pueden ver afectados, incluyendo el análisis de las complejas cuestiones competenciales que se derivan de su implantación.

Fernando López Pérez
Universidad de Zaragoza