



## El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho administrativo

Right to de city: an attempt at synthesis from an administrative law perspective

MANUEL MORENO LINDE (1)

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Málaga  
morenolinde@uma.es  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9415-9490>

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.09>

**LABURPENA:** Lan honek ikuspegi global, integratzaile eta sistematiko batetik aztertzen du *hirirako eskubidea* deiturikoa —administrazio-zuzenbiderako intereseko gaia da duela zenbait urtetatik hona—. Gure asmoa da aztertzea kontzeptu horren postulatu teorikoak —H. Lefebvre eta D. Harvey egileen lanetatik abiatuta eraiki dira— nola instituzionalizatu diren nazioarteko tresna batzuen bidez —hirirako eskubidearen gutunak— eta nola integratu diren arau juridikoetan. Zehazki, hirirako eskubidearen eta haren edukiaren alderdi definitzaileez arduratuko gara —erabat heterogeneoa da—, «eskubideen eskubidea» baita, eta arreta berezia eskainiko diogu hirirako eskubideak irudikatzen duen ideala eta haren eraikuntza juridikoa lotzeko funtsezkoa den alderdi bati; hots, herritarren parte-hartzeari. Azkenik, gogoeta batzuk egingo ditugu hirirako eskubidea printzipio juridiko gisa eratzeko aukerari buruz.

**HITZ GAKOAK:** Hiri-eskubidea. Etxebizitza. Hiri-garapen jasangarria. Herritarren parte-hartzea.

**ABSTRACT:** This paper addresses the study, from a global, inclusive and systematic perspective, of the so-called “right to the city”, an issue that has been an object of interest for administrative law for several years. Our purpose is to analyze how theoretical assumptions of this concept, built up from the works of authors such as H. Lefebvre and D. Harvey, have been institutionalized through a series of international instruments —the charters of the right to the city— and how they are integrated into legal regulations. We will deal specifically with the defining aspects of this right and its content, which is certainly heterogeneous,

---

(1) Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad «Políticas públicas incentivadoras de la economía circular: sostenibilidad ambiental, social y financiera» (RTI2018-098715-B-C21) y dentro de las actividades del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT) de la Universidad de Málaga.



given its consideration as a “right of rights”, paying special attention to an aspect that is considered fundamental to connect the ideal that represents the right to the city with its legal construction: citizen participation. Finally, some reflections will be offered on the possibility of configuring the right to the city as a legal principle.

**KEYWORDS:** Right to the city. Housing. Sustainable urban development. Citizen participation.

**RESUMEN:** Este trabajo aborda el estudio, desde una perspectiva global, integradora y sistemática, del llamado derecho a la ciudad, un asunto que viene siendo objeto de interés para el Derecho administrativo desde hace algunos años. Nuestro propósito es analizar cómo los postulados teóricos de este concepto, contruidos a partir de los trabajos de autores como H. Lefebvre y D. Harvey, han sido institucionalizados a través de una serie de instrumentos internacionales — las cartas del derecho a la ciudad— y cómo se han integrado en las normas jurídicas. Nos ocuparemos, en concreto, de los aspectos definitorios de este derecho y de su contenido, ciertamente heterogéneo, dada su consideración como «derecho de derechos», prestando especial atención a un aspecto que se considera fundamental para conectar el ideal que representa el derecho a la ciudad con su construcción jurídica: la participación ciudadana. Por último, se ofrecerá algunas reflexiones sobre la posibilidad de configurar el derecho a la ciudad como principio jurídico.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho a la ciudad. Vivienda. Desarrollo urbano sostenible. Participación ciudadana.

Trabajo recibido el 22 de octubre de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de enero de 2022



**Sumario:** I. El derecho a la ciudad: de lo político a lo jurídico.— II. Institucionalización y articulación jurídica del derecho a la ciudad. 1. Aspectos generales. 2. Contenido. 2.1. Función social de la ciudad y de la propiedad urbana. 2.2. Acceso permanente a los servicios públicos y a los equipamientos. 2.3. Desarrollo urbano sostenible. 2.4. Vivienda. 3. Derecho a la ciudad y ciudades inteligentes.— III. La participación ciudadana como elemento clave para la articulación jurídica del derecho a la ciudad. 1. La participación ciudadana en las cartas del derecho a la ciudad. 2. La articulación jurídica de la participación ciudadana.— IV. Una reflexión final: el derecho a la ciudad como principio jurídico.— V. Bibliografía.— VI. Otros recursos.

## I. El derecho a la ciudad: de lo político a lo jurídico

La ciudad ha experimentado un auge importante en los últimos tiempos como sujeto político y jurídico. No es de extrañar, pues, la revitalización en el seno de la ciencia política y jurídica de los debates sobre lo que la ciudad es y lo que debe ser.

La ciudad contemporánea, sostiene Izzo, vive una nueva fase en la que vuelve a ser actor institucional central en una variedad de formas jurídicas en constante cambio, hasta el punto de configurarse como un espacio jurídico en potencial conflicto con el estado y, eventualmente, con otros entes territoriales intermedios. Tal es así que incluso se ha planteado la conveniencia de *pensar* la teoría política desde la ciudad, y no desde el estado, lo que supondría un radical cambio de perspectiva. En este sentido, pensar la política a partir de la ciudad significaría liberarse, o al menos reducir enormemente, la influencia de conceptos absolutamente esenciales para el pensamiento político y jurídico: soberanía, nación, estado, estado de derecho y ordenamiento jurídico se pondrían seriamente en discusión si se asumiera la empresa de pensar la política a partir de la ciudad (2).

Igualmente, Auby ha destacado el auge de la ciudad como realidad, el resurgimiento de las ciudades europeas después de un período de eclipse (3). Y Blanco, Gomà y Subirats destacan que, si el tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del *espacio de los estados*, el cambio de

(2) IZZO, V.N. (2016), «La città contemporanea e gli spazi del diritto», *Materiali per una storia della cultura giuridica*, núm. 2, págs. 516-519.

(3) AUBY, J.B. (2018), «La ciudad, ¿nueva frontera del Derecho administrativo?», *Transjus*, núm. 3/2018. Versión en castellano de «La ville, ¿nouvelle frontière du droit administratif?», *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, núm. 15, 2017.



época viene vinculado al *espacio de las ciudades*, convertidas hoy en verdaderos epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría (4).

Es fácil entender, por tanto, que la ciudad, como espacio en el que *suceden las cosas*, constituye un ámbito de confluencia de una gran diversidad de intereses. En este sentido, Henri Lefebvre consideró a la ciudad como un escenario de conflicto en el que los distintos grupos sociales que la habitan pugnan por ocupar su espacio central para moldearlo en función de sus propias necesidades y aspiraciones. El espacio urbano, cómo quede conformada cada ciudad en todos sus aspectos, vendrá dado, por tanto, por el resultado de ese conflicto o lucha social, en la que intervienen una pluralidad de actores (5) —cada sociedad produce su espacio, decía Lefebvre (6)—. En la misma línea, Harvey concibe la ciudad como el marco propicio para la lucha de clases, en el que financieros, promotores, ciudadanos e incluso personas sin techo y sin papeles pueden reclamar sus derechos (7).

Este conflicto al que aludía Lefebvre ha existido siempre. Históricamente, el conflicto ha alentado la capacidad creadora de sus habitantes, la producción de *obras* (conocimiento, técnica, monumentos) (8). Sin embargo, la industrialización y la introducción de la lógica capitalista destruyeron esa realidad urbana. La ciudad como *obra* —valor de uso— dio paso a la ciudad como *producto* —valor de cambio—. La transformación de los núcleos urbanos en centros de consumo implica pérdida de creatividad y dificultad para satisfacer necesidades distintas de productos y bienes materiales (necesidades de imaginación, de información, de sim-

(4) BLANCO, I., GOMÀ, R., y SUBIRATS, J. (2018), «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 20, pág. 16.

(5) Aunque inicialmente Lefebvre consideró a la clase obrera como sujeto principal de la lucha de clases que se produce en el contexto urbano, posteriormente, a partir de 1968, el afianzamiento de la hegemonía burguesa le llevó a reconocer la presencia activa en ella de otros sujetos no proletarios. Vid. MOLANO CAMARGO, F. (2016), «El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea», *Folios*, núm. 44, pág. 8.

(6) MARTÍNEZ LOREA, I. (2013). Prólogo de LEFEBVRE, H., *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing, pág. 14. Cabe señalar que esta concepción de la producción social del espacio que deriva de la obra de Lefebvre ha sido duramente contestada por algunos autores, como M. Castells, quien sostiene que tal concepción, en la que la vida cotidiana y la subjetividad tienen un peso significativo, deja a un lado el estudio de la ideología dominante, de la base económica de la sociedad y de la lucha de clases. Vid. MOLANO CAMARGO, F., *op. cit.*, págs. 4-5.

(7) En este sentido, Harvey afirma que el derecho a la ciudad «es un significante vacío. Todo depende de quién lo llene y con qué significado. Los financieros y promotores pueden reclamarlo y tienen todo el derecho a hacerlo; pero también pueden hacerlo los sin techo y sin papeles. Inevitablemente tenemos que afrontar la cuestión de qué derechos deben prevalecer». HARVEY, D. (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal, pág. 13.

(8) Al respecto, Lefebvre subraya la paradoja de que «las sociedades muy opresivas fueron sociedades muy creadoras y ricas en obras». LEFEBVRE, H. (2013), *El derecho a la ciudad*, Madrid, Capitán Swing, pág. 26.



bolismo, de actividades lúdicas —no productivas—(9). En definitiva, lo que sostuvo Lefebvre es que la mercantilización del espacio urbano a la que conduce la imposición del modelo de producción capitalista comporta la deshumanización de las ciudades. Llega a afirmar el filósofo francés que «la ciudad históricamente conformada ya no se vive, ya no se percibe en la práctica. No es, pues, más que un objeto de consumo cultural para turistas y para el esteticismo, ávidos de espectáculos y de lo pintoresco. Incluso para los que buscan comprenderla con algún afecto, la ciudad está muerta» (10).

Harvey, por su parte, subraya igualmente que los hábitos de consumo propios de la vida urbana capitalista, indisolublemente ligados al proceso de expansión urbana(11), han llevado a la mercantilización de la ciudad. Así, el autor sostiene que «la calidad de la vida urbana se ha convertido en una mercancía, como la ciudad misma, en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las industrias culturales y las basadas en el conocimiento se han convertido en aspectos esenciales de la economía política urbana» (12).

En este contexto, el derecho a la ciudad surge como reacción frente a la sujeción de los usos urbanos a las reglas del mercado. Lefebvre afirmó que el derecho a la ciudad es el derecho a la «vida urbana, a una nueva centralidad, a los lugares de encuentros y de intercambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el *uso* pleno y entero de esos monumentos, lugares, etc.» (13) Este derecho reclama, frente a una consideración de la ciudad como producto, un mayor protagonismo de la participación democrática en su construcción(14). Y, asimismo, reivindica la protección de la identidad y la singularidad de las ciudades en un contexto de progresiva homogeneización de sus características y su oferta. El derecho a la ciudad plantea, pues, una *(re)apropiación* de la ciudad por sus habitantes. Concibe a la ciudad como una *obra* de creación colectiva sobre la

---

(9) Vid. LEFEBVRE, H., *op. cit.*, págs. 24-35.

(10) *Ibidem*, págs. 126-127.

(11) En este sentido, Harvey sostiene que «dado que el proceso urbano es un canal esencial de uso del excedente, instituir una gestión democrática sobre su despliegue urbano constituye el derecho a la ciudad». HARVEY, D. (2008), «El derecho a la ciudad», *New Left Review*, núm. 53, pág. 37.

(12) HARVEY, D., «El derecho a la ciudad», *op. cit.*, pág. 31.

(13) LEFEBVRE, H., *op. cit.*, pág. 165.

(14) Al respecto, Harvey plantea la necesidad de adoptar el derecho a la ciudad como eslogan práctico e ideal político, porque el mismo plantea la cuestión de quién domina la conexión necesaria entre urbanización y producción y utilización del excedente del capital. La democratización de ese derecho y la construcción de un amplio movimiento social para hacerlo realidad son imprescindibles si los desposeídos han de recuperar el control sobre la ciudad del que durante tanto tiempo han estado privados, y desean instituir nuevos modos de urbanización. HARVEY, D., «El derecho a la ciudad», *op. cit.*, pág. 39.



que aquellos deciden e intervienen. Supone, por tanto, una reactualización de la condición política del espacio urbano y del ciudadano (15).

Ha de notarse que los postulados filosófico-políticos del derecho a la ciudad se expresan como aspiraciones ciertamente ambiciosas, pero a la vez imprecisas. Así, Harvey entiende este derecho como algo más que acceder individual o colectivamente a los recursos que la ciudad ofrece y protege: «es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos» (16); «se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad» (17). El derecho a la ciudad parece concebirse, pues, como un ideal de transformación de la urbe en algo radicalmente distinto (18).

Estos planteamientos tienen difícil encaje en las formas jurídicas. Otorgar carta de naturaleza jurídica al derecho a la ciudad es posible, pero ese proceso puede traer consigo la desnaturalización de la elaboración teórica que se ha expuesto. En este sentido, algunos autores han señalado que, tras la *reapropiación burguesa* del concepto, la institucionalización del derecho a la ciudad supone la despolitización del proyecto lefebvriano (19).

Más allá de estas consideraciones de orientación post-marxista, es cierto que, si se pretende que las bases teóricas del derecho a la ciudad no queden totalmente desdibujadas por su articulación jurídica, esta debe nutrirse de los elementos nucleares de la propuesta filosófica. Y a este respecto, consideramos que la regulación de la participación ciudadana, como instrumento de empoderamiento de los ciudadanos tendente a garantizar su protagonismo en el devenir de la ciudad, constituye una pieza clave para conectar el ideal o el deseo que expresa el derecho a la ciudad con su elaboración jurídica.

(15) MARTÍNEZ LOREA, I., *op cit.*, págs. 23-24.

(16) HARVEY, D., *Ciudades rebeldes...op. cit.*, pág. 20.

(17) HARVEY, D., «El derecho a la ciudad», *op. cit.*, pág. 23.

(18) Harvey aspira a que la práctica política insurgente convierta a los sujetos sociales urbanos en diseñadores de utopías espaciales no capitalistas, en las que la articulación y diferenciación del espacio personal y del colectivo, así como las relaciones sociales entre personas y con las instituciones mediadoras de regulación social y los entornos ambientales no sean mediadas por el capital, sino por el bien común. MOLANO CAMARGO, F., *op. cit.*, pág. 10.

(19) *Ibidem*, pág. 5. Asimismo, Gifreu recoge las consideraciones de otros autores que apuntan en la misma dirección: critican que la significación del derecho a la ciudad adoptado por los organismos internacionales y las organizaciones locales no gubernamentales difiera considerablemente de la incitación radical a la transformación de la ciudad formulada por Lefebvre, al ser reinterpretado como el derecho de los ciudadanos a una mejor vida urbana en el contexto de una democracia liberal. GIFREU FONT, J. (2020), «Derecho a la ciudad. ¿Un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente?», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 41.



Estas son las premisas de las que partimos para realizar el estudio que se acomete a continuación. De acuerdo con ellas, en las páginas que siguen abordaremos, en primer lugar, el análisis de los aspectos definitorios del derecho a la ciudad y de su contenido, a través de los instrumentos que lo han *institucionalizado* y de las normas jurídicas que regulan algunos de sus elementos. En segundo lugar, profundizaremos en la configuración jurídica de la participación ciudadana. Por último, formularemos algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad. Todo ello, desde la óptica de los postulados teóricos expuestos, a la luz de los cuales podrá valorarse en qué medida la construcción jurídica del derecho a la ciudad es coherente con la propuesta originaria.

## II. Institucionalización y articulación jurídica del derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad ha sido institucionalizado y codificado a través de una serie de instrumentos adoptados en el ámbito internacional y europeo: las cartas del derecho a la ciudad. Por otro lado, diferentes normas jurídicas han abordado aspectos parciales del contenido del derecho que resulta de esas cartas. Lo que pretendemos en este epígrafe es ofrecer, a partir de unos y otros elementos, un estudio sistemático del derecho a la ciudad desde una perspectiva global e integradora. Así, primero analizaremos los aspectos generales del derecho a la ciudad; a continuación, su contenido y, en tercer lugar, haremos algunas consideraciones sobre la relación entre el derecho a la ciudad y otro concepto con el que se halla claramente conectado: la ciudad inteligente.

### 1. Aspectos generales

El derecho a la ciudad se concibe como un derecho humano emergente comprensivo de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente, que encuentran en la ciudad el ámbito propio para su realización<sup>(20)</sup>. Vendría a ser, por tanto, el derecho de los habitantes de las ciudades a satisfacer en ellas sus necesidades y aspiraciones sociales, po-

---

(20) En este sentido, Bandrés ha señalado que «la formulación del derecho a la ciudad se corresponde con la noción de «derechos humanos de proximidad», que engloba las libertades urbanas, identificadas como los derechos y libertades cuya realización tiene virtualidad en el ámbito específico territorial local». BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. (2014), «El derecho a la ciudad», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 35, pág. 98.



líticas, económicas, culturales y ambientales (21). Esta es la concepción que se deriva de los instrumentos internacionales que han tratado de definir el derecho a la ciudad y delimitar su contenido, entre los que destacan la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (22), la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (23) y la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (24). Asimismo, la Nueva Agenda Urbana – Hábitat III (25) también contiene alguna referencia a este concepto.

(21) Lefebvre, en su célebre «Derecho a la ciudad», no nos ofrece una definición de tal concepto. Sin embargo, en una obra posterior, «Du contrat de citoyenneté» (1990), sí indica con bastante precisión lo que cabe entender por derecho a la ciudad. Según apunta Mialot, para Lefebvre sería el derecho de los que habitan la ciudad a disfrutar de la vida urbana, con acceso a todos sus servicios y ventajas —el derecho a habitar— y también a tomar parte de la gestión de las ciudades —el derecho a participar—. MIALOT, C. (2019), «El usuario, titular del derecho a la ciudad», en J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coord.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Barcelona, Atelier, pág. 28. Por su parte, Gifreu, afirma que «el derecho a la ciudad puede traducirse como el derecho a vivir dignamente en la ciudad, gozando de los bienes, recursos, servicios e infraestructuras que ofrece la vida urbana». GIFREU FONT, J., *op. cit.* pág. 31

(22) Adoptada y reformada entre 2004 y 2005 en diversos foros celebrados en Quito, Barcelona y Porto Alegre. Este instrumento define el derecho a la ciudad «como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos» (artículo 1.2).

(23) Adopta en la ciudad de Saint Denis, en el año 2000. El artículo 1 de este documento afirma que «la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad».

(24) Adoptada formalmente en Florencia, en 2011, por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. En términos similares a los de la Carta Europea, este instrumento señala que «la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos/as sus habitantes y que debe ofrecer las condiciones necesarias para una vida digna desde un punto de vista social, político, cultural, económico y medioambiental».

(25) Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución 71/256, de 23 de diciembre de 2016. La Nueva Agenda Urbana se hace eco de las reivindicaciones del derecho a la ciudad. Concretamente, su párrafo núm. 11, dentro del apartado «Nuestro ideal común», declara lo siguiente: «Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como «el derecho a la ciudad», en sus leyes, declaraciones políticas y cartas». También ONU-HABITAT ha señalado en otro documento, sin referir expresamente el derecho a la ciudad, que «las ciudades son los lugares donde las personas pueden satisfacer sus necesidades básicas y, a la vez, encontrar bienes públicos esenciales. Las ambiciones, las aspiraciones y otros aspectos intangibles de la existencia humana también se materializan en las urbes, las cuales ofrecen aportes tanto para la contención como para la felicidad de sus habitantes y el bienestar colectivo, y





El derecho a la ciudad es considerado, pues, como un «derecho de derechos», un «macroderecho» (26) o un derecho «paraguas» (27): un derecho aglutinador de otros derechos que se hallan interconectados de tal manera que cualquier política sobre la ciudad puede afectar a varios de ellos a la vez. Por otra parte, el derecho a la ciudad se presenta como un derecho colectivo (28) que, por ese motivo, se ha encuadrado en la categoría de los denominados «derechos de tercera generación» o «de solidaridad», pues protege intereses supraindividuales y su titularidad se atribuye, no a los individuos, sino a la comunidad (29).

En relación con esta última idea, desde algunos sectores se viene manteniendo la conveniencia de reconocer una nueva categoría de derechos que se han venido a llamar «derechos de cuarta generación» o «derechos republicanos». Se ha sostenido que estos derechos se diferenciarían de los de tercera generación en que no protegen a colectivos determinados o discriminados, sino a toda la ciudadanía en general. Por ello, son derechos colectivos, pero, al tiempo, derechos individuales en cuanto que todo individuo es portador de ellos (30). Dentro de esta cuarta generación se han incluido derechos muy heterogéneos: derechos relacionados con la bioética, con las nuevas tecnologías, el derecho al patrimonio cultural e incluso el derecho al desarrollo urbano sostenible, entre otros. Al margen de que se pueda estimar procedente o no incluir también al derecho a la ciudad en este grupo, en función de que se considere que sus beneficiarios constituyen un colectivo indeterminado (cualquier «ciudadano») o determinado (las personas que residen en una concreta ciudad), lo cierto es que la construcción de esta nueva categoría de derechos es aún bastante incierta. Es más, parece que, en realidad, estos nuevos derechos no son sino manifestaciones de otros derechos pertenecientes a las tres generaciones ya desarrolladas, pero que se formulan en contextos o frente a amenazas nuevas (31).

---

busca que cada ciudadano pueda aumentar sus chances de prosperar». ONU-HABITAT (2014). Introducción de GEHL, J., *Ciudades para la gente*, Buenos Aires, Ediciones infinito, pág. XII.

(26) GIFREU FONT, J., *op. cit.* pág. 44 y ss.

(27) PONCE SOLÉ, J. (2015), «Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)», en *Blog de RCDP*.

(28) A este respecto, Harvey ha afirmado que el derecho a la ciudad «es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización». HARVEY, D., *Ciudades rebeldes...cit.*, pág. 20.

(29) GIFREU FONT, J., *op. cit.* pág. 37.

(30) RAMALLO LÓPEZ, F.E. (2016), «Derecho a la ciudad. Buen gobierno y buena administración», *Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, núm. 4, vol. 1, págs. 12-13.

(31) A este respecto, *vid.* GONZÁLEZ ÁLVAREZ, R., «Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación». Disponible en <https://www.tendencias21.es/derecho/attachment/113651/>



Como ha podido observarse, los instrumentos que articulan el derecho a la ciudad y los autores que han abordado su estudio parecen referirse a este como un verdadero derecho subjetivo (aunque probablemente no siempre lo hacen con la intención otorgarle tal condición en sentido estricto). Para nosotros, el denominado derecho a la ciudad, por su contenido material amplio y poco determinado, por su operatividad y por las funciones que desempeña encaja mejor en la categoría de principio jurídico. A ello nos referiremos con mayor profundidad en el último epígrafe de este trabajo.

La institucionalización del derecho a la ciudad plantea la cuestión de la determinación de su ámbito espacial de aplicación, o lo que es lo mismo, la definición de qué es ciudad a efectos de aplicación de las previsiones contenidas en las cartas que lo articulan. Del contenido de esos instrumentos deducimos, en primer lugar, que el ámbito territorial de aplicación del derecho a la ciudad incluye a toda urbe que esté organizada institucionalmente como unidad local, lo que comprende tanto a municipios como a áreas metropolitanas, aglomeraciones y regiones(32). Y, en segundo lugar, que el derecho a la ciudad no es atribuible exclusivamente a lo que usualmente entendemos por «urbano», sino que encuentra también en los núcleos de población de espacios rurales y semirurales un ámbito idóneo para su materialización(33). Esta previsión es coherente con los postulados de Lefebvre, quien estimaba que la lucha por el derecho a la ciudad va más allá de lo que se concibe como ciudad en sentido estricto, extendiéndose también al espacio rural, pues el proceso urbanizador característico del modelo de producción capitalista no tiene fronteras. La propuesta lefebvriana apunta, pues, a una superación del antagonismo formal entre los términos campo y ciudad(34).

Igualmente, es preciso definir el ámbito subjetivo de aplicación del llamado derecho a la ciudad. Esto nos lleva a plantearnos la siguiente pre-

(32) Art. 1.4 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y Disposición General B. de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad.

(33) Art. 1.4 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

(34) Vid. LIMONAD, E. y MONTE — MÓR, R.L. (2012), «Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano», en *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*. En esta línea, L. Parejo ha afirmado que el derecho a la ciudad «sufre desde tiempo, en su objeto, un profundo proceso de transformación progresivamente globalizado: el de la relación del mundo urbano con el rural (ruralización de la ciudad; urbanización del campo; transformación de la relación con la naturaleza), de modo que, desde el postulado de que la ciudad tradicional ha muerto asesinada por el desarrollo, cabe cuestionarse si la ciudad pensada como referencia (es decir, como objeto definible) sigue existiendo en realidad y, por tanto, si debe pasarse a un planteamiento más amplio: el del derecho a la vida urbana o, como el propio H. Lefebvre llegó a hacer, el del derecho a la producción del espacio (como sustrato y continente de la vida en vecindad)». PAREJO ALFONSO, L. (2020), «Reflexiones en torno a la ciudad y el Derecho administrativo», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 637.



gunta: en una ciudad determinada, ¿han de considerarse titulares de los derechos comprendidos bajo el paraguas del derecho a la ciudad a cualquier persona que se encuentre en ella o únicamente a sus habitantes? Y al hilo de lo anterior: ¿quiénes son los «habitantes» de las ciudades? ¿Es exigible algún requisito de arraigo para que se atribuya tal condición?

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad considera «ciudadanos» a todos los que *habitan* en el territorio de las ciudades, no solo de manera permanente, sino también de forma transitoria(35). Por su parte, la Carta – Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad atribuye la cualidad de habitante solo a las personas que *viven* en su territorio –aunque carezcan de domicilio fijo(36)–, lo que parece excluir de su ámbito de aplicación a las personas que están en la ciudad de paso. Y de la misma forma, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad reconoce los derechos enunciados en ella a todas las personas que *viven* en las ciudades signatarias(37).

Al margen de cómo se interpreten las anteriores previsiones, en nuestra opinión, los derechos que puedan derivar del derecho a la ciudad deben reconocerse a quienes tengan arraigo en la ciudad de que se trate –no en un sentido estrictamente jurídico–, pues las personas que desarrollan en ella su vida cotidiana son las que primordialmente deben poder participar en su construcción o reconstrucción. Lógicamente, cualquier persona debe poder disfrutar la ciudad y hacer uso de buena parte de sus servicios, pero las que ejercen el derecho a ocupar o a *apropiarse* de su espacio central deben ser las que *viven* la ciudad en el sentido más amplio del término. A este respecto, en una ciudad determinada, no tiene mucho sentido reconocer la condición de beneficiaria del derecho a la ciudad a cualquier persona que se encuentre en ella, incluidas las que estén de paso o de visita, si, precisamente, el derecho a la ciudad viene a ser una reivindicación o reacción frente a la desposesión del espacio público que sufren los residentes de muchas ciudades como consecuencia, entre otros factores, de la presión turística.

Por lo demás, es preciso subrayar que las cartas del derecho a la ciudad a las que venimos aludiendo son documentos de carácter indicativo, esto es, no normativos. Por tanto, su eficacia jurídica se condiciona a la incorporación de sus previsiones a las normas que aprueben las autoridades estatales, regionales y, especialmente, locales. En este sentido, la Carta – Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciu-

---

(35) Art. 1.5 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

(36) Disposición General B. de la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.

(37) Art. 2 de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.



dad determina en sus disposiciones finales que «la misma entrará en vigor en cada ciudad tras un proceso de consulta y participación que permita a los habitantes de la ciudad debatirla y adaptarla a la realidad local y al marco legal nacional, y mediante acuerdo de la asamblea municipal» (38). Así pues, estos documentos apelan al compromiso de las ciudades firmantes con el derecho a la ciudad y hacen depender su aplicación efectiva de la voluntad política de los gobiernos locales, fundamentalmente. En todo caso, sin ser normas, estos instrumentos constituyen referentes importantes para delimitar el contenido del derecho a la ciudad, cuestión que abordamos en el siguiente apartado (39).

(38) Disposición final A. de la Carta – Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad. Por su parte, la Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad establece en su disposición final, apartado tercero, que «las ciudades signatarias reconocen el carácter de derecho imperativo general de los derechos enunciados en esta Carta». No obstante, esta determinación ha de ponerse en relación con lo dispuesto en otros apartados del mismo precepto. Así, el apartado anterior de la misma disposición indica que «las ciudades signatarias incorporarán al ordenamiento local los principios y normas, así como los mecanismos de garantía contemplados en esta Carta (...)». Y el apartado cuarto dispone que «las ciudades signatarias se comprometen a reconocer esta Carta mediante su mención expresa en todas las ordenanzas y reglamentos municipales, como primera regla jurídica vinculante de la ciudad». Del examen conjunto de estas determinaciones se concluye que los compromisos recogidos en esta Carta, al igual que los de los otros documentos mencionados, no son vinculantes mientras no sean incorporados al ordenamiento jurídico interno mediante un acto normativo del gobierno local.

(39) Cabe indicar que el derecho a la ciudad ha sido consagrado de manera explícita a algunos textos que sí son jurídicamente vinculantes y que, por tanto, entrañan obligaciones jurídicas correlativas. Es el caso de la Constitución de Ecuador de 2008 y de la Constitución de la Ciudad de México de 2017.

El artículo 31 de la Constitución de Ecuador dispone: Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Por su parte, el artículo 12 de la Constitución de la Ciudad de México establece lo siguiente:

«1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el 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.

2. El derecho a la ciudad es 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.»

Como puede observarse, la positivación del derecho a la ciudad en este texto normativo se inspira directamente en la definición de tal derecho que se contiene en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Sobre la consagración del derecho a la ciudad en textos normativos, *vid.* PONCE SOLÉ, J. (2019), «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 (coord.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda urbana*, Barcelona, Atelier, págs. 120-121.



## 2. Contenido del derecho a la ciudad

Como ya se ha indicado, el derecho a la ciudad se concibe como un «macroderecho», comprensivo de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos y que encuentran en la ciudad un marco propicio para su materialización. De este modo, las cartas que articulan el derecho a la ciudad lo descomponen en un conjunto amplio y heterogéneo de derechos. Entre ellos se incluyen derechos clásicos pertenecientes a la primera y la segunda generación, recogidos en todas las constituciones de nuestro entorno, como el derecho a la igualdad, el derecho de reunión, el derecho a la justicia, el derecho a la participación democrática, el derecho a la salud, el derecho al trabajo o el derecho a la cultura; otros de más reciente configuración, que podrían encuadrarse en la tercera generación de derechos —o, en su caso, en la cuarta— como el derecho al desarrollo urbano sostenible o los derechos de los consumidores; y, en fin, derechos que protegen a determinados colectivos —niños, mujeres y refugiados.

Lógicamente, no podemos abordar en este trabajo —y tampoco tendría mucho sentido— el análisis exhaustivo de cada uno de estos derechos. En las páginas siguientes nos centraremos en aquellos que, a nuestro juicio, se hallan conectados de una manera particularmente intensa a la ciudad, esto es, aquellos cuyo reconocimiento cobra pleno sentido en el ámbito urbano, deteniéndonos particularmente en el derecho al desarrollo urbano sostenible y en el derecho a la vivienda. A la participación ciudadana, elemento que hemos identificado como pieza fundamental para conectar las ideas basilares del derecho a la ciudad con su articulación jurídica, dedicaremos un epígrafe específico.

### 2.1. FUNCIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD Y DE LA PROPIEDAD URBANA

La Carta Mundial por el Derecho a la ciudad atribuye a esta una función social. Esto implica que todos los ciudadanos deben poder disfrutar de todos los recursos que la ciudad ofrece, debiendo disponer de espacios para el ejercicio activo de la ciudadanía. Igualmente, los ciudadanos tienen derecho a que los espacios públicos y privados de la ciudad y de los ciudadanos se utilicen priorizando el interés social, cultural y ambiental. Pero no solo eso. Además, deben poder participar en su articulación, su gestión y su uso.

Asimismo, el derecho a la ciudad propugna la inhibición de la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urba-



nización. Además, las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo (40).

Todas estas determinaciones no nos resultan en absoluto ajenas, pues sus elementos nucleares son consagrados en la CE.

En primer lugar, el artículo 33.2 declara expresamente que el contenido derecho de propiedad —incluida la propiedad inmobiliaria urbana, lógicamente— queda delimitado por su función social. Precisamente, esa previsión constituye el fundamento de una institución tan importante como es la expropiación forzosa (art. 33.3) y explica que el régimen urbanístico de la propiedad suelo tenga carácter estatutario. Esto último se traduce en que, de acuerdo con la función social que cumple el derecho de propiedad, ha de buscarse un correcto equilibrio entre el derecho que asiste al propietario para explotar económicamente sus bienes y la salvaguarda del interés general, y justifica la imposición de restricciones a las facultades dominicales y de deberes y cargas, a través de la legislación y del planeamiento urbanístico (41).

En segundo lugar, el artículo 47 CE ordena a los poderes públicos regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y establece que la comunidad debe participar en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos.

Así pues, los preceptos mencionados de la CE —y la legislación dictada en su desarrollo— articulan jurídicamente esta primera manifestación del derecho a la ciudad. No obstante, desde la perspectiva que adoptan las cartas de derechos que estamos analizando, la idea de que la ciudad ejerce una función social tiene, a nuestro juicio, un significado más amplio y profundo. Más allá de la obligación de regular una serie de instituciones jurídicas —la expropiación forzosa, los instrumentos de planificación urbanística y de equidistribución de beneficios y cargas—, la función social que se atribuye a la ciudad supone que los gobiernos locales deben orientar todas sus políticas de acuerdo con esa idea directriz para garantizar que los espacios de la urbe se pongan al servicio, fundamentalmente, de los intereses de sus residentes y del pleno ejercicio de la ciudadanía, debiendo a tal fin adoptar iniciativas e impulsar proyectos que busquen el beneficio de la comunidad urbana en su conjunto.

(40) *Vid.* art. II.2 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Asimismo, la Nueva Agenda Urbana señala en su párrafo 13 que las ciudades «cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (...)»

(41) SSTC 37/1987, de 14 de abril y 61/1997, de 30 de marzo.



## 2.2. ACCESO PERMANENTE A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS EQUIPAMIENTOS

El derecho a acceder a los servicios públicos urbanos está presente en todas las cartas codificadoras del derecho a la ciudad. En concreto, estos instrumentos reconocen el derecho de todos los ciudadanos el acceso permanente a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento, recogida y eliminación de residuos, fuentes de energía y telecomunicación, así como a equipamientos educativos, de salud, de abasto y de recreación.

Los ciudadanos deben poder acceder a estos servicios y equipamientos en unas condiciones económicas asequibles y, además, deben poder participar en su fiscalización y gestión, que debe realizarse preferentemente en régimen de bienes públicos. Y, por último, las ciudades deben cuidar especialmente de que estos servicios lleguen a personas y grupos vulnerables(42).

Estas previsiones encuentran también acomodo en nuestro ordenamiento jurídico. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL), y las leyes autonómicas sobre régimen local, regulan el catálogo de los servicios públicos municipales de prestación obligatoria. Así, el artículo 26 de la LRBRL recoge entre los servicios que han de ser prestados por todos los municipios, cualquiera que sea su población, algunos de los mencionados en las cartas de derechos en la ciudad: abastecimiento domiciliario de agua potable, alumbrado público alcantarillado (saneamiento) y recogida de residuos. A estos servicios se añaden los que deben ser prestados por los municipios que alcancen los umbrales de población señalados en el precepto —5.000, 20.000 y 50.000 habitantes(43)—.

En cuanto a la gestión de estos servicios, la LRBRL no impone la preferencia de la gestión directa —por la propia Administración o entidades dependientes de ella— sobre la indirecta —con intervención de los priva-

---

(42) *Vid.* art. XII de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, art. XII de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad y art. VI de la Carta — Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.

(43) Art. 26.1: «Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano».



dos—. La Administración goza de un amplio margen de discrecionalidad para elegir la forma de gestión, discrecionalidad que, no obstante, queda restringida por la necesidad de dar cumplimiento a los principios de eficiencia y sostenibilidad(44), lo que se traduce en que unas formas de gestión podrán ser preferidas a otras en función del caso concreto y de la naturaleza del servicio. (45)

Por lo demás, en lo que respecta al acceso a los equipamientos públicos, el artículo 5.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en lo sucesivo, TRLSRU) reconoce a todos los ciudadanos el derecho a «acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate». La distribución de los equipamientos en la ciudad se realiza de conformidad con la legislación sectorial y con la legislación urbanística.

### 2.3. DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El derecho al desarrollo urbano sostenible constituye otro de los elementos estructurales del derecho a la ciudad. Se concibe como un elemento transversal que se halla en íntima conexión con otros aspectos contemplados en las cartas del derecho a la ciudad —incluidos los analizados en este trabajo—. E incluso algunos de tales aspectos quedan en realidad comprendidos dentro del propio derecho al desarrollo urbano sostenible, por ejemplo, el transporte y la movilidad sostenible y el medio ambiente urbano. En este sentido, por ese carácter transversal se ha tendido, incluso, a identificar el derecho al desarrollo urbano sostenible con el derecho a la ciudad(46), aunque nosotros consideramos, por las razones que expondremos un poco más adelante, que tal identificación no es correcta.

(44) En este sentido, el artículo 85.2 de la LRBRL establece que «los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente (...) Respecto de las formas de gestión directa, el mismo precepto señala que solo podrá hacerse uso de la Entidad pública empresarial local y de la Sociedad mercantil local —fórmulas que incorporan técnicas propias del Derecho privado— cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que la gestión directa por la propia Entidad Local y el Organismo Autónomo Local —modalidades de gestión de servicios en régimen de Derecho administrativo— para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

(45) Vid. REBOLLO PUIG, M. (2019), «Formas de gestión de los servicios públicos. Los servicios de interés general», en M. REBOLLO PUIG y D.J. VERA JURADO, *Derecho administrativos* (Tomo III: Modos y medios de actividad administrativa), Tecnos, págs. 172 - 175

(46) A este respecto, Ramallo ha afirmado que «el derecho a la ciudad se puede definir como un Derecho colectivo, republicano, de tercera generación que nace de la configuración jurídica del principio de desarrollo sostenible aplicado al urbanismo». RAMALLO LÓPEZ, F., «El derecho a la ciudad...» *cit.*, pág. 8.





En cualquier caso, todas las cartas del derecho a la ciudad incorporan el derecho al desarrollo urbano sostenible como un componente más. De acuerdo con lo expuesto en estos instrumentos, este derecho supone que la planificación y gestión urbano-ambiental debe garantizar el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, arquitectónico, cultural y artístico; debe impedir la segregación y la exclusión territorial y asegurar la función social de la ciudad y la propiedad (47).

El concepto de desarrollo urbano sostenible ha sido ampliamente estudiado por la doctrina (48); por tanto, no vamos a extendernos demasiado en la exposición sobre su génesis y evolución.

La noción desarrollo urbano sostenible ha ido construyéndose a través de multitud de instrumentos adoptados por las instituciones internacionales, especialmente las comunitarias. En el plano internacional, el primer documento que relaciona el concepto de desarrollo sostenible con el medio urbano, la ciudad, es la llamada Agenda 21, elaborada en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas de Río de 1992. Posteriormente, la celebración de las Conferencias de Aalborg (1994) y Aalborg +10 (2004) supusieron un avance en el compromiso de las ciudades con la sostenibilidad. Así, en la última de las conferencias citadas se definieron una serie de medidas concretas a adoptar por las ciudades, tales como regenerar y reutilizar zonas degradadas; evitar el crecimiento urbano desmesurado; asegurar un urbanismo de usos del suelo mixtos; conservación, regeneración y reutilización de la herencia cultural urbana y diseño y construcción sostenibles (49).

La evolución experimentada por el concepto de desarrollo sostenible cristaliza en la Nueva Agenda Urbana, que «incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo. Su braya los vínculos entre la buena urbanización y la creación de empleo,

(47) *Vid.* art. V de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, art. XIX de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad y art. XII de la Carta — Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.

(48) Por citar algunas referencias: ALENZA GARCÍA, J.F. (2010), «Desarrollo Sostenible», en J.F. SANTAMARÍA PASTOR (dir.) *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley; GALERA RODRIGO, S. (2004), «Urbanismo sostenible: la política europea del medio ambiente urbano», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 224; JIMÉNEZ JAÉN, A. (2010), «El medio ambiente urbano: la estrategia europea para un desarrollo urbano sostenible», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25; IZQUIERDO RONCERO, J.J. (2004), «Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española», *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 139; LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2006), *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid; MORENO LINDE, M. (2014), «Consideraciones sobre los principios del derecho administrativo y su vigencia y aplicación en el ámbito urbanístico», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90; RAMALLO LÓPEZ, F.E. (2011), «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150.

(49) *Vid.* GALERA RODRIGO, S., *op. cit.*, págs. 157-159.



las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana». Todo ello pone de relieve «la conexión entre la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles» (50).

En el ámbito comunitario, entre los muchos instrumentos adoptados (51) debe ser destacada la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999), por su contribución a la definición, desde una perspectiva integradora de todas las políticas sectoriales que inciden en el territorio, de un modelo de ciudad sostenible en el que se consideran decisivos cinco aspectos: el control de la expansión urbana; la mezcla de funciones y grupos sociales; la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos); una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no solo eficaces, sino también compatibles con el medio ambiente, y, finalmente, la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Todas estas directrices terminaron por conformar un modelo de ciudad sostenible: la ciudad compacta. Esta se caracteriza por ser una ciudad de alta densidad edificatoria en la que se apuesta por la regeneración del tejido urbano existente frente a los nuevos desarrollos urbanísticos, y en la que se promueve la mezcla de usos y de tipologías edificatorias —evitando la especialización y la polarización innecesaria— y la igualdad en el acceso a las dotaciones y servicios públicos.

Estos postulados han sido incorporados a nuestro ordenamiento jurídico y convertidos, por tanto, en mandatos jurídicamente obligatorios, a través de la legislación estatal de suelo —y también de las normas urbanísticas autonómicas—. En concreto, el artículo 3 del TRLSRU consagra el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que, en síntesis, implica:

- El suelo de las ciudades destinado a uso residencial está al servicio de la efectividad del derecho a una vivienda digna.
- Las viviendas constitutivas de domicilio habitual deben localizarse en un contexto seguro, salubre, accesible, de calidad e integrado socialmente.

(50) Nueva Agenda Urbana, pág. iv.

(51) Así, el Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano; el informe «Ciudades Europeas Sostenibles» (1996); las Comunicaciones elaboradas por la Comisión de la Unión Europea en los años 1997, «Hacia una política urbana de la Unión Europea», y 1998, «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea»; las comunicaciones «Hacia una estrategia temática sobre medio ambiente urbano» (2004) y «Una estrategia temática para el medio ambiente urbano» (2006); la Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible (2007) y el informe de la Comisión «Ciudades del mañana: retos, visiones y caminos a seguir» (2011).



- Las dotaciones, equipamientos, servicios y espacios públicos han de estar al servicio de todos los ciudadanos, debiendo garantizarse el acceso universal a los mismos, así como su localización equilibrada.
- Se ha de fomentar la dinamización social y económica, la rehabilitación y la ocupación de viviendas vacías.
- Debe promoverse la movilidad en coste y tiempo razonable, el equilibrio entre los sistemas de transporte, priorizando el público y colectivo y potenciarse los desplazamientos peatonales y en bicicleta.
- El tejido urbano ha de integrar cuantos usos sean compatibles con el residencial. Así, debe fomentarse la diversidad de usos para crear ciudades equilibradas.
- Es necesario proteger el medio ambiente. Particularmente, deben reducirse las emisiones contaminantes a la atmósfera, los impactos de los residuos urbanos y la contaminación lumínica.
- Se debe priorizar el empleo de las energías renovables y fomentarse el ahorro energético
- También ha de protegerse y ponerse en valor el patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.
- Por último, debe promoverse un uso turístico responsable.

La consideración de todas estas directrices en el desarrollo de las políticas urbanas contribuye al logro de las aspiraciones del derecho a la ciudad. Las ciudades resultantes de su correcta aplicación serán ciudades amables, habitables, equilibradas en la distribución de actividades económicas, cohesionadas socialmente, igualitarias y respetuosas con el medio ambiente, características estas que son coincidentes con muchos de los propósitos del derecho a la ciudad establecidos en los instrumentos que venimos analizando. Sin embargo, ello no debe llevar a identificar simplemente derecho a la ciudad y desarrollo urbano sostenible.

El derecho a la ciudad es algo más que un conjunto de directrices o postulados sistematizados por una diversidad de instrumentos de carácter internacional. La noción de derecho a la ciudad nace como una reivindicación filosófica y política que reclama, frente a la sujeción de la ciudad a las reglas del mercado, la *reapropiación* de ella por sus habitantes, en cuanto obra colectiva. Y esa reapropiación debe producirse a través de la participación democrática. Esta *idea fuerza*, el sustrato ideológico que debe nutrir la articulación jurídica del derecho a la ciudad, no está presente en el concepto de desarrollo sostenible, o, al menos, no juega el mismo papel.

Así las cosas, la ciudad sostenible puede estar al servicio del derecho a la ciudad, pero no necesariamente satisface sus aspiraciones. Ello dependerá del rol que desempeñen los ciudadanos en los procesos de construcción y transformación de la urbe. En este sentido, una ciudad



puede configurarse de acuerdo con los parámetros del principio de desarrollo urbano sostenible pero no cumplir, sin embargo, los propósitos del derecho a la ciudad si, pese a dirigirse a garantizar la calidad de vida de todos los ciudadanos, no es conformada colectivamente, o lo que es lo mismo, si es construida y transformada a espaldas de sus habitantes. De ahí la importancia de articular jurídicamente mecanismos que garanticen una participación democrática y efectiva de todos ciudadanos en la producción de la ciudad (52).

En conexión con el principio de desarrollo urbano sostenible, cabe hacer algunas consideraciones en torno a las actuaciones de regeneración urbana, cuya implementación en la política urbanística de la última década deriva de la asunción dicho principio y, en definitiva, del modelo de ciudad compacta. Estas actuaciones fueron promovidas por la legislación aprobada para dar respuesta a la crisis económica originada a finales de la década de 2000 (53), vinculada especialmente en España a la del sector inmobiliario; crisis que puso de manifiesto el agotamiento de un modelo urbanístico expansionista y la necesidad de su reconversión en otro basado preferentemente en las acciones sobre el medio urbano. Ya la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que tomó conciencia de esa circunstancia, expresaba en su exposición de motivos la voluntad de promover un cambio de modelo en el que las actuaciones de regeneración cobrarían espacial protagonismo:

«La del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciu-

(52) Para ilustrar lo que se acaba de exponer, pongamos un ejemplo. Supongamos que un gobierno local decide implantar un gran equipamiento cultural en un barrio periférico residencial de la ciudad que presenta déficits dotacionales. Esta decisión puede ser plenamente conforme con los postulados del principio de desarrollo urbano sostenible, que propugna ciudades policéntricas y la mezcla e integración de usos compatibles con el residencial. Sin embargo, es posible que lo que demanden los vecinos no sea un espacio cultural al servicio de toda la ciudad, sino un parque con bancos, zonas de sombra y recinto de juegos para niños. Se produce entonces un conflicto entre diversos intereses. Al menos: los de los vecinos del barrio, los de los promotores culturales de la ciudad y los de la industria turística. ¿En favor de qué colectivo debería resolverse ese conflicto? ¿La oposición de los vecinos debería llevar a desechar la decisión de implantar el equipamiento? No puede ofrecerse una respuesta concluyente a esta pregunta. Pero lo que parece claro es que, si se quisiera ser coherente con lo que propone el derecho a la ciudad, los vecinos deberían poder participar de manera efectiva en el proceso de decisión para que sus intereses fueran considerados.

(53) Nos referimos a una serie de disposiciones aprobadas entre los años 2011 y 2013, ninguna de las cuales se encuentran actualmente en vigor: la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (Capítulo IV del Título III, «rehabilitación y vivienda»); el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (Capítulo IV «Medidas para el fomento de las actuaciones de rehabilitación»); y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuya regulación quedó integrada en el vigente TRLSRU.



dad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente».

La vigente regulación estatal sobre las actuaciones de regeneración urbana se contiene en el TRLSRU. Concretamente, su artículo 2 las incluye dentro de las actuaciones sobre el medio urbano, junto a las de rehabilitación edificatoria, y se refiere a ellas como actuaciones de «regeneración y renovación urbanas» que «afectan tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos». Añade el precepto que «las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria».

Las actuaciones de regeneración urbana pueden contribuir a la satisfacción del derecho a la ciudad, cuando son empleadas para la transformación de tejidos urbanos y edificios degradados con objeto de satisfacer necesidades y demandas del conjunto de los ciudadanos y con la participación de estos. Sin embargo, los procesos de regeneración que se vienen desarrollando están produciendo con frecuencia resultados opuestos a esa finalidad. En muchas ocasiones estas operaciones no conducen sino a la *elitización* o *gentrificación* de nuestras ciudades, entendiendo por tal el proceso de transformación de un espacio deteriorado, mediante actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana y edificatoria, que provoca la expulsión de las personas residentes y las actividades tradicionales debido al aumento de los costes habitacionales y de mantenimiento de dichas actividades, y su sustitución por otras personas residentes y usuarias de mayor capacidad económica (54). Es un proceso que conduce, además, a la pérdida de identidad de las ciudades, en un contexto de competencia entre estas por atraer inversiones económicas que, paradójicamente, conduce a la homogeneización de la oferta (55).

---

(54) Este fenómeno fue percibido y descrito por el propio Lefebvre. El autor advirtió que, una vez que los ámbitos periféricos de la ciudad se saturan, se produce en el espacio central construido lo que denominó una escasez *programada*, que busca el encarecimiento de parcelas determinadas consideradas únicas, exclusivas. Pero esa subida de los precios vinculada a la escasez no se produce de manera aislada. Paralelamente se produce una estrategia de expulsión de individuos o grupos incómodos e inquietantes hacia las periferias. MARTÍNEZ LOREA, I., *op. cit.* pág. 19.

(55) Este proceso es denominado por Lefebvre *festín de la autenticidad*: bajo toda una parafernalia de símbolos que transmiten diversidad y originalidad, no hay sino un enmascaramiento de la pura repetición (de edificaciones, monumentos o eventos) en todas las ciudades. *Ibidem*, pág. 20.



La evitación de estos perniciosos efectos vinculados a operaciones regeneradoras pasa, como ya hemos apuntado, por la integración de mecanismos efectivos de participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión urbana y por una ordenación adecuada, equilibrada, de los usos urbanísticos, especialmente en los centros históricos.

#### 2.4. VIVIENDA

La disposición de una vivienda constituye una condición indispensable para acceder a un nivel de vida adecuado (56). Es fácil suponer, por tanto, que el derecho a la vivienda constituye otro de los ejes centrales del derecho a la ciudad.

De acuerdo con lo dispuesto en las cartas del derecho a la ciudad, los gobiernos locales deben procurar que los gastos de la vivienda sean soportables para los ciudadanos en función de sus ingresos, que estas reúnan condiciones adecuadas de habitabilidad, que estén ubicadas en un entorno de centralidad urbana y que su tenencia esté garantizada mediante títulos jurídicos seguros. Además, deben adoptar medidas para regular el mercado local de la vivienda, a fin de asegurar opciones accesibles a los colectivos más vulnerables (57).

En el plano jurídico, el derecho a la vivienda es reconocido, en primer lugar, en diversos instrumentos internacionales: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) y, aunque no de manera directa, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 34) (58). En el ámbito interno, la CE consagra el derecho a la vivienda en su art. 47. La CE no configura formalmente el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, sino como un principio jurídico, dada su ubicación sistemática en el capítulo III del Título I, «de los principios rectores de la política social y económica». En consecuencia, de conformidad con el artículo 53.3 del texto constitucional, solo puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que lo desarrollen. No obstante, esto no significa que ese reconocimiento constitucional no tenga ninguna virtualidad jurídica, pues el propio artículo 47 dirige a los poderes públicos el mandato expreso de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a la vivienda.

(56) *Vid.* Nueva Agenda Urbana, párrafos 31 y 105.

(57) *Vid.* art. XIV de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, art. XVI de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad y art. X de la Carta — Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.

(58) Sobre el reconocimiento del derecho a la vivienda en los instrumentos internacionales, *vid.* PONCE SOLÉ, J., «Siete consideraciones...», *op. cit.*



En cualquier caso, en este momento no cabe duda, como ha señalado López Ramón, de que el derecho constitucional a la vivienda se ha hecho plenamente operativo a partir de su consideración legal como derecho subjetivo susceptible de tutela judicial.(59) En particular, el derecho a la vivienda ha sido incluido como tal derecho —no como principio— en los Estatutos de Autonomía de algunas comunidades autónomas, como Andalucía (art. 25) y Cataluña (art. 26). En el marco de lo establecido en los Estatutos, las leyes de vivienda autonómicas han desarrollado un derecho subjetivo a la vivienda(60). Y en el ámbito estatal, el TRLSRU reconoce a todo ciudadano el derecho a «disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados» (art. 5.a) (61).

En cumplimiento de las previsiones constitucionales y estatutarias, y de lo que en su desarrollo establece la legislación ordinaria, los poderes públicos, y en concreto las Administraciones Públicas, han venido adoptando medidas positivas dirigidas a la realización del derecho a la vivienda. No es objeto de este trabajo realizar un estudio exhaustivo de esas medidas. Simplemente destaquemos, en primer lugar, que aquellas previsiones habilitan a las Administraciones para desarrollar una actividad de promoción de vivienda en concurrencia con la iniciativa privada; actividad que lógicamente ha sido avalada por el Tribunal Supremo(62) y que se viene or-

(59) LÓPEZ RAMÓN, F. (2014), «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, pág. 66.

(60) Así, art. 2 Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía; art. 3. Bis Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra; art. 7 Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco; o art. 2 Ley 2/2017, de la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

(61) Es importante subrayar que, como ha señalado el TEDH (SSTEDH de 18 de enero de 2001 y de 17 de octubre de 2013), el derecho subjetivo a la vivienda no se traduce en un derecho a exigir la provisión de una concreta vivienda por parte de las autoridades públicas. Lo que ese derecho entraña para los poderes públicos es la obligación de desarrollar políticas dirigidas a facilitar su realización. A este respecto, *vid.* CHINCHILLA PEINADO, J.A., DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., y RODRÍGUEZ-CHÁVEZ MIMBRERO, B. (2020), «Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas con riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la ciudad», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 277. Y en similar sentido, PONCE SOLÉ, J., «Siete consideraciones...», *cit.*

(62) Así, la STS 31 de enero de 1984 (RJ 1984/495) señala: «(...) lo que la Norma fundamental establece es el derecho de los Españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada debiendo los poderes públicos crear las condiciones precisas para que ello sea posible; pero de esto no puede deducirse otra cosa que no sea la de que la Administración podrá concurrir con la iniciativa privada a la construcción, explotación y venta de viviendas, señalando eso sí las bases a las que deba sujetarse la política de viviendas (...)»



denando a través de los planes de vivienda. Y, en segundo lugar, que la acción pública en este ámbito ha encontrado en la política urbanística un cauce adecuado para su desenvolvimiento, especialmente a través de la figura de los patrimonios públicos de suelo y del establecimiento de reservas de suelo para vivienda de protección oficial, instrumentos que son regulados en sus elementos básicos en el TRLSRU (63).

Si nos parece procedente hacer algunas consideraciones acerca de dos cuestiones que actualmente centran los debates sobre el derecho a la vivienda —y, en conexión con este, el derecho a la ciudad— en los círculos profesionales, institucionales y académicos: la intervención en el mercado del alquiler de la vivienda mediante la regulación de su precio y la ordenación de las viviendas de uso turístico.

La regulación del precio del alquiler de la vivienda es una medida de intervención pública particularmente intensa, en un sector productivo cuya trascendencia en el conjunto de la economía nacional es incuestionable. No es de extrañar que la oportunidad de su implementación genere una gran controversia.

En el plano estrictamente jurídico, debe señalarse que esta forma de intervención de la actividad privada es perfectamente compatible con el derecho de propiedad, si bien los mecanismos de control de los precios del alquiler han de respetar unos límites que se deducen, fundamentalmente, de la jurisprudencia del TEDH y que integran lo que se ha denominado el estándar de protección del derecho de propiedad. Ese estándar se sustenta en tres principios: el examen de un justo equilibrio entre los intereses generales y el de los propietarios, a la luz del principio de proporcionalidad; el respeto a un núcleo indisponible que se fija en el coste del mantenimiento del inmueble y la relación proporcional a los valores de mercado; y el respeto a una distribución justa de los costes de la política social de vivienda, es decir, la prohibición de hacer recaer todo el coste del mantenimiento de la política habitacional sobre los propietarios (64).

(63) En lo que respecta a los patrimonios públicos de suelo, su regulación se halla en los artículos 51 y 52 del Texto Refundido. De acuerdo con estos preceptos, los patrimonios públicos del suelo constituyen un patrimonio separado cuyos bienes integrantes deben ser destinados preferentemente a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial. En cuanto al establecimiento de reservas de suelo para vivienda protegida, el artículo 20.1.b) dispone que dicha reserva «será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización».

(64) QUINTIÁ PASTRANA, A. (2020), «Un equilibrio justo. Los límites del TEDH a la regulación del precio de los alquileres», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCIAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 125.





De acuerdo con lo anterior, algunos países de nuestro entorno, como Francia y Alemania, han adoptado en los últimos años mecanismos de regulación del precio del alquiler. En nuestro país, la Comunidad Autónoma de Cataluña, siguiendo la estela de aquellos países, ha sido pionera en aprobar un mecanismo de regulación del precio de los alquileres. Esa regulación se ha llevado a cabo a través de la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. La nueva Ley catalana ha sido recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, aunque por motivos de índole competencial y no por razones de ilegalidad material de la norma (65).

Tal y como se expone en su exposición de motivos, el efecto de contención de rentas que persigue la Ley se instrumenta mediante la aplicación de un índice de referencia de precios de alquiler de viviendas, determinado por el departamento competente en la materia. El índice informa de la media del precio por metro cuadrado del arrendamiento de viviendas en una ubicación y con una superficie determinadas y de los márgenes de precio superior e inferior resultantes de la ponderación de varias características de la vivienda (año de construcción, estado de conservación, eficiencia energética, ascensor, mobiliario o anexos). A partir de ese índice se establecen los precios de referencia que no podrán sobrepasarse cuando se pacte el importe de la renta inicial del alquiler. Eso sí, este régimen, que admite algunas flexibilizaciones, es aplicable solo a los contratos de arrendamiento que se concluyan en zonas declaradas como áreas con mercado de vivienda tenso.

Como puede suponerse, los efectos de la implantación de estos sistemas de regulación de precios son valorados de manera diversa por los distintos colectivos afectados —asociaciones de arrendatarios, por un lado, e industria inmobiliaria, por otro— (66). En cualquier caso, no puede perderse de vista que la implementación de estas medidas, no solo en Cataluña, sino también en nuestros países vecinos, se ha topado con una

---

(65) La Ley ha sido recurrida también por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. El recurso fue admitido a trámite mediante providencia de 26 de enero de 2021 (BOE núm. 29, de 3 de febrero).

(66) En el caso de la Ley catalana, los colectivos de arrendatarios —en particular, el Sindicato de Inquilinas e Inquilinos de Cataluña, que tuvo una participación activa en la elaboración de la Ley— se felicitan de que la entrada en vigor de la norma ya se ha hecho notar en la disminución del precio de muchos alquileres. En cambio, el sector de la industria inmobiliaria sostiene que la regulación de los precios del alquiler está suponiendo una retracción de la oferta que terminará dificultando el acceso a la vivienda. Sobre esta cuestión, *vid.* SANZ, E. (2020), «La experiencia europea (y catalana), ¿se constata el fracaso de limitar los alquileres?», *El Confidencial*, 19 de noviembre.



coyuntura absolutamente excepcional, como es la crisis provocada en todos los niveles por la pandemia de la COVID — 19. Por ello, quizás resulte precipitado extraer conclusiones sobre los efectos que producen en el mercado los sistemas actuales de regulación de los precios de los alquileres y sobre cuál será su recorrido en los años venideros. Por lo demás, en el momento en el que se escriben estas líneas se encuentra pendiente de tramitación parlamentaria el proyecto de Ley estatal por el Derecho a la Vivienda. Esta Ley introduce también unos criterios para identificar zonas de mercado tensionado y, en su caso, establecer límites al precio del alquiler de la vivienda. Habrá que esperar un poco para ver en qué términos se aprueba la norma.

La segunda de las cuestiones sobre las que merece la pena detenerse es la ordenación de las viviendas de uso turístico, pues el auge de esta forma de alojamiento produce impactos muy negativos desde la óptica del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, especialmente en los espacios centrales de las ciudades.

Por una parte, la puesta a disposición de los turistas de estos alojamientos se produce, lógicamente, a costa de la disminución de la oferta de alquiler de esos inmuebles para uso de vivienda permanente, lo que termina por encarecer las rentas del arrendamiento y, en consecuencia, dificulta la realización del derecho a una vivienda digna. Por otra, la explotación intensiva de esa modalidad alojativa contribuye a la saturación del espacio urbano y a la pérdida de su identidad, al promover la transformación de sus usos tradicionales con objeto de satisfacer los intereses de los turistas y de la industria turística. Un fenómeno ya conocido como *turistificación* (67) del territorio, que no es sino otra forma de *desposesión* y expulsión de los residentes de las zonas centrales de la ciudad.

El Tribunal Supremo ha descrito con bastante precisión estos efectos derivados de la explotación turística de los centros urbanos, en sus SSTs de 19 de noviembre de 2020 (RJ 2020\5293) y de 26 de enero de 2021 (RJ 2021\145). Como se podrá observar, tales efectos se identifican en buena medida con algunos de los problemas a los que el derecho a la ciudad pretende dar respuesta, ya señalados en otros apartados de este trabajo:

(67) Junto a esta expresión, comienzan a emplearse otras que describen igualmente efectos colaterales de la explotación turística de las ciudades, como *brandificación* del paisaje local (desaparición del comercio tradicional, del patrimonio cultural y dominio de lo empresarial) o *fetichización* de los territorios (para convertirlos en destinos *museificados* en los que se propagan falsas costumbres y tradiciones). SOCÍAS CAMACHO, J.M. (2020), «Espacio público en la ciudad turística», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 228-229.



«En las grandes ciudades, es igualmente posible y previsible llegar a su desertización (gentrificación), en determinados lugares, al alterarse la forma de vida de los residentes habituales, debido a la transformación —de hecho— de un uso tradicional residencial, en otro, pujante y turístico, con todas las consecuencias que de ello se derivan, pues, es evidente que cuando más auténtico es un lugar, a más gente atrae, pero, cuanta más gente atrae, más se diluye su auténtica identidad, y con ello la vida de los residentes habituales del mismo lugar. Es, en síntesis, convertir las ciudades —o las partes esenciales de la mismas— en un modo de parque temático, en vez de un lugar habitable y de convivencia. La ciudad se convierte en un problema y no en un sistema de solucionar los problemas de sus habitantes».

En la búsqueda de soluciones para hacer frente a esos problemas, los ayuntamientos han recurrido en los últimos años a los instrumentos de ordenación urbanística. Concretamente, a través de la técnica de la zonificación, que consiste en asignar usos o destinos urbanísticos concretos a las distintas zonas de la ciudad, han tratado de prohibir o restringir el uso de vivienda turística en aquellos ámbitos más proclives a saturarse —particularmente los centros históricos.

El recurso a la técnica de la zonificación para restringir el uso de vivienda turística, aun cuando podría plantear problemas desde la perspectiva de la libertad comunitaria de prestación de servicios, como ha apuntado E. Arana (68), ha contado con el aval, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como de los tribunales de nuestro país.

A este respecto, ha de referirse la STJUE de 30 de enero de 2018 (Asuntos C-360/15, C-31/16). La cuestión que se planteaba en este caso es si puede considerarse compatible con el Derecho comunitario, en particular con la Directiva 123/2006, de 12 diciembre, de Servicios, una medida urbanística —un plan urbanístico— que prohíba el establecimiento de determinada actividad económica en una zona de la ciudad, al objeto de preservar su habitabilidad. El Tribunal resuelve afirmativamente, concluyendo que «el objetivo de protección del entorno urbano puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial como el controvertido en el litigio principal».

---

(68) ARANA GARCÍA, E. (2028), «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 10, págs. 14 y ss.



Ese mismo criterio es seguido por las ya referidas SSTs de 19 de noviembre de 2020 (69) y de 26 de enero de 2021 (70), que, en los casos de autos, consideran conformes a Derecho la medida adoptada por el respectivo órgano municipal consistente en restringir el uso de vivienda turística mediante el planeamiento urbanístico, al entender «que nos encontramos ante un supuesto en el que la intervención normativa municipal (...) iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del *«derecho a la vivienda»*, digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española, así como al control —evitando el deterioro— del denominado, por la Directiva de Servicios, *«entorno urbano»*». (71)

De acuerdo con lo anterior, parece que no existe impedimento alguno a que los ayuntamientos, a través de los instrumentos de planificación urbanística, restrinjan o incluso prohíban el uso de vivienda de uso turístico en determinadas áreas de la ciudad, siempre que ello quede adecuadamente justificado en razones imperiosas de interés general; y, como hemos visto, tienen tal consideración el derecho a la vivienda y la protección del entorno urbano.

(69) Declara no haber lugar al Recurso de Casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 11 de junio de 2019, que resolvió el Recurso Contencioso-Administrativo formulado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, adoptado en su sesión de 25 de enero de 2018, por el que se llevó a cabo la aprobación definitiva de la Modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico.

(70) Declara no haber lugar al Recurso de Casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 14 de julio de 2019, que resolvió el Recurso Contencioso-Administrativo formulado por dos particulares contra el Acuerdo del Pleno del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, de fecha 1 de abril de 2016, por el que se aprobó definitivamente el Plan especial urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona.

(71) Añaden estas sentencias: «Se trata, sin duda, de dos conceptos —los citados (en referencia a al *derecho a la vivienda* y al *entorno urbano*)— que habilitan la citada intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, incluso en el marco de la citada Directiva de Servicios y de la normativa interna española que se ha considerado como infringida, pues tales conceptos permiten, sin duda, entender que nos encontramos —en supuestos como el de autos— ante *«una razón imperiosa de interés general»* que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística» como la contenida en el Plan impugnado que no se encamina a la exclusión de la normativa europea y la española que la traspone sobre libre prestación de servicios, sino a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas». Un comentario más profuso de estas y otras resoluciones judiciales que han abordado la cuestión puede encontrarse en ARANA GARCÍA, E., *op. cit.*, AGUIRRE i FONT, J. M. (2021), «La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, y OTERO OITAVÉN, M.M. (2020), «El planificador urbanístico ante el reto de la ordenación de las viviendas de uso turístico. Legitimidad y oportunidad», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.



### 3. Derecho a la ciudad y ciudades inteligentes

Lo expuesto sobre el derecho a la ciudad debe ponerse en conexión con otro de los conceptos que parecen haberse convertido en paradigma de las ciudades del siglo XXI: el modelo de ciudad inteligente o *smart city*.

La construcción de las ciudades no puede obviar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, TIC) para hacer de ellas espacios más sostenibles, habitables, participativos y seguros. En este sentido, la implantación del modelo de ciudad inteligente, que resulta de la aplicación de estas tecnologías a la gestión urbana (72), puede contribuir a satisfacer las aspiraciones del derecho a la ciudad si se orienta a mejorar la calidad de vida de los residentes de las ciudades.

Ese parece ser el propósito de una *smart city*, a tenor de la definición que ofrece el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, adoptado en el año 2015 por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo: «Ciudad inteligente (*Smart City*) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente (73)»

Sin embargo, esta visión amable de la *smart city*, que pone al ciudadano en el centro del modelo, dista bastante de ser realista. La introducción de las TIC como herramienta de gobierno de la ciudad, en realidad, no obedece tanto al objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, cuanto al de favorecer la implantación de empresas tecnológicas. Esto es lo que se concluye si se examinan los documentos adoptados por instituciones nacionales y comunitarias, como, por ejemplo, la

(72) Según AUBY, «las *smart cities* son aquellas ciudades cuyas funciones urbanas son renovadas por las nuevas tecnologías que las hacen funcionar de manera más integrada». AUBY J.B., *op. cit.*

(73) Esta definición fue propuesta por el Grupo Técnico de Normalización 178 del grupo de certificación AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003), creado en virtud de un convenio suscrito con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Este grupo ha desarrollado un buen número de normas técnicas para la estandarización de procesos tendentes a la calificación de una ciudad como inteligente (sobre infraestructuras, redes de servicios, datos abiertos, gestión de activos de la ciudad, indicadores de servicios urbanos de calidad, etc.) No son normas jurídicas —vinculantes— pero presentan gran utilidad para identificar los rasgos definitorios de las *smart cities*.



comunicación de la Comisión Europea «Ciudades y comunidades inteligentes-Asociación europea para la innovación» (74), adoptada en 2012, o el propio Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, que, en contra de lo que pueda deducirse de la definición de ciudad inteligente que propone, prioriza como fines de la implantación del modelo el crecimiento económico, el desarrollo turístico y la eficiencia en la inversión de los recursos públicos (75).

Este planteamiento economicista no es incompatible, desde luego, con el objetivo de mejorar de la calidad de vida de los ciudadanos. Uno y otros pueden y deben conjugarse. Pero, en cualquier caso, la realidad es que las políticas sobre ciudades inteligentes, por lo general, otorgan preponderancia entre sus objetivos a los relacionados con el crecimiento económico y el desarrollo del tejido empresarial local, regional y nacional, de suerte que la mejora de las condiciones de vida de los residentes de las ciudades no constituye un fin primordial de dichas políticas, sino más bien un efecto que puede derivarse de su implantación. En definitiva, parece que la conformación de este modelo de ciudad responde más a los intereses de las empresas que a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (76).

Así pues, si bien el modelo *smart city* puede ser un instrumento valioso para la consecución de los objetivos del derecho a la ciudad, también puede producir resultados opuestos a sus aspiraciones. Todo dependerá de cómo se oriente el proceso de transformación tecnológica que promueve.

Las ventajas que proporciona al ciudadano la aplicación de las TIC a la gestión urbana son evidentes: mejora la movilidad urbana, facilita la realización de trámites administrativos y optimiza de uso de recursos naturales y materiales —con la consecuente reducción de costes, que permite

(74) Comunicación COM (2012) 4701 Final. Esta comunicación planteó, bajo el paraguas del desarrollo sostenible, favorecer la colaboración entre industrias pertenecientes a tres sectores, el transporte, la energía y las TIC y entre estos y las ciudades, mediante el impulso de proyectos de demostración a desarrollar en ciudades europeas que reflejaran diferentes situaciones socio-económicas.

(75) Este documento establece como objetivo último del Plan contribuir al desarrollo económico, «maximizando el impacto de las políticas públicas en TIC para mejorar la productividad y la competitividad, y transformar y modernizar la economía y sociedad española mediante un uso eficaz e intensivo de las TIC por la ciudadanía, empresas y administraciones».

(76) En este sentido, Villarejo Galende ha señalado que «el modelo tiene más que ver con la satisfacción de las necesidades de las empresas y campañas de marketing que con las necesidades de los ciudadanos». Y, asimismo, afirma, «podría plantearse la duda de si detrás del boom de las *smart cities* no habrá otra burbuja con la creación de empresas y consorcios que se constituyan con el fin de acaparar (...) subvenciones comunitarias, pero que realmente no se traducen en proyectos y actuaciones que tengan beneficios claros para la ciudadanía». VILLAREJO GALENDE, H. (2015), «*Smart cities*: una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66, pág. 48.



incrementar inversiones dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos—. Pero, asimismo, la generalización del modelo de ciudad inteligente plantea inconvenientes sobre los que es preciso reflexionar. Los problemas que suele apuntarse comúnmente son la afección a la privacidad de datos de carácter personal de los ciudadanos(77) y el riesgo de que se genere desigualdad entre ellos, como consecuencia de la llamada brecha digital(78). A esos posibles perjuicios debemos añadir nosotros que la excesiva orientación del modelo *smart city* hacia los intereses del sector empresarial entraña el riesgo de *mercantilizar* y *deshumanizar* las ciudades, de convertirlas en un laboratorio de experimentos en el que sus habitantes sean meros objetos utilizados por las empresas tecnológicas para la obtención de un beneficio económico. Es decir, justamente aquello contra lo que se rebela el derecho a la ciudad.

Para evitar este indeseable resultado, el modelo *smart city* debería reforzar su dimensión social y situar realmente al ciudadano como su eje principal(79). De otro modo, difícilmente la aplicación de las TIC al gobierno de las ciudades contribuirá realmente a hacer de estas espacios más habitables y a mejorar la calidad de vida de sus residentes.

### III. La participación ciudadana como elemento clave para la articulación jurídica del derecho a la ciudad

A lo largo de este trabajo hemos sostenido que el derecho a la ciudad, como elaboración teórica, reclama la *reapropiación* del espacio urbano —físico, político y cultural— por sus habitantes, y que esa reapropiación ha de producirse a través de la participación democrática. Por ello sostenemos que la regulación de las técnicas de participación ciudadana constituye un elemento clave para conectar el ideal que el derecho a la ciudad representa con su construcción jurídica. Dicho de otro modo: para hacer o rehacer ciudades que sean verdaderamente obras colectivas de

(77) A este respecto, *vid.* MALLÉN VILLALBA, P. y VALVERDE AMADOR, A.X. (2018), «Riesgos sobre la privacidad de los datos abiertos recogidos en una *smart city*», en V. AGUADO i CUDOLÀ, V. PARISIO y O. CASANOVAS i IBÁÑEZ (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcelona, Atelier.

(78) Sobre esta cuestión, *vid.* PIÑAR MAÑAS, J.L. (2017), «Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes», en J.L. PIÑAR MAÑAS y M. SUÁREZ OJEDA (coords.), *Smart cities: Derecho y Técnica para una ciudad más habitable*, Madrid, Ed. Reus, pág. 16 y GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. (2015), «Smart city vs. Smart governance: ¿dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 300, pág. 59.

(79) A este respecto, *vid.* DELGADO JIMÉNEZ, A. (2015), «Del derecho a la ciudad al reto de la ciudad sostenible e inteligente: la ciudad sostenible al servicio del derecho a la ciudad y la ciudad sostenible al servicio de la ciudad inteligente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 300, págs. 130 y ss.



sus habitantes —a lo que aspira el derecho a la ciudad— es necesario articular jurídicamente mecanismos que reconozcan al ciudadano la capacidad real de participar en su creación, transformación y gestión.

En los últimos años se viene observando un impulso de nuevos mecanismos de participación. La crisis económica sufrida desde finales de la década de 2000 y las transformaciones sociales y económicas derivadas de la globalización han generado tensiones que cristalizan en el agravamiento de la desconfianza en la clase política (80). Una verdadera crisis de representación que pretende ser paliada por los poderes públicos mediante el desarrollo de fórmulas de participación que apuntan a una democracia más participativa.

La democracia participativa puede considerarse una evolución de la democracia representativa que supone una mayor implicación del ciudadano en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control de la actividad de los representantes y los gobernantes. A este respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que los distintos cauces de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario en el marco de sus competencias son manifestaciones que no encajan, propiamente, ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, «incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa» (STC 31/2015, de 25 de febrero). No obstante, en relación con estos mecanismos, el Tribunal ha señalado que «no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos —en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado— (...) sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc.» (STC 119/1995, de 17 de julio). En todo caso, la democracia participativa no viene a sustituir a la representativa. Son mecanismos que han de coexistir, debiendo los poderes públicos fomentar los instrumentos participativos para revitalizar una democracia que muestra síntomas de agotamiento en su forma de funcionar (81).

(80) En este sentido afirma García Guitián que «en general, podríamos concluir que la percepción de crisis se ha encarnado sobre todo en un cuestionamiento de la representación política». GARCÍA GUITIÁN, E. (2016), «Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC», *Revista de Estudios Políticos* núm. 173, pág. 177.

(81) Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2018), *Vox Populi: Consultas populares y procesos participativos*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, págs. 244-245. Para estos autores, los conceptos de democracia participativa y participación ciudadana no se identifican exactamente. «Participación ciudadana sería una esfera mayor, que englobaría todas las actividades consideradas de participación directa del ciudadano y en cuyo interior encajaría otra esfera menor y más estricta caracterizada por la capacidad del ciudadano de decidir directamente, que sería la Democracia Participativa».





Como ha subrayado Auby, las ciudades son ámbitos particularmente propicios para el desarrollo de fórmulas de democracia participativa (82). A este respecto, los instrumentos que han tratado de articular el derecho a la ciudad atribuyen a la participación ciudadana la condición de elemento estructural del mismo. Veamos, en primer lugar, cómo conciben dichos instrumentos el derecho a la participación ciudadana y las herramientas consideradas necesarias para su realización. Posteriormente, analizaremos la regulación de las técnicas de participación que pueden ser aplicadas a la gestión de la ciudad.

### 1. La participación ciudadana en las cartas del derecho a la ciudad

Las cartas del derecho a la ciudad contienen abundantes referencias a la participación ciudadana.

En primer lugar, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad reconoce de manera general el derecho de todos los ciudadanos a participar en la planificación y la gestión de la ciudad (art. I, apartado 1.3). De manera más precisa, la Carta establece que «todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares» (art. II, apartado 1.2).

A tal efecto, las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados de participación democrática y «deben garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos de iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano» (art. III.1). Asimismo, las ciudades «deben garantizar la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa» (art. XVIII.1) y, en fin, deben facilitar también su participación en la gestión y fiscalización de los servicios públicos, como ya expusimos antes (art. XII.3).

La Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad establece igualmente que, al margen de las elecciones que se celebran periódicamente para renovar las instancias municipales, las ciudades deben fomentar la participación democrática. Con este fin, los ciudadanos y sus asociaciones «pueden acceder a los debates públicos, interpelar a las au-

---

(82) Así, el autor sostiene que «cada vez más, las ciudades son sitios estratégicos de la democracia viva: es en su marco que, por lo esencial, se inventan las nuevas formas de la democracia participativa que permiten notablemente las nuevas tecnologías». AUBY J.B., *op. cit.*



toridades municipales sobre los desafíos que afectan al interés de la colectividad local y expresar sus opiniones, ya sea de forma directa mediante referéndum municipal, ya sea a través de las reuniones públicas y de la acción popular» (art. VIII.3). Asimismo, la Carta promueve la implantación de un sistema de presupuesto participativo (art. XXVIII).

En cuanto a la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, ya al inicio del documento se reconoce, entre los valores y principios en los que se funda, la democracia y la participación ciudadana «como forma de gobierno de las ciudades». En el texto articulado son constantes también las referencias a la participación y la colaboración ciudadana en la planificación y gestión de la ciudad.

Así, de manera general, el artículo II de la Carta-Agenda, con el título «Derecho a la Democracia Participativa», reconoce el derecho de todos los habitantes de las ciudades a participar en los procesos políticos y de gestión de su ciudad. Y en particular, «a participar en los procesos de decisión de las políticas públicas municipales; a interpelar a las autoridades municipales a propósito de sus políticas públicas y a evaluarlas; y a la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades locales en los procesos de decisión de las políticas públicas municipales» (apartado 1). Además, de acuerdo con lo indicado en el apartado 2 de ese mismo artículo, esa participación debe ser una participación de calidad, lo que se traduce en el reconocimiento de una capacidad real de influir en las decisiones municipales. Asimismo, la Carta-Agenda reconoce el derecho de todas las personas que habitan en la ciudad a participar en la articulación del espacio público, incluyendo la participación en la gestión y uso de estos espacios, fundamento de la convivencia en la ciudad (art. I.1).

Como medidas ligadas al derecho a la democracia participativa, a adoptar a medio plazo, la Carta-Agenda propone el «establecimiento de un proceso de consulta para la elaboración del presupuesto»; el «establecimiento de un sistema de participación ciudadana para la elaboración de los proyectos, programas y políticas municipales, incluyendo el plan director de la ciudad y las ordenanzas municipales de participación»; y la «organización de consultas ciudadanas abiertas a todas las personas habitantes de la ciudad cuando se planteen cuestiones de interés general que lo justifiquen». Estas medidas constituyen cauces de participación real de los ciudadanos en la planificación y la gestión de la ciudad, algunos de los cuales se vienen implantando en las ciudades desde hace algún tiempo —pensemos en los denominados presupuestos participativos, que son ya una realidad en muchos municipios—. Como veremos a continuación, buena parte de esos mecanismos han sido regulados en las recientes leyes de participación ciudadana aprobadas por las comunidades autónomas y en los reglamentos locales de participación.



## 2. La articulación jurídica de la participación ciudadana. En particular, las consultas

La adecuada regulación de las herramientas de participación ciudadana en el ámbito local constituye un requisito indispensable para conformar ciudades de acuerdo con los postulados del derecho a la ciudad. A este respecto, ya hemos señalado antes que las ciudades constituyen espacios especialmente idóneos para desarrollar instrumentos participativos. La propia LRBRL parece sostener esta idea al definir a los municipios, en su artículo 1, como «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos». De conformidad con ello, el artículo 18.b) de la misma Ley reconoce a los vecinos del municipio el derecho a «participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal»; el apartado f) les reconoce también el derecho a «pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley», y el h) el de «ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis (83).»

Tradicionalmente, han sido dos las modalidades de participación ciudadana reguladas por el Derecho administrativo: la orgánica y la funcional. La participación orgánica supone la integración de los ciudadanos en la estructura organizativa de la Administración a través de los órganos de participación, mientras que la participación funcional es aquella que permite al ciudadano participar en los procesos de toma de decisiones de la Administración, pero sin integrarse en sus estructuras.

Como órgano de participación de ámbito municipal, la LRBRL contempla y regula en sus aspectos básicos el Consejo Social de la Ciudad, que debe existir únicamente en los municipios de gran población. Este órgano está integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas (art. 131) y sus funciones son, además de las determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos (art. 132).

---

(83) Este precepto dirige a los ayuntamientos el mandato de establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

Los vecinos que pueden ejercer la iniciativa popular son los que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Pueden hacerlo presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Asimismo, la iniciativa puede llevar incorporada una propuesta de consulta popular local.



Asimismo, en cuanto a la participación de los vecinos en los órganos de gobierno locales, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, prevé en su artículo 88 la posibilidad de que la Corporación abra un turno de consultas para que los asistentes puedan interpelar a sus miembros sobre temas concretos de interés municipal. (84)

En cuanto a la participación funcional, esta se ha canalizado tradicionalmente, en el marco del procedimiento administrativo, a través de los trámites de alegaciones, audiencia e información pública. Estas técnicas se regulan actualmente, de manera general, en los artículos 76, 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, normativa básica que, aún renovada, no ha alterado el esquema tradicional de las formas de participación.

Esta forma de articular la participación funcional mediante, exclusivamente, los instrumentos tradicionales, es insuficiente, pues no garantiza que la opinión de los habitantes de la ciudad tenga una verdadera incidencia en los procesos de adopción de las decisiones que les afectan. Tal insuficiencia se ha hecho patente, por ejemplo, en materia urbanística. En este ámbito, el Parlamento Europeo ya alertó hace años sobre las deficiencias de los mecanismos de participación previstos en nuestro ordenamiento jurídico, a través del conocido *Informe Auken* (85). Y lo cierto es que existe una amplia percepción social sobre el carácter irrelevante de la participación ciudadana, que se plasma en soluciones urbanísticas alejadas de los intereses reales de los ciudadanos (86)

(84) Como señala Tolivar Alas, los Reglamentos de participación ciudadana de las corporaciones locales contemplan la forma de realizar estas intervenciones, de forma exclusivamente oral o previa presentación de escrito. Incluso algunas de estas disposiciones locales prevén el otorgamiento de palabra a personas o entidades vecinales al tratar el correspondiente punto del orden del día. TOLLIVAR ALAS, L. (2020), «Gobierno de y desde la ciudad», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 80.

(85) Informe del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas, de 18 de marzo de 2009 (2008/2248(INI)). Entre otras cosas, el informe «pide a las autoridades españolas que desarrollen una cultura de la transparencia dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismos de información y participación ciudadana efectivos» (punto 5) y que consulten a sus ciudadanos y les hagan partícipes en los proyectos de desarrollo urbanístico, con objeto de fomentar un desarrollo justo, transparente y sostenible en los casos necesarios, en el interés de las comunidades locales y no en el exclusivo interés de los promotores, inmobiliarias y otros intereses creados (punto 30)».

(86) CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2016), «La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 248.



En este contexto de insatisfacción y de creciente desconfianza de los ciudadanos en la clase política, las CCAA y las entidades locales han incorporado a sus ordenamientos nuevos mecanismos de participación con la intención profundizar en una democracia más participativa. Realmente, el empleo de herramientas alternativas de participación no es algo nuevo. Las Administraciones Públicas ya venían recurriendo a ellas en mayor o menor medida, de modo que las nuevas normas de participación no han hecho sino positivizarlas(87), al amparo de algunos de los estatutos de autonomía de segunda generación que han dado un renovado impulso a la participación ciudadana (88).

Así, las leyes autonómicas de participación ciudadana, y en su virtud, los reglamentos de participación ciudadana de las entidades locales —esencialmente, municipios— han regulado una diversidad de procesos de participación, algunos de los cuales son promovidos por las cartas del derecho a la ciudad que venimos analizando, como los presupuestos participativos —relativamente extendidos ya como herramienta de participación ciudadana local— o las consultas populares. Destacan, asimismo, entre los procesos participativos, los llamados procesos deliberativos, que se caracterizan por establecer un espacio público para el contraste argumentos, al objeto de conocer las propuestas, intereses y posiciones de los ciudadanos.

La iniciativa para desarrollar procesos participativos puede partir del gobierno local o bien de los ciudadanos. En el segundo caso, las leyes autonómicas y los reglamentos municipales de participación ciudadana suelen exigir algunos requisitos procedimentales para su validación, como que cuente con el respaldo de un número de firmas de apoyo o que se acompañe de una justificación de la propuesta, además de la aprobación de la iniciativa por un órgano municipal. Cumplidos esos trámites, lo más razonable es que el órgano local deba poner en marcha necesariamente el proceso participativo. Sin embargo, esta no es una cuestión que las normas sobre participación ciudadana dejen clara siempre, de modo que, al final, la puesta en marcha del proceso participativo instado por la ciudadanía dependerá de una decisión discrecional del órgano competente (89).

---

(87) CASTEL GAYÁN, S. (2014), «Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas», *Revista de internet, derecho y política*, núm. 19, pág. 56.

(88) *Vid.* arts. 4.2 y 43 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; arts. 15.3 y 20.a) del Estatuto de Autonomía de Aragón; arts. 1.3 y 9.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 10.1 y 10.3.19 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y art. 15 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

(89) A este respecto, *vid.* FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., *op. cit.*, pág. 304 y CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. (2020), «La ciudad como espacio político: las iniciativas ciudadanas», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 137-142.



Para el desarrollo de estos procesos, las normas de participación ciudadana ordenan una serie de instrumentos participativos: las audiencias públicas ciudadanas, dirigidas a escuchar las propuestas de las personas que se vean afectadas por un asunto en cuestión; las encuestas; los foros de participación, que constituyen un medio para la deliberación, la cooperación y la elaboración de propuestas de acción; los paneles ciudadanos, cuyo objeto es que la ciudadanía pueda dar respuesta a las consultas que le formule la Administración, y los jurados ciudadanos, configurados como un espacio de valoración por los ciudadanos de una determinada actividad pública (90).

Entre los instrumentos de participación, particular interés han despertado las consultas ciudadanas. Conviene señalar, antes de nada, que cuando se alude a las consultas populares o ciudadanas en el ámbito local se puede estar haciendo referencia a dos figuras diferentes. Una, la consulta de carácter refrendario, regulada con carácter básico en el artículo 71 de la LRBR (91) y cuya celebración requiere autorización del Consejo de Ministros. Otra, la consulta popular no refrendaria, instrumento desarrollado por las comunidades autónomas en ejercicio de la competencia que han asumido sobre esta materia a través de sus estatutos de autonomía. Esta segunda modalidad de consulta, más ágil y flexible —por la innecesariedad de obtener autorización previa del Gobierno como requisito para su celebración— parece más adecuada al objetivo de posibilitar una participación dinámica y efectiva en los asuntos municipales (92).

Esta modalidad —la que a nosotros ahora nos interesa— no es sino un instrumento de participación que tiene por objeto el conocimiento de la opinión de un determinado sector o colectivo de la población, mediante un sistema de votación de carácter no refrendario, sobre una decisión o política pública determinada o, en general, sobre asuntos de interés público que le afecten. Las consultas son un mecanismo idóneo para

(90) Un estudio completo y exhaustivo de los procesos y los instrumentos participativos, a partir de las regulaciones autonómicas, puede verse en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., *op. cit.*, págs. 277-335.

(91) Este precepto establece lo siguiente: «De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando esta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.

(92) Sobre esta cuestión, *vid.* CASTEL GAYÁN, S. (2011), «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?» en *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, págs. 304-307 y LLORENS FERRER, M. (2013), «La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático», *Revista catalana de dret públic*, núm. 46, págs. 168-172.



hacer partícipes a los habitantes de las ciudades de las decisiones que sean trascendentes para ellos. Desde esta perspectiva, son una herramienta adecuada para satisfacer las aspiraciones del derecho a la ciudad. No obstante, su configuración plantea algunas cuestiones que merecen alguna consideración.

Cabe preguntarse, en primer lugar, a quién y sobre qué se puede consultar. El Tribunal Constitucional ha declarado que las consultas populares no refrendarias solo pueden tener carácter sectorial, no general (SSTS 31/2015, de 25 de febrero y 119/1995, de 17 de julio). Por tanto, las personas llamadas a participar en estas consultas son las que integran colectivos de ciudadanos que se configuran en torno a unos intereses concretos de índole social, económico, cultural, etc. Esto no excluye que se puedan plantear a través de consultas no refrendarias cuestiones que, eventualmente, puedan ser de interés de todos los habitantes de la ciudad (por ejemplo, un proyecto urbanístico municipal de primera magnitud) ni que, por tanto, puedan ser llamados a participar todos ellos. Lo que viene a subrayar esta doctrina es que, a diferencia de lo que ocurre en las consultas refrendarias, la participación en las no refrendarias se produce a título individual y, por tanto, no es expresión jurídica de la voluntad de un cuerpo de electores con una adscripción territorial y una composición determinada por el ordenamiento.

Los asuntos sobre los que puede versar una consulta ciudadana son muy variados, habida cuenta de la amplitud de competencias de los entes locales, en cuanto administraciones territoriales. Por poner algunos ejemplos, pueden ser objeto de consulta el uso al que destinar un espacio de titularidad pública, la ubicación de dotaciones y equipamientos, el diseño del mobiliario urbano, el trazado de las rutas del servicio de transporte colectivo urbano o la propuesta de celebración de algún evento importante para la ciudad. En cualquier caso, ni las normas sobre participación ciudadana ni otras normas sectoriales identifican cuestiones concretas sobre las que se permita plantear una consulta. A este respecto, no parece razonable que esas cuestiones deben quedar delimitadas de manera precisa por las normas, pues se restringiría absurdamente el ámbito material de la participación ciudadana. En cambio, sí puede ser oportuno que en algunos sectores se establezcan unas pautas a partir de las cuales los órganos del gobierno local puedan decidir convocar la consulta —o incluso queden obligados a hacerlo—.

En relación con el objeto de las consultas, ha de tenerse presente que muchas de las decisiones que afectan a los residentes de las ciudades se basan en criterios que por su carácter técnico o científico no pueden ser ponderados por cualquier ciudadano. Esto, lógicamente, limita el ámbito de las consultas ciudadanas, que podrán emplearse cuando la decisión sobre qué hacer o no hacer en la ciudad deba adoptarse sobre la base de



criterios no científicos. O, en su caso, la participación ciudadana deberá producirse dentro del margen de decisión que reste una vez considerados los criterios científicos o técnicos (93).

Por otra parte, la decisión sobre la convocatoria de estas consultas queda, en buena medida, dentro del margen de discrecionalidad de los órganos locales, como ocurre, en general, con todos los procesos participativos, según hemos visto. Así, las normas que regulan las consultas ciudadanas no establecen de manera clara la obligatoriedad de convocar la consulta ni siquiera cuando la iniciativa parte de los ciudadanos y esta cumple todos los requisitos procedimentales (94). De este modo, que un gobierno local haga un uso adecuado de las consultas depende fundamentalmente de su compromiso con la participación ciudadana y el derecho a la ciudad y, en este sentido, los ayuntamientos, en general, no son especialmente proclives a hacerlo, o si lo hacen, lo es como mero ejercicio *cosmético* de democracia directa, y no para promover que las ciudades sean verdaderos espacios de construcción colectiva (95).

En la línea de lo que se acaba de decir, algunos autores han puesto en duda la utilidad de las consultas ciudadanas. Así, Q. Brugué *et al.* sostienen que las consultas se convocan para ganarlas, que las votaciones son conservadoras y tienden a favorecer el *statu quo* y que son ma-

(93) En esta línea, E. Arana ha manifestado que la decisión sobre la forma de gestionar el servicio urbano del agua no debe someterse a consulta ciudadana, dado que la capacidad para emitir una opinión sobre esa cuestión requiere unos conocimientos técnicos, económicos y financieros de los que carece la inmensa mayoría de ciudadanos. ARANA GARCÍA, E. (2020), «¿Son jurídicamente posibles las consultas populares en relación a los servicios urbanos del agua?», en J. TORNOS MAS (dir.), *Observatorio del Ciclo del Agua 2019*, Navarra, Aranzadi.

(94) No obstante, algunas normas de participación sí prevén expresamente, para el caso de la iniciativa ciudadana, que, si esta alcanza el mínimo de firmas exigible, la solicitud debe ser aprobada y, por tanto, la consulta debe convocarse. Es el caso de las leyes de participación catalana (art. 38.2 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana) y balear (art. 64.1 de la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos).

(95) El conflicto social y político que se ha generado en torno a la construcción de un hotel de lujo en el puerto de Málaga ilustra a la perfección lo que acabamos de exponer. Este proyecto, puesto en marcha hace algunos años, ha contado con el firme rechazo de diversos sectores de la sociedad malagueña. Entre otras razones, se argumenta que si el edificio —un rascacielos en pleno dique de levante del recinto portuario— llega a ejecutarse, se producirá un daño irreparable al paisaje de la ciudad, por su enorme impacto visual. En esa tesitura, los dos grupos municipales de la oposición han solicitado al equipo de gobierno la convocatoria de una consulta ciudadana para que los malagueños se pronuncien sobre el proyecto. El equipo de gobierno ha rechazado la iniciativa alegando que no es oportuno «escondarse» en una consulta ciudadana porque ello puede generar inseguridad a los inversores —un fondo catari—. Esta situación constituye, a nuestro parecer, un ejemplo paradigmático de aquello contra lo que se rebela el derecho a la ciudad: poner el espacio público central de la ciudad al servicio de los intereses de la industria turística desconociendo las necesidades y deseos de sus residentes. Sobre esta cuestión, *vid.* SÁNCHEZ, S. (2021), «El Pleno de Málaga vuelve a tumbar una consulta ciudadana sobre la torre del puerto», *Málaga hoy*, 18 de enero y LINDO, E. (2021), «Málaga no es Dubai», *El País*, 7 de febrero.





nipulables y pueden inducir a la mayoría a tomar decisiones equivocadas (96). Unas observaciones que se engarzan directamente en una idea formulada por Lefebvre en torno a la participación ciudadana: el autor habla de la *participación como espectáculo* para referirse a la situación en la que queda el ciudadano cuando es interpelado o convocado por las autoridades locales, regionales o estatales a participar a través de mecanismos que no hacen sino encauzar las posibilidades de intervención ciudadana hacia ejercicios de acompañamiento y aval a las políticas municipales, blindando de este modo el ámbito de la toma efectiva de decisiones (97).

En conclusión: aunque existe un marco normativo que posibilita e incluso promueve el uso de fórmulas de democracia participativa y directa, los gobiernos locales siguen haciendo en la mayoría de los casos un uso meramente estético o superficial de los instrumentos de participación ciudadana. Es preciso, pues, profundizar en la cultura de la participación para lograr avances también en el plano jurídico, con el objetivo de que el uso de estas herramientas se naturalice, que el recurso a ellas no dependa casi exclusivamente del compromiso que los gobiernos locales asuman con la participación ciudadana, y, en definitiva, que se garantice la intervención real y efectiva de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas sobre los asuntos que les atañen.

#### IV. Una reflexión final: el derecho a la ciudad como principio jurídico

La construcción de un régimen jurídico del derecho a la ciudad constituye una tarea no exenta de dificultad.

En su concepción filosófico-política, el derecho a la ciudad se presenta como un ideal de transformación de la urbe en algo nuevo: un espacio de creación colectiva que ha de liberarse de las imposiciones de la lógica capitalista para facilitar la vida plena de las personas que la habitan, quienes deben poder decidir el devenir de la ciudad mediante la participación democrática.

Esta noción del derecho a la ciudad, como reacción o reivindicación frente al modelo de producción capitalista que domina los procesos de urbanos, tienen una fuerte carga ideológica. A este respecto, la despolitización del concepto de derecho de la ciudad parece inevitable y aun conveniente si se pretende que pase a constituir una máxima generalmente aceptada por los responsables de la gestión de las ciudades. Pero esa

(96) BRUGUÉ, O. *et al.* (2018), «Democràcia directa local; consideracions sobre les consultes municipals», *Revista catalana de dret públic*, núm. 57, pág. 13.

(97) MARTÍNEZ LOREA, I., *op cit.*, pág. 24.



despolitización no debe llevar a la supresión absoluta de la propuesta originaria: el derecho a la ciudad es, sobre todo, el derecho a la *apropiación* del espacio urbano por sus habitantes.

Esta idea late en los instrumentos de carácter indicativo que en el ámbito internacional y europeo han institucionalizado el derecho a la ciudad. Las diversas cartas codificadoras de este derecho y algunos de los autores que lo han estudiado lo conciben como un «derecho de derechos» o un «macroderecho» aglutinador de otros derechos que encuentran en la ciudad el ámbito idóneo para su materialización. Al respecto, se viene discutiendo si el derecho a la ciudad es un simple agregado de los derechos humanos que se realizan en la ciudad o si constituye un derecho autónomo que trasciende a todos ellos y, por tanto, ha de ser objeto de un tratamiento diferenciado. Aquí radica la problemática en torno a la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad.

Tal y como apunta J. Gifreu, nuestro ordenamiento jurídico no reconoce y tutela el derecho a la ciudad como un derecho exigible y justiciable por sí mismo (98). No faltan voces que reivindican la consideración del derecho a la ciudad como un derecho unitario, diferente de esos otros derechos que agrupa (99). La cuestión es si, más allá de que el derecho a la ciudad implique, efectivamente, la consideración conjunta de todo el conglomerado de derechos que integra, se le puede atribuir la condición de verdadero derecho subjetivo.

El reconocimiento de un derecho subjetivo público implica la existencia de unas obligaciones correlativas a cargo de los poderes públicos — especialmente, la Administración— cuyo cumplimiento puede serles exigido y reclamarse, en su caso, ante los tribunales de justicia. En el caso del derecho a la ciudad, su condición de derecho «paraguas» o agregador de otros derechos supone que deslindar las concretas obligaciones que su reconocimiento entraña, de las que derivan de esos otros derechos que comprende, resulte sumamente complicado. Así, nos planteamos: ¿cuál es exactamente el contenido material del derecho a la ciudad? ¿Qué es lo que puede exigirse de los poderes públicos en virtud del derecho a la ciudad, que no pueda reclamarse en ejercicio de alguno de los derechos que aglutina? ¿Es posible reconocer la existencia de un derecho

(98) GIFREU FONT, J., *op. cit.*, pág. 48.

(99) Así, J.M. Bandrés sostiene que «el derecho a la ciudad no se describe como un derecho desagregado o fragmentado en un complejo elenco de derechos sociales de carácter autonómico o independiente, porque se sustenta en una concepción unitaria como corresponde a su consideración de derecho humano, cuya protección se garantiza de forma integral e indivisible». BANDRÉS SÁNCHEZ — CRUZAT, J.M., *op. cit.*, pág. 100. En cambio, Parejo considera que «su vocación en el plano jurídico no aspira tanto a una consistencia e identidad nítidas, cuanto a su juego como fórmula condensada del conjunto de derechos y deberes encuadrables en el status de ciudadanía». PAREJO ALFONSO, L. *op. cit.*, pág. 638.



subjetivo cuyo contenido material consista simplemente en la facultad de reclamar el cumplimiento de los derechos humanos en la ciudad?

A nuestro juicio, el planteamiento de estas cuestiones no lleva sino a concluir que el derecho a la ciudad no constituye un derecho subjetivo autónomo. Su configuración como «macroderecho» o «derecho paraguas» —de contenido difuso— impide derivar de él facultades y correlativas obligaciones concretas y distintas de las que derivan de los derechos que agrupa. Las características que presenta el derecho a la ciudad lo aproximan, más bien, a la categoría de los principios jurídicos, sin que ello suponga, en absoluto, desdeñar su valor y virtualidad jurídica.

Los principios del derecho son las ideas directrices de un ordenamiento jurídico, las que inspiran, orientan, relacionan y estructuran sus distintos elementos, normativos y no normativos. Son, como gráficamente afirma M. Rebollo, las reglas que permiten encajar todas las piezas del complejo rompecabezas en que consiste el ordenamiento jurídico (100). En cuanto mandatos de naturaleza jurídica, los principios se integran en el ordenamiento —no son elementos extra-sistema—; informan las normas y sirven como criterios de interpretación de las mismas, y, además, en el ámbito del Derecho administrativo cumplen la importante función de habilitar y guiar el ejercicio de las potestades administrativas (101).

Justamente, estas son las funciones que el derecho a la ciudad está llamado a desempeñar. El derecho a la ciudad se expresa como una idea directriz que refleja la voluntad de hacer de las ciudades espacios de creación colectiva justos y equilibrados, que permitan a sus habitantes desarrollar una vida plena. Tal idea sirve para relacionar, estructurar y dar coherencia al conjunto amplio y heterogéneo de derechos que han de materializarse en el ámbito urbano. Es decir, vendría a ser la piedra angular del sistema de derechos en la ciudad (102). Desde esta perspectiva, el derecho a la ciudad opera también como elemento informador de las normas llamadas a regular tales derechos.

Asimismo, el derecho a la ciudad puede proporcionar criterios de interpretación del ordenamiento jurídico local y orientar el ejercicio de las funciones públicas —las potestades administrativas— por los órganos de gobierno de la ciudad. Y además de todo ello, la categoría de los princi-

(100) REBOLLO PUIG, M. (2010), «Los principios generales del derecho (atrevimiento atribulado sobre su concepto, funciones e inducción)», en *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, La Ley, págs. 1.525-1.527.

(101) Sobre la naturaleza y funcionalidad de los principios jurídicos, *vid.* MORENO LINDE, M., *op. cit.*, págs. 125-134.

(102) En este sentido, J. Ponce estima necesario «construir un sistema de derechos en la ciudad interconectados que sumen más que las partes, esto es, que sumen el derecho a la ciudad». PONCE SOLÉ, J., «El derecho a la ciudad...», *op. cit.*, pág. 122.



pios jurídicos, que son la expresión de las convicciones ético-jurídicas de la comunidad (103), es la más idónea para incorporar al ordenamiento jurídico el ideal de *apropiación* ciudadana del espacio urbano que encierra la propuesta teórica del derecho a la ciudad.

## V. Bibliografía

- AGUIRRE i FONT, J. M. (2021), «La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15.
- ALENZA GARCÍA, J.F. (2020), «Desarrollo Sostenible», en J.F. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley.
- ARANA GARCÍA, E. (2018), «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 10.
- (2020) «¿Son jurídicamente posibles las consultas populares en relación a los servicios urbanos del agua?», en *Observatorio del Ciclo del Agua 2019*, Aranzadi, 2020.
- AUBY, J.B. (2018), «La ciudad, ¿nueva frontera del Derecho administrativo?» en *Transjus*, núm. 3/2018. Versión en castellano de «La ville, ¿nouvelle frontière du droit administratif?», en *Actualité Juridique Droit Administratif* (AJDA), núm. 15, 2017.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. (2014), «El derecho a la ciudad», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 35.
- BLANCO, I., GOMÀ, R., y SUBIRATS, J. (2018), «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 20.
- BRUGUÉ, Q., CASADEMONT, X., GIFREU, J. y PRIETO-FLORES, Ó. (2018), «Democràcia directa local; consideracions sobre les consultes municipals», *Revista catalana de dret públic*, núm. 57.
- CASTEL GAYÁN, S. (2011), «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?» en *Revista catalana de dret public*, núm. 43.
- (2014), «Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas», *Revista de internet, derecho y política*, núm. 19.
- CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. (2020), «La ciudad como espacio político: las iniciativas ciudadanas», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

(103) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R. (2006), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Thomson-Civitas, pág. 85.



- CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2016), «La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A., DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., y RODRÍGUEZ — CHÁVEZ MIMBRERO, B. (2020), «Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas con riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la ciudad», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DELGADO JIMÉNEZ, A. (2015), «Del derecho a la ciudad al reto de la ciudad sostenible e inteligente: la ciudad sostenible al servicio del derecho a la ciudad y la ciudad sostenible al servicio de la ciudad inteligente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 300.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2018), *Vox Populi: Consultas populares y procesos participativos*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.
- GALERA RODRIGO, S. (2006), «Urbanismo sostenible: la política europea del medio ambiente urbano», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 224.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R. (2006), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Thomson-Civitas.
- GARCÍA GUITIÁN, E. (2016), «Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC», *Revista de Estudios Políticos* núm. 173.
- GIFREU FONT, J. (2020), «Derecho a la ciudad. ¿Un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente?», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. (2015), «Smart city vs. Smart governance: ¿dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 300.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, R., «Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación». Disponible en <https://www.tendencias21.es/derecho/attachment/113651/>
- HARVEY, D. (2008), «El derecho a la ciudad», *New Left Review*, núm. 53.
- (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal.
- IZQUIERDO RONCERO, J.J. (2004), «Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española», *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 139.
- IZZO, V.N. (2016), «La città contemporanea e gli spazi del diritto», *Materiali per una storia della cultura giuridica*, núm. 2.
- JIMÉNEZ JAÉN, A. (2010), «El medio ambiente urbano: la estrategia europea para un desarrollo urbano sostenible», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25.
- LEFEBVRE, H. (2017), *El derecho a la ciudad*, Madrid, Capitan Swing.



- LIMONAD, E. y MONTE — MÓR, R.L. (2012), «Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano», en *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*.
- LLORENS FERRER, M. (2013), «La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático», *Revista catalana de dret públic*, núm. 46.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2014), «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2006), *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid.
- MALLÉN VILLALBA, P. y VALVERDE AMADOR, A.X. (2018), «Riesgos sobre la privacidad de los datos abiertos recogidos en una *smart city*», en V. AGUADO i CUDOLÀ, V. PARISIO y O. CASANOVAS i IBÀÑEZ (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcelona, Atelier.
- MARTÍNEZ LOREA, I. (2013). Prólogo de LEFEBVRE, H., *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing.
- MIALOT, C. (2019), «El usuario, titular del derecho a la ciudad», en J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coord.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda urbana*, Barcelona, Atelier.
- MOLANO CAMARGO, F. (2016), «El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea», *Folios*, núm. 44.
- MORENO LINDE, M. (2014), «Consideraciones sobre los principios del derecho administrativo y su vigencia y aplicación en el ámbito urbanístico», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90.
- ONU-HABITAT (2014). Introducción de GEHL, J. *Ciudades para la gente*, Buenos Aires, Ediciones infinito.
- OTERO OITAVÉN, M.M. (2020), «El planificador urbanístico ante el reto de la ordenación de las viviendas de uso turístico. Legitimidad y oportunidad», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PAREJO ALFONSO, L. (2020), «Reflexiones en torno a la ciudad y el Derecho administrativo», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. (2017), «Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes», en J.L. PIÑAR MAÑAS y M. SUÁREZ OJEDA (coords.), *Smart cities: Derecho y Técnica para una ciudad más habitable*, Madrid, Ed. Reus.
- PONCE SOLÉ, J. (2020), «Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)», en *Blog de RCDP*.
- «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 (coord.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda urbana*, Atelier, Barcelona, 2019.
- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2020), «Un equilibrio justo. Los límites del TEDH a la regulación del precio de los alquileres», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- RAMALLO LÓPEZ, F.E. (2011), «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150.
- (2016) «Derecho a la ciudad. Buen gobierno y buena administración», *Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, núm. 4, vol. 1.
- REBOLLO PUIG, M. (2010), «Los principios generales del derecho (atreimiento atribulado sobre su concepto, funciones e inducción)», en *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, La Ley.
- (2019) «Formas de gestión de los servicios públicos. Los servicios de interés general», en M. REBOLLO PUIG y D.J. VERA JURADO, *Derecho administrativos* (Tomo III: Modos y medios de actividad administrativa), Tecnos.
- SOCÍAS CAMACHO, J.M. (2020), «Espacio público en la ciudad turística», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- TOLIVAR ALAS, L. (2020), «Gobierno de y desde la ciudad», en C. BARRERO RODRÍGUEZ y J. M. SOCÍAS CAMACHO (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- VILLAREJO GALENDE, H. (2015), «*Smart cities*: una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66.

## VI. Otros recursos

- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación «Ciudades y comunidades inteligentes-Asociación europea para la innovación». COM (2012) 4701 Final.
- LINDO, E. (2021), «Málaga no es Dubai», *El País*, 7 de febrero.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, 2015.
- PARLAMENTO EUROPEO. Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas, de 18 de marzo de 2009 (2008/2248(INI))



SÁNCHEZ, S. (2021), «El Pleno de Málaga vuelve a tumbar una consulta ciudadana sobre la torre del puerto», *Málaga hoy*, 28 de enero.

SANZ, E. (2020), «La experiencia europea (y catalana), ¿se constata el fracaso de limitar los alquileres?», *El Confidencial*, 19 de noviembre.

