

JOSÉ MANUEL BANDRÉS

**EL DERECHO A LA CIUDAD
Y EL BUEN GOBIERNO URBANO**

**LOS NUEVOS RETOS DE LA GOBERNANZA
URBANA SOSTENIBLE PARA EL SIGLO XXI**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2022

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PREFACIO INTRODUCTORIO. LA CIUDAD, TERRITORIO DE CIVILIZACIÓN	13
CAPÍTULO I. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD COMO ESPACIO PÚBLICO	27
«EL AIRE DE LA CIUDAD NOS HACE LIBRES»	27
1. Los vínculos y nexos entre ciudad, ciudadanía y orden civilizatorio: la creación y formación de la ciudad como espacio público de socialización colectiva	27
2. La urbanización de la ciudad como función pública. La responsabilidad del planificador urbanístico de establecer directrices, criterios y pautas de la acción urbanizadora que sean racionales, equilibrados y acordes con las necesidades económico-sociales de sus habitantes.....	37
3. Las utopías urbanas en el contexto del principio esperanza	43
CAPÍTULO II. LA CIUDAD REBELDE	49
«¡VIVIR LA DEMOCRACIA LOCAL DE FORMA PLENA!»	49
1. El fundamento de la idea de ciudad como espacio de reivindicación de los derechos humanos y de las libertades democráticas y las fuentes ideológicas del municipalismo.....	49
2. El papel de las entidades ciudadanas y de los movimientos sociales en los procesos de transformación de la ciudad y en los procedimientos de resolución de la conflictividad urbana.....	58
3. La reivindicación de la ciudad abierta en el marco de reforzamiento de la democracia y el autogobierno local.....	62

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO III. LA CIUDAD MULTICULTURAL Y COSMOPOLITA	65
«APRENDAMOS A CONVIVIR JUNTOS EN LA CIUDAD Y A COMPARTIR» ...	65
1. La identidad de la ciudad y el reconocimiento y protección de la diversidad de identidades individuales y colectivas de sus habitantes.....	65
2. Democracia local plural e inclusiva, presupuesto y fundamento del reconocimiento de una sociedad urbana multicultural	71
3. El gobierno local y la definición de las políticas urbanas de protección de la multiculturalidad.....	73
 CAPÍTULO IV. LA CIUDAD FEMINISTA.....	 79
¡NOSOTRAS EXISTIMOS, ALZAMOS LA VOZ Y TOMAMOS LA CIUDAD QUE NOS PERTENECE!.....	79
1. Una visión feminista de la ciudad y su plasmación en la construcción de la ciudad de las mujeres.....	79
2. La revitalización de la democracia local auspiciada por los movimientos feministas promotores de la extensión de los derechos políticos de las mujeres	85
3. La convergencia entre las políticas de género y las políticas urbanas	88
 CAPÍTULO V. LA CIUDAD, BALUARTE DE LA ÉTICA PÚBLICA Y LOS VALORES DEMOCRÁTICOS.....	 93
¡NO PODEMOS SER INDIFERENTES A LOS VALORES Y CONVICCIONES DE LOS OTROS!.....	93
1. Una visión de la ciudad desde la perspectiva de los valores éticos y las virtudes públicas	93
2. La legitimación democrática del gobierno local y el principio de cohesión social	102
3. La democracia local, la ética pública y el principio de máxima transparencia.....	105
 CAPÍTULO VI. LA CIUDAD DE LAS ARTES, EL SABER Y EL CONOCIMIENTO	 111
«LA GRAN BELLEZA DE LA CIUDAD MERECE SER CONTEMPLADA, ADMIRADA Y COMPARTIDA».....	111
1. La ciudad de los arquitectos y el imperativo estético	111
2. La ciudad de la cultura y la educación.....	118
3. La ciudad de la innovación y el progreso científico	123
 CAPÍTULO VII. LA CIUDAD VERDE Y SOSTENIBLE	 129
«REDEFINAMOS, REDISEÑEMOS Y TRANSFORMEMOS LA CIUDAD DESDE LA ECOLOGÍA PARA LOGRAR LA ECOCIUDAD»	129

	<u>Pág.</u>
1. La protección del medioambiente en la ciudad y el concepto de desarrollo urbano sostenible	129
2. Políticas urbanas contra el cambio climático y contra la contaminación y otras afectaciones medioambientales	135
3. La gestión de los residuos urbanos y la migración hacia un modelo sostenible de economía circular	139
CAPÍTULO VIII. CIUDADES GLOBALES	143
«LAS CIUDADES NO SON ISLOTES AISLADOS SINO REALIDADES URBANAS INTERDEPENDIENTES, POR LO QUE DEBEN ESTABLECER ENTRE ELLAS VÍNCULOS DE SOLIDARIDAD QUE PERMITAN IDENTIFICAR NUESTRO MUNDO DE CIUDADES COMO TIERRA DE FRATERNIDAD».....	143
1. Las ciudades globales en el contexto de la mundialización y la internacionalización del municipalismo.....	143
2. La institucionalización de plataformas y redes de ciudades para promover la cooperación y el desarrollo humano de las colectividades y comunidades a nivel local.....	148
3. La renovación y la reconversión de las funciones de la ciudad y la asunción de nuevas atribuciones y competencias por los gobiernos locales en el marco de un mundo abierto.....	152
CAPÍTULO IX. LAS CIUDADES INTELIGENTES	157
«CIUDADES PERMANENTEMENTE INTERCONECTADAS CON LA CIUDADANÍA Y CIUDADANAS Y CIUDADANOS CONSTANTEMENTE INTERRELACIONADOS CON LA CIUDAD»	157
1. El impacto de la revolución tecnológica y de la sociedad de la información en la ciudad: la formación y desarrollo de las ciudades inteligentes (<i>smart cities</i>)	157
2. La responsabilidad del gobierno local en el despliegue de la democracia digital	162
3. La implementación del modelo de gobierno electrónico y la Administración electrónica en el ámbito local.....	164
CAPÍTULO X. LA GOBERNANZA DE LA CIUDAD	167
«UNA CIUDADANÍA INFORMADA ES LA MAYOR RIQUEZA DE LA CIUDAD».	167
1. Los postulados y presupuestos de la gobernanza urbana: la necesidad de establecer un marco institucional favorable a la democracia y a la autonomía local.....	167
2. Los principios fundamentales que garantizan una gobernanza eficiente y sostenible de la ciudad	173
3. La imperiosa necesidad de implantar un sistema estructural de buena gobernanza de la ciudad para potenciar y dinamizar las políticas urbanas de buen gobierno y buena administración	179

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO XI. EL DERECHO A LA CIUDAD.....	183
«LAS CIUDADES QUE ESTIMAMOS, LAS CIUDADES QUE ANHELAMOS, LAS CIUDADES QUE QUEREMOS, LAS CIUDADES QUE AMBICIONAMOS, SON EXPRESIÓN Y REFLEJO DEL DERECHO A LA CIUDAD QUE REIVINDICA EL DERECHO A UNA VIDA INDIVIDUAL Y COLECTIVAMENTE DIGNA».	183
1. El fundamento y el significado ideológico y dogmático del reconocimiento del derecho a la ciudad como derecho humano de valor universal	183
2. El contenido esencial del derecho a la ciudad.....	191
3. La responsabilidad del gobierno local en la implementación del derecho a la ciudad.....	198
 CAPÍTULO XII. EPÍLOGO. MANIFIESTO POR UNA GOBERNANZA URBANA SOSTENIBLE PARA EL SIGLO XXI	 203
«LA CIUDAD QUE ALENTAMOS ES UN TERRITORIO DE ACOGIDA, UN ESPACIO DE FRATERNIDAD Y DE DIGNIDAD SOCIAL QUE NOS PERTENEZCA A TODOS»	203
1. ¿Qué es hoy la ciudad para nosotros?.....	203
2. ¿Por qué estimamos nuestras ciudades hoy en día?	205
3. ¿Qué podemos hacer para construir las ciudades del futuro?.....	206
 BIBLIOGRAFÍA	 213
 APÉNDICE. CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD	 221

PREFACIO INTRODUCTORIO

LA CIUDAD, TERRITORIO DE CIVILIZACIÓN

I

La ciudad y el paradigma del buen gobierno urbano son los auténticos y verdaderos protagonistas de este libro.

Conceptos y nociones, como democracia local inclusiva, participación ciudadana, presupuestos participativos, urbanización medioambientalmente sostenible, economía urbana, regeneración y gentrificación urbanas, desarrollo humano local, interrelacionados directamente con el significado de la ciudad y con el reconocimiento del derecho a la ciudad, tienen cabida en este ensayo, que pretende penetrar en la comprensión de las realidades urbanas en unos tiempos inciertos, en que la irrupción de las nuevas tecnologías y el desarrollo de la sociedad de la información y la comunicación han generado profundos cambios en las sociedades urbanas.

Este es un libro para pensar, dirigido a las ciudadanas y ciudadanos interesados en la cosa pública, que son la fuerza ideológica y cultural constitutiva de la vida urbana. También este ensayo tiene la clara pretensión de formar parte del conjunto de tratados sobre gobernanza urbana, cuya finalidad es la de servir de guía a los representantes electos de los gobiernos municipales y a los gestores públicos de Ayuntamientos que asumen la responsabilidad de humanizar nuestras ciudades frente a los desajustes producidos por una globalización que se revela en muchas urbes inequitativa en la distribución de los bienes y servicios públicos de índole urbano.

En las páginas de este libro se describe y se descubre la ciudad como una de las creaciones colectivas de carácter político-jurídico y social más singulares, trascendentes y representativas de la civilización humana.

La observación de los procesos graduales que contribuyen al desarrollo y expansión de las ciudades, o a su decadencia a lo largo de la historia, permite averiguar cuáles son los retos y desafíos a los que las ciudades se enfrentan en los tiempos presentes.

Con este fin, son objeto de estudio, como el origen de un proceso civilizatorio que acompaña permanentemente el desarrollo de la vida humana, la ciudad antigua, cuya conservación modela la ciudad del presente, la ciudad medieval, la ciudad barroca, la ciudad industrial, la ciudad contemporánea, que crece aceleradamente para convertirse en una gran metrópolis e incorporarse al género de ciudades globales, y la ciudad ideal, que anhelamos espacial, económica y socialmente sostenible en la que habitarán las próximas generaciones.

El análisis de la morfología urbana y la estructura social de las ciudades refleja que su evolución se corresponde con los propios cambios civilizatorios que ha afrontado la humanidad. Ello demuestra que no es posible concebir o imaginar un mundo sin ciudades, pues las ciudades son expresión de la capacidad de innovación y perfección de la naturaleza humana, que condensa y sintetiza en la formación de la «urbe» todo su potencial de energía y fuerza creadora de un hábitat apropiado para ser soporte de la vida colectiva de la comunidad.

En este sentido, el sociólogo estadounidense Robert Park afirmaba que es en el entorno urbano —en un mundo que el propio hombre ha creado— donde la humanidad alcanzó primero una vida intelectual y alcanzó esas características que más le distinguen de los animales inferiores y del hombre primitivo, porque la ciudad y el entorno urbano representan el intento más coherente y, en conjunto, más fructífero, del hombre por hacer el mundo en que vive más acorde con los deseos de su corazón.

La ciudad, tal como hoy la conocemos, es el resultado de un espíritu colectivo e identitario, que ambiciona construir un espacio público diverso e inclusivo de participación democrática y de transformación social, del que todos sus habitantes se consideren corresponsables.

El estudio de la ciudad se aborda desde múltiples perspectivas, siguiendo la metodología imperante en la formación de la disciplina «Ciencias de la ciudad», que se nutre de las aportaciones provenientes de distintas especialidades que comparten el interés por el análisis científico del fenómeno urbano: historia de las ciudades, filosofía urbana, sociología urbana, ciencias políticas, ciencias jurídicas, economía, geografía, demografía, ciencias medioambientales, teoría de la arquitectura y del paisaje y del entorno vital e ingeniería urbana.

Ciertamente, la pluralidad de enfoques que cabe tener en cuenta para comprender la realidad de la vida urbana en todas sus dimensiones y vertientes, ha sido, sin duda, la principal dificultad que he tenido que afrontar en la redacción de este ensayo.

Pero ello no ha impedido que el libro conserve su coherencia y su unidad interna, porque todos los estudios acerca de la ciudad parten de una misma concepción de ciudad, que ha ido cristalizando desde tiempos remotos en todas las civilizaciones sedentarias, y que enfatiza su consideración de «lugar de civilización», de espacio de concreción del orden civilizatorio, en el sentido de que es el lugar perimetrado o acotado por un grupo de personas para vivir de forma segura y estable en comunidad y poder satisfacer sus necesidades existenciales más perentorias.

Sostengo reiteradamente en las páginas de este libro que la ciudad ha sido, es y será una construcción social que simboliza el triunfo de la civilización sobre la inhospitalidad del territorio vacío, de modo que podemos afirmar que la historia de las civilizaciones es la historia de las ciudades, y así mismo, que la historia de las ciudades resume y sintetiza la historia de las civilizaciones.

Según el historiador francés Fernand Braudel, el concepto de civilización —neologismo que surge tardíamente en el siglo XVIII y de forma furtiva en el sentido de paso a un estado civilizado— alude al conjunto de costumbres que presiden la vida colectiva de un grupo o de una determinada época, y designa, a la vez, un conjunto de valores morales, espirituales, culturales y materiales.

Desde ese prisma conceptual, la ciudad se define, se configura y se caracteriza por ser un territorio de acogida, un lugar de convivencia e integración social; un espacio de comunicación e intercambio de experiencias y afectos, que configuran una comunidad.

La imagen de la ciudad evoca, primariamente, las ideas de pertenencia y protección. Por ello, simbólicamente, la ciudad se describe como «claustro», «santuario», «madre y regazo», que proporciona paz y seguridad. A la vez, se contempla, según expresaba el filósofo y exalcalde de la ciudad de Venecia, Massimo Cacciari, como una máquina o instrumento eficaz de producción de la vida urbana.

Esta obra aporta una visión axiológica de la ciudad, pues parte de la premisa de que la ciudad es, en la actualidad, un espacio de sedimentación de los valores democráticos y de realización de los derechos humanos. Desde la perspectiva funcional, la ciudad también constituye un modelo de organización política y social, que sirve de soporte al desarrollo convivencial de la vida humana.

La ciudad es un proyecto de libertad. Es un dominio de liberación, de conquista de los derechos humanos, porque la emancipación de los individuos y colectivos que habitan en ella es uno de los objetivos esenciales que da sentido a la formación de las ciudades.

La función constitutiva de los derechos humanos de un orden de libertad y de democracia social se proyecta sobre la ciudad, aportándole un sustrato ideológico y cultural basado en el respeto a los valores fundamentales.

La ciudad se construye y se reconstruye permanentemente, por cuanto está sometida a múltiples factores condicionantes que inciden en su metamorfosis.

Por eso, este ensayo no tiene una finalidad meramente descriptiva de la realidad de la «problemática urbana» del presente, sino que se adentra en formular algunas ideas sobre gobernanza urbana que pueden resultar válidas para la configuración de la ciudad del futuro, que recibirán como legado cultural las próximas generaciones.

Partiendo del pensamiento de la influyente activista urbana estadounidense Jane Jacobs, para quien las ciudades tienen la capacidad de proporcionar algo para todo el mundo solo porque se crean para todo el mundo, el libro contiene una constante invitación a la acción de los actores políticos,

económicos y sociales para que implementen las estrategias que se revelen necesarias para lograr que las ciudades se desarrollen de forma equilibrada e inclusiva, sostenible y resiliente.

A lo largo de sus páginas se va dando forma a un Manifiesto en favor de las libertades urbanas, y por una gobernanza sostenible de las ciudades para el siglo XXI, basado en el estricto respeto a los derechos humanos, entendiendo por libertades urbanas aquellas que identificamos con el reconocimiento de un núcleo de derechos fundamentales y libertades públicas proyectado al ámbito local, de los que son titulares todos los habitantes residentes en cualquier ciudad.

II

Este libro tiene una larga historia. Aunque ve la luz en la primavera de 2022, después de un intenso trabajo desarrollado en tiempos de confinamiento y pandemia, ha tenido, sin embargo, un prolongado periodo de gestación. Su concepción se remonta a finales de 1998, cuando tuve el honor de dirigir el Comité Científico que organizó la Conferencia europea «Ciudades por los Derechos humanos», auspiciada por el Consejo de Europa y el Ayuntamiento de Barcelona, que se celebró en el mes de diciembre de 1998, con ocasión de la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En los 12 capítulos en que se subdivide el libro se recogen algunas de las ideas que expuse en esa Conferencia acerca de la urgente necesidad de avanzar en los procesos de concretización y materialización de los derechos humanos en el ámbito urbano, para lo que resultaba indispensable la proclamación de un nuevo derecho humano, el derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad constituiría la base de la arquitectura política y jurídica de la gobernanza local. El derecho a la ciudad también debía ser el soporte ideológico y ético de las políticas públicas que debe acometer el gobierno de la municipalidad para que todos sus habitantes, sin excepción, gocen plenamente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ecológicos.

El ensayo contiene, también, una síntesis de las reflexiones vertidas en distintos foros académicos sobre la función de los derechos humanos en el desarrollo y transformación de las ciudades, que fueron objeto de ulterior exposición en las presentaciones que hice en las Conferencias de Ciudades por los Derechos Humanos, que tuvieron lugar en Saint-Denis (2000), Venecia (2002), Nuremberg (2004) y Saint-Denis (2012).

En la primera Conferencia de Barcelona de 1998 se aprobó el denominado «Compromiso de Barcelona», en el que, con la mirada puesta en los retos globales que cabía afrontar en el umbral del siglo XXI, se reivindicaba un mayor protagonismo de las ciudades en la protección y salvaguarda de los derechos humanos. Se subrayó la importancia de promover una cultura de los derechos humanos en el ámbito local que abordara, de forma particular, la extensión de los derechos de participación política a todos los residentes en el municipio y el reforzamiento de los derechos económicos y sociales.

En los encuentros preparatorios de la Conferencia de Barcelona, celebrados en las ciudades de Estrasburgo, Ginebra, Estocolmo y Sarajevo, se examinaron de forma monográfica cuestiones relativas, específicamente, a la protección de los derechos humanos en las ciudades, a la interdependencia entre los conceptos de ciudad y el derecho al desarrollo sostenible, a la extensión de la ciudadanía de pleno derecho, y al significado de convivir en la diferencia.

En el marco de estos foros preliminares, abogué por primera vez por iniciar debates participativos acerca de la elaboración de una «Carta de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad», donde se plasmara un catálogo de derechos que permitiera dar consistencia a las políticas emprendidas por los gobiernos locales en favor de los derechos humanos.

Como resultado de las aportaciones de alcaldes y regidores participantes en la Conferencia de Barcelona (entre los que destacaron el alcalde de Palermo, Leoluca Orlando; el alcalde de Estrasburgo, Roland Ries; el alcalde de Barcelona, Joan Clos; el alcalde de Ginebra, Michel Rossetti; el alcalde de Belfast, Robert Stoker; el alcalde de Saint-Denis, Patrick Braouzec; el alcalde de San Sebastián, Odón Elorza, y el alcalde de Estocolmo, Mats Hulth), así como de las intervenciones de académicos y representantes de institutos y organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos (Joan Subirats, Gurutz Jáuregui, Philippe Texier, David Geary, John Harman, Asbjørn Eide, Todé Sylla, Eric Sottas, Jean Jacques Friboulet y Francesc Casares), se sentaron las bases ideológicas de la ulterior Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, que sería aprobada en la ciudad francesa de Saint-Denis el 18 de mayo de 2000.

Se analiza en el libro el impacto que, en el pensamiento municipalista pro derechos humanos, y en la evolución de la concepción dogmática de los derechos humanos, tuvo la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, que fue redactada por un Comité Científico, que tuvo el honor de presidir, que estaba integrado por la catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de París VII, Monique Chemillier-Gendrau; el presidente del Instituto de Derechos Humanos de Noruega, Asbjørn Eide; el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, Lorenzo Martín-Retortillo; el presidente del Instituto de Derechos Humanos de Friburgo, Patrice Meyer-Bisch; el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Palermo, Giovanni Pitruzzella, y por la expresidenta de la Liga francesa de los Derechos del Hombre, Madeleine Rébérioux, actuando, como secretario general del mismo, el profesor Jaume Saura, director del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, a quienes, singularmente, dedico este libro, en reconocimiento y consideración a su persistente esfuerzo intelectual en crear las bases ideológicas y dogmáticas del derecho a la ciudad.

La Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad fue ratificada por numerosos alcaldes de ciudades europeas, en un solemne acto celebrado en el *Stade de France* de Saint-Denis, en el que expresaron su fidelidad a los ideales del municipalismo democrático, identificado con la lucha por la libertad y con el avance de la democracia social, la defensa de la igualdad y la consecución del bien común colectivo.

La Carta Europea, que serviría de modelo de las Cartas adoptadas, en los años posteriores, por distintas municipalidades de todo el mundo, nació con la vocación de centrar la gobernanza de la ciudad en el paradigma del respeto a los derechos humanos.

También la formulación del derecho a la ciudad plasmada en la Carta Europea de Saint-Denis se reflejó, posteriormente, en los trabajos del Foro Social Mundial y en la Conferencia de Naciones Unidas sobre desarrollo urbano sostenible Hábitat III.

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad tuvo el mérito de reconocer, en su primer artículo, el derecho a la ciudad como derecho humano de carácter fundamental, que se define significando 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».

En un artículo que publiqué en *Le Monde Diplomatique* (mayo de 2000), con el título «Les droits humains inscrits dans la réalité local», traté de sintetizar los rasgos definitorios de la Carta Europea, que proclama el derecho a la ciudad como derecho de todos los ciudadanos a disponer de un espacio colectivo de participación democrática sobre el que construir un entorno vital convivencial que favorezca el libre desarrollo de la personalidad de sus habitantes.

El libro propone una mirada a las dinámicas de transformación identitaria de la ciudad, con base en las ideas de algunos de los pensadores más destacados estudiosos de los fenómenos urbanos, tratando de establecer un fértil diálogo dialéctico con dichos autores, que sirva para entender mejor la esencia racional y sentimental de la ciudad.

De forma significativa, este libro, que lleva como título *El derecho a la ciudad y el buen gobierno urbano*, es tributario del pensamiento del filósofo francés Henri Lefebvre, que, en su obra *Le droit à la ville*, publicada en 1968, reivindica el reconocimiento del derecho a la ciudad como derecho político.

En dicho ensayo, el autor concibe el derecho a la ciudad como manifestación y reflejo de las luchas emprendidas por los movimientos sociales, que obliga a redefinir la morfología y las funciones económicas, políticas y culturales de la ciudad, así como a repensar las necesidades existenciales inherentes a la sociedad urbana.

Lefebvre se sirve de una metodología analítica que se sigue revelando útil para reencontrarse con el estudio científico de la realidad urbana, al referir que para formular o enunciar la problemática de la ciudad hay que distinguir con claridad: *a)* los filósofos y las filosofías de la ciudad, que la definen especulativamente como globalidad, definiendo el *homos urbanicus* de igual manera que el hombre en general, el mundo o el cosmos, la sociedad, la historia; *b)* los conocimientos parciales concernientes a la ciudad (sus elementos, sus funciones, sus estructuras); *c)* las aplicaciones técnicas de esos conocimientos (en un cierto contexto, en el cuadro fijado por las decisiones estratégicas y políticas), y *d)* el urbanismo como doctrina, es decir, como ideología, interpretando los conocimientos parciales, justificando las aplicaciones, elevándolas (por extrapolación) a una totalidad mal fundada o mal legitimada.

El derecho a la ciudad no puede formularse más que interrelacionándolo con el derecho a una vida urbana transformada, renacida, fundada en el humanismo utópico y en la reconstrucción de las unidades sociales.

El seguimiento crítico de las tesis de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad y de sus análisis acerca de los problemas que afrontan las sociedades urbanas en sus realidades cotidianas, así como sobre las cuestiones referidas a los presupuestos de la razonabilidad urbana que debe guiar las prácticas urbanísticas, las políticas de vivienda y del «hábitat», la organización industrial y la planificación global, que inciden en la morfología de las ciudades, me ha permitido dar perspectiva y coherencia prospectiva al texto de este libro.

Para los sociólogos urbanos resulta incuestionable la vigencia de estas reflexiones sobre el sustrato antropológico y el carácter transformador del derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad se concibe como manifestación del derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, del derecho a la actividad participativa de la ciudadanía y del derecho a apropiarse del espacio público, que siguen conservando su radicalidad y fuerza crítica transcurridos más de cincuenta años desde su formulación.

La relevancia del pensamiento de Lefebvre sobre la problemática urbana resulta evidente, pues no cabe más que constatar que sus ideas han traspasado los contornos de la filosofía política, extendiéndose su influencia a otros campos y disciplinas, singularmente, en la sociología urbana, la planificación urbanística y la gestión pública.

III

Este libro está escrito por un jurista comprometido con la defensa y protección de los derechos humanos y con la lucha por el Estado de Derecho y la expansión del valor de la Justicia en la esfera social.

Partiendo de estas premisas, el derecho a la ciudad se aborda, principalmente, desde una perspectiva metodológica que se sustenta en su caracterización de derecho humano. El estudio analítico de este nuevo derecho se realiza, por tanto, desde la dogmática del Derecho de los derechos humanos, aunque el ensayo se nutre, también, de aportaciones vertidas desde los campos de la filosofía política, la filosofía del Derecho, la sociología urbana y otras disciplinas sociales interrelacionadas con la gobernanza urbana.

Autores precursores de la disciplina encuadrable en el Derecho de los derechos humanos, como el filósofo italiano Norberto Bobbio, que concebía los derechos humanos conectados con el desarrollo global de la civilización humana, han contribuido, significativamente, a dar calidad científica a este ensayo.

Parte este autor de la idea de que la mayor parte de las definiciones de los derechos humanos son tautológicas, pues se refieren a que son aquellos «que pertenecen al hombre en cuanto hombre», o, incluyendo términos de valor, a «aquellos cuyo reconocimiento es considerado necesario para el perfeccionamiento de la persona humana», lo que revela que el concepto de derechos humanos no es una cuestión filosófica sino estrictamente política y jurídica.

Aunque el filósofo italiano plantease que la problemática más relevante que suscitan los derechos humanos no es la búsqueda de su fundamentación sino la de su protección, el ensayo, que ofrecemos a los lectores interesados en las cuestiones de gobernanza urbana, contiene tanto una aproximación al derecho a la ciudad que comprende el análisis de su fundamentación desde la perspectiva dogmática de la teoría general de los derechos humanos, como una visión práctica, que incluye un enunciado de las políticas públicas que son exigibles para la materialización de este derecho humano, cuya vigencia resulta tan determinante para configurar la realidad de la vida urbana.

No se ignora el pensamiento del filósofo estadounidense John Rawls, que profundiza en la concepción de los derechos humanos, al exponer que los derechos humanos son aquellos derechos cuyo reconocimiento no depende de ninguna doctrina moral y que se imponen como necesarios para sostener una sociedad justa, basada en la consecución del bien común.

Siguiendo las lecciones de este autor, he pretendido que esta concepción ideológica, que envuelve la noción de los derechos humanos como presupuesto de la justicia, se refleje en todas las páginas de este libro, propugnando la comprensión de la ciudad como espacio de dignificación humana y de redistribución social.

En este marco conceptual, el ensayo se adentra en la investigación de la estructura y la naturaleza del derecho a la ciudad como derecho humano, tomando también como referencia la producción intelectual de influyentes filósofos, politólogos, juristas, sociólogos y otros pensadores especializados en temas de derechos humanos, como Victoria Abellán, Manuel Atienza, Jacques Attali, Ashley L. Beale, Jordi Borja, Victoria Camps, José Antonio Carrillo Salcedo, Noam Chomsky, Josep Maria Colomer, Javier de Lucas, Jon Elster, Luigi Ferrajoli, Geneviève Fraisse, Marina Garcés, Eduardo García de Enterría, Peter Häberle, David Harvey, Agnes Heller, Michael Ignatieff, Jane Jacobs, Gurutz Jáuregui, Pablo Lucas Verdú, Jean-François Lyotard, Steven Lukes, José Antonio Marina, Fernando Mariño, Alain Minc, Carlos S. Nino, Luciano Parejo, Antonio Pérez Luño, Thomas Piketty, Thomas Pogge, Jacques Ribs, Pierre Rosanvallon, Richard Routy, Michael Sandel, Saskia Sassen, Boaventura de Sousa Santos, William A. Schaas, Richard Sennet, Alain Touraine y Michael Waltzer.

Este libro tiene, asimismo, como referente las conversaciones y los diálogos que mantuve en la época que presidí el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (organización académica sin ánimo de lucro, especializada en la investigación y formación en materia de derechos humanos) con numerosos alcaldes y regidores de ciudades europeas y latinoamericanas (entre otros con el alcalde de Belfast, Robert Stoker; la alcaldesa de Burdeos, Véronique Fayet; los alcaldes de Barcelona, Pascual Maragall y Joan Clos; el alcalde de Cornellá, José Montilla; el alcalde de Ginebra, Michel Rossetti; el alcalde de Hospitalet, Celestino Corbacho; el alcalde de Sarajevo, Midhat Haracic; el alcalde de Estocolmo, Mats Hueth; el alcalde de Palermo, Leoluca Orlando; el alcalde de Porto Alegre, Terso Genro; el alcalde de San Sebastián, Odón Elorza; el alcalde de Saint-Denis, Patrick Braouezec, y el alcalde de Venecia, Paolo Cosla).

Estos alcaldes aportan al libro una forma de entender la política local, desde la responsabilidad y el compromiso público con la consecución del mayor bienestar de sus conciudadanos.

Particularmente, incorporo a este ensayo la visión de un responsable político, el alcalde de Saint-Denis, Patrick Braouezec, que ambicionaba hacer de su ciudad un referente en la implementación de políticas urbanas basadas en la extensión de los derechos de participación política y en la profundización y realización de los derechos sociales y económicos. Con el alcalde Braouezec comparto la satisfacción de ser considerados los «Padres intelectuales» de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, adoptada en el marco de los Fóruns de las Culturas que, bajo los auspicios de la Unesco, se celebraron en las ciudades de Barcelona (2004) y Monterrey (2007), introduce el derecho a la ciudad en el catálogo de derechos humanos integrados en el derecho a la democracia participativa.

Los trabajos preparatorios del Comité Científico Internacional, que acometió la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, que presidí, compuesto, entre otras personalidades relevantes del ámbito académico (Victoria Abellán, Boaventura de Sousa Santos, Jordi Borja, Victoria Camps, Michael Walzel, Eduardo Cifuentes y Cándido Grzybowski), alumbraron el texto que finalmente adoptaron representantes de la «sociedad civil global», que refería que el derecho a la ciudad asegura que todo ser humano y los pueblos en que se integran encuentren en la ciudad las condiciones para su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica.

Mis conocimientos en Derecho Constitucional (fui profesor asociado de esta disciplina durante una década en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona), y mi especialización en Derecho de los derechos fundamentales, Derecho urbanístico, Derecho del medioambiente y en Derecho de régimen local (llevada a cabo como magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, ulteriormente, como magistrado del Tribunal Supremo), me han permitido profundizar en el estudio de la peculiar naturaleza de la ciudad, en su dimensión de institución pública, a la que se atribuyen potestades normativas, competencias ejecutivas y responsabilidades en amplios sectores de la acción pública para fijar las reglas que regulan la vida en comunidad, y gestionar los asuntos públicos que conciernen a la colectividad local.

Precisamente sobre la institucionalización del gobierno local como poder público dotado de autonomía para la gestión de los asuntos que conciernen a la colectividad local y sus relaciones con el poder estatal y el poder regional, publiqué un libro titulado *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, publicado en esta misma prestigiosa editorial jurídica, en el que se incluyen sendas comunicaciones de los profesores de la Universidad Carlos III de Madrid, Tomás de la Quadra Salcedo y Luciano Parejo Alfonso, algunas de cuyas reflexiones he incorporado al capítulo dedicado al examen de los postulados y paradigmas rectores de la gobernanza urbana.

Pretende esta obra ofrecer una aproximación al estudio de la morfología de la ciudad y de los procesos de formación y transformación de las realidades urbanas, desde el paradigma contextual de los derechos humanos de proximidad.

Persigue este ensayo, también, trazar los estrechos nexos y vínculos existentes entre el derecho a la ciudad y el urbanismo, así como exponer las pautas y directrices de una planificación urbanística que trate de corregir y superar los desequilibrios espaciales y las fracturas sociales generadas por una urbanización de la ciudad inequitativa y desordenada para muchas capas de la población, mediante la implantación de políticas públicas orientadas a favorecer la cohesión social.

La lectura del libro del profesor de la Universidad de Heidelberg, Alexander Mitscherlich, titulado *La inhospitalidad de nuestras ciudades*, que el propio autor cataloga en el género literario de los panfletos, en el sentido de que postula cambiar radicalmente las dinámicas de desarrollo de las ciudades (que tuve en mis manos en los tiempos en que, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, asistía a las clases magistrales del catedrático de Derecho Administrativo Lorenzo Martín-Retortillo), atrajo mi interés hacia los problemas de la cambiante planificación urbana, y, singularmente, acerca de la imperiosa necesidad de que las ciudades adoptasen políticas públicas que favoreciesen un desarrollo urbano equitativo y sostenible que les permitieran ser reconocibles por su carácter y dimensión social y su calidad urbana.

La ciudad —afirmaba este autor— se convierte en objeto del amor de sus habitantes, y es expresión de la fuerza colectiva de configuración y de vida que abarca generaciones enteras; posee una juventud que es más indestructible que aquellas y una vejez que dura más tiempo que la de los individuos que en ella crecen.

Las lecciones del profesor Mitscherlich sobre los elementos que configuran a una ciudad como un «organismo viviente» que posee rostro, y que es expresión de grupos y de la historia de grupos que generan «el espíritu de ciudad», a la vez que se le profesa afecto y amor, me ha permitido descubrir, con mayor profundidad, el alma, la esencia de las ciudades en que he fijado mi residencia a lo largo de mi vida (fundamentalmente Zaragoza, Barcelona y Madrid), y también de aquellas ciudades donde he pasado largos periodos estivales [San Sebastián, Ciutadella (Menorca) y Jaca].

Las estancias en ciudades que he tenido ocasión de visitar por motivos académicos me han servido de estímulo para conocer la fuerza intelectual que emerge de aquellas ciudades que sostienen una intensa vida cultural en torno a Centros Universitarios distinguidos por su cualificación docente e investigadora (La Haya, Estrasburgo, Colonia, París, Roma, Ginebra, Venecia, Urbino, Nueva York, México D. F., Asunción, San José, Santo Domingo y Santiago de Chile).

Transitar por las aceras de otras ciudades de África, América, Europa y Asia (Nueva Delhi, Benarés, Katmandú, Beijín, Shanghái, Hong-Kong, Bangkok, El Cairo, Rabat, Casablanca, Fez, Túnez, Buenos Aires, San Francisco, Boston, Chicago, Atenas, Londres, Milán, Belgrado, Zagreb, Berlín, Praga, Edimburgo, Bergen, Bonn, Bruselas, Génova, Florencia, Nápoles y Palermo), y de las capitales españolas, me ha permitido contrastar las enormes diferencias de carácter urbanístico y social que existen entre las ciudades de países desarrollados —que tienen garantizados unos estándares de calidad de vida rela-

tivamente homogéneos de los que disfruta una gran parte de la población—; y las ciudades de países en vías de desarrollo, en que, como puso de relieve la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en Quito en octubre de 2016, persisten las situaciones de extrema pobreza y de enorme dificultad para acceder a los servicios básicos de salud, educación, empleo, transporte y energía.

Las desigualdades estructurales que he observado en muchas de las ciudades revelan la necesidad de acometer políticas de regeneración urbana, que den dignidad social a los barrios suburbanos más marginales de estas ciudades para que sus habitantes vean satisfechas sus necesidades vitales.

El anhelo de luchar por crear una «ciudad viva», en el sentido que expresara la urbanista estadounidense Jane Jacobs en su obra *Muerte y vida de las grandes ciudades*, que «posea las maravillosas capacidades para comprender, comunicar, idear e inventar lo necesario para combatir las deficiencias de la planificación urbana», que requiere la acción concertada del conjunto de la sociedad con los responsables públicos, está permanentemente presente en las páginas de esta obra.

IV

El libro se estructura en 12 capítulos que pretenden dar una visión global de la ciudad y de la diversidad de las realidades urbanas.

En el primer capítulo, bajo el título «La construcción de la ciudad como espacio público», se reflexiona acerca de la función de la ciudad como espacio colectivo, en el que los ciudadanos ejercen sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales, así como escenario de expresión de los conflictos sociales y lugar de reivindicación de derechos frente a los poderes públicos.

La formación de la ciudad se analiza en este capítulo desde una perspectiva antropológica, por cuanto se remarca la idea de que «nosotros hacemos la ciudad y la ciudad nos hace a nosotros».

Las ciudades rebeldes —a las que se dedica el segundo capítulo del libro— son un símbolo del espíritu democrático que impregna los procesos de transformación espacial y social de nuestras urbes. Ciudadanía y gobierno local deben responsabilizarse de la labor de implementar políticas públicas que respondan a las reivindicaciones de dignidad y de emancipación social para todos los habitantes sin ningún género de exclusión.

La democracia social germina en la ciudad. La transformación profunda de las ciudades, producida en las últimas décadas, obedece a la fuerza de los movimientos sociales y a la expansión de las prácticas democráticas impulsoras de la participación ciudadana.

En el capítulo tercero, esta obra se adentra en los lindes de la ciudad multicultural y cosmopolita. La ciudad se redescubre caracterizada como espacio de convivencia, de coexistencia en la diversidad, desde un enfoque sustentado en la ideología de los valores compartidos, relativos a la libertad, la igualdad, la tolerancia, el respeto a las identidades individuales y colectivas y

el ansia de la justicia social, que promueven el surgimiento de una comunidad política plural, inclusiva y solidaria.

En este capítulo del libro se recogen las aportaciones de los participantes en el Encuentro sobre «Gobernabilidad democrática y sociedades multiculturales», celebrado en Santander en agosto de 2006, que tuve la satisfacción de dirigir, en el marco de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, y que contó con las lecciones y enseñanzas del director de Amnistía Internacional, Esteban Beltrán; la portavoz de SOS Racismo, Begoña Sánchez; el profesor de la Universidad Pompeu Fabra, Marc Carrillo; el profesor de la Universidad del País Vasco, Gurutz Jáuregui; el profesor de la Universidad Carlos III de Madrid, Fernando Mariño; el periodista, Xavier Vidal Folch, y la directora de la Cátedra Unesco de la Universidad Nacional Autónoma de México, Gloria Ramírez.

La ciudad feminista emerge en el capítulo cuarto con fuerza e intensidad, propugnándose una redefinición del modelo de ciudad que tenga en cuenta prioritariamente la perspectiva de género.

Los valores del feminismo deben ser la base ideológica de la construcción de la «ciudad de las mujeres», que se significa por promover una sociedad abierta e igualitaria, liberada de cualquier vestigio de dominación patriarcal, en la que no quepa ninguna discriminación por razón de identidad de género.

Se esboza en el capítulo quinto un enfoque de la ciudad desde la óptica de la ética pública, que debe constituir el patrón o paradigma de gobernanza de la ciudad, que le preserve de las prácticas corruptas, y también de la codicia y de los abusos de poder atribuibles a los planificadores urbanísticos o a los promotores anticomunitarios.

Este libro no es un compendio acerca de los estilos arquitectónicos que dan forma a la ciudad, pero el admirable anhelo de los arquitectos por hacer realidad el imperativo estético en los edificios que proyectan tiene reflejo en las páginas del capítulo sexto, dedicado a descubrir la ciudad de las artes, del saber y el conocimiento.

La ciudad verde y sostenible es objeto de estudio en el capítulo séptimo.

Ante la persistente degradación medioambiental que sufre el planeta, debido, entre otros factores, al calentamiento global y la implementación de un modelo de producción extractivo de los recursos naturales, se postula una estrategia global de defensa de los ecosistemas y de lucha contra toda clase de contaminación, que comprometa a la Comunidad Internacional, a las autoridades estatales, regionales y municipales a alcanzar los objetivos de un desarrollo humano medioambientalmente sostenible que cumpla con los planes y programas de descarbonización adoptados a nivel mundial.

En el capítulo octavo se afrontan, exhaustivamente, los desafíos que la globalización de la economía y el surgimiento de la sociedad de la información y de la comunicación representan para las ciudades, que tienen que elegir qué modelo de ciudad deben implementar para lograr un desarrollo urbano más humano, equitativo y sostenible.

La ciudad digital, impulsada por el desarrollo de las nuevas tecnologías, se visualiza en el capítulo noveno. Se alerta en este capítulo sobre el riesgo de que la irrupción de las nuevas tecnologías urbanas suponga una pérdida del

carácter convivencial de las ciudades que pueda desembocar en la desurbanización y deshumanización de los espacios urbanos.

Sistemáticamente, el libro trata de ofrecer en el capítulo décimo una visión actualizada, unitaria y global de «la problemática urbana», que genera la gobernanza de la ciudad en estos tiempos caracterizados por la involución democrática, la regresión medioambiental, la revolución digital y la creciente desigualdad social.

En el capítulo undécimo, consagrado, específicamente, al derecho a la ciudad, se remarca la naturaleza del derecho a la ciudad como derecho individual y colectivo, que se incardina en la noción de derechos humanos emergentes, que trata de proyectar la ideología de lo urbano, basada en el reconocimiento de las libertades urbanas del ciudadano, con la finalidad de transformar sus estructuras económicas, sociales, culturales y medioambientales, y reforzar la democracia local.

Este capítulo penetra en «la ciudad de los olvidados», de las personas transeúntes, de los ciudadanos sin techo y de los colectivos más vulnerables, porque el derecho a la ciudad se formula con el propósito de garantizarles el acceso a los bienes y recursos públicos y a los servicios sociales esenciales que les facilite poder llevar una vida digna.

Se analizan algunas de las Cartas municipales sobre la regulación del derecho a la ciudad, aprobadas por distintos ayuntamientos, como los de Montreal y Ciudad de México, que contienen catálogos de derechos urbanos. También se exponen los rasgos fundamentales de las Cartas por el derecho a la ciudad, adoptadas en el marco de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y en el seno del Foro Social Mundial, en sus distintas convocatorias.

Se destaca el rol de Naciones Unidas en el desarrollo del derecho a la ciudad, al posicionarlo como uno de los ejes vertebradores de la Nueva Agenda Urbana adoptada en el Foro de la Conferencia Hábitat III, de 2016, en cuya Declaración Final, bajo la consigna de «ciudades y asentamientos urbanos sostenibles para todos», se informa del compromiso de los jefes de Estado y de Gobierno a cooperar por «consagrar el ideal común conocido como el derecho a la ciudad», que deberá reconocerse en las leyes, declaraciones políticas y cartas, con el objetivo de lograr que las ciudades sean seguras, asequibles, resilientes, inclusivas y sostenibles, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos.

En el duodécimo y último capítulo se da respuesta a uno de los interrogantes que se plantea el escritor italiano Italo Calvino en su libro *Las ciudades imaginarias*, respecto de qué es hoy la ciudad para nosotros.

Y finaliza la obra con la formulación de un Manifiesto por la gobernanza urbana sostenible para el siglo XXI, articulado en treinta compromisos, que deben asumir las ciudades del mundo y los ciudadanos y ciudadanas de esas ciudades para asegurar el futuro de las ciudades, cuya preservación es garante del devenir esperanzador de la humanidad.

En el contexto del momento histórico en que vivimos, en que el mundo, como observa el historiador estadounidense Lewis Mumford, se ha conver-

tido, en muchos aspectos prácticos, en una ciudad, el libro tiene el propósito de contribuir a impulsar el análisis prospectivo sobre el crecimiento sostenible de nuestras ciudades. También tiene la intención de sugerir al lector que participe activamente en los debates y foros abiertos sobre el futuro de las ciudades.

Los ciudadanos tienen deberes y obligaciones con la ciudad, pues asumen la responsabilidad, como miembros de la comunidad local, de contribuir a «hacer ciudad», con el objetivo de dotarla de su identidad existencial, dando respuesta solidaria a las demandas y exigencias económicas, sociales, culturales y ecológicas del conjunto de la comunidad.

Precisamente, porque el mundo de las ciudades es un mundo extremadamente diverso y complejo, este libro trata de descubrir o reformular unos paradigmas sobre la gobernanza para la supervivencia de las ciudades que pudieran ser aplicables en ciudades tan diferentes como Bombay, Melbourne, París, Lagos o Río de Janeiro.

En fin, este libro contiene materiales documentales útiles para la reflexión acerca de las realidades urbanas, que pueden servir de guía para afrontar las tareas de reconstrucción de la ciudad sobre los paradigmas de dignidad humana, equidad y justicia social, con la finalidad de hacer nuestros entornos vitales más habitables, más sostenibles y más agradables y humanos.

CAPÍTULO I

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD
COMO ESPACIO PÚBLICO**

«El aire de la ciudad nos hace libres»

**1. LOS VÍNCULOS Y NEXOS ENTRE CIUDAD, CIUDADANÍA
Y ORDEN CIVILIZATORIO: LA CREACIÓN Y FORMACIÓN
DE LA CIUDAD COMO ESPACIO PÚBLICO DE SOCIALIZACIÓN
COLECTIVA**

La idea de ciudad es, en sí misma, un signo de civilización, en la medida que visualiza el progreso de la humanidad, que, a lo largo de la historia, ha ido construyendo formas complejas de hábitats constitutivos de vida colectiva, con el objetivo de satisfacer las necesidades vitales de sus pobladores.

La ciudad no es solo una realidad física, material, caracterizada por la ocupación del territorio para servir de asentamiento y albergue a sus habitantes, pues la ciudad se configura como un espacio de civilización política y cultural.

Las ciudades son un testigo revelador de la realidad existencial de los seres humanos, que en las distintas épocas han demostrado su capacidad y su predisposición para ensayar y perfeccionar sus modelos de convivencia en aras de constituir una sociedad urbana. .

Nuestros afectos, preocupaciones, emociones, esperanzas y desasosiegos dan sentido y significado a la vida urbana que se desarrolla en el marco de la ciudad. A la vez, las ciudades dan testimonio de las ambiciones colectivas de pueblos ancestrales que, por su perseverancia y arraigo político y cultural, han dado lugar al surgimiento de las civilizaciones urbanas.

Una visión comparativa de la evolución de las ciudades ofrece elementos de análisis que permiten constatar que el alzamiento de las ciudades constituye una de las creaciones más fascinantes y representativas de la civilización humana. Se puede afirmar que la historia de la humanidad se refleja y se sim-