

raya la importancia que, de cara al desarrollo del Estado del Bienestar, tienen los servicios de interés general (y, en particular, el servicio universal) o los derechos de los ciudadanos europeos, como configuradores de un modelo europeo de sociedad.

C) La tercera parte, «La contribución de la familia y de las organizaciones sociales», comienza con los estudios del Profesor Luis GONZÁLEZ SEARA («La familia a través de los cambios sociales» y «Nuevas formas y políticas familiares en los sistemas del bienestar»), en los que el autor revela la necesidad de potenciar las políticas familiares en España (prácticamente inexistentes).

El capítulo 12 corre a cargo de Santiago MUÑOZ MACHADO, en el que analiza «La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado del Bienestar». Las formas y modelos organizativos que pueden emplearse para el desarrollo de las prestaciones sociales son variadísimos: sirva de ejemplo la labor desarrollada por la ONCE, cuyos recursos vienen, además, principalmente, del mercado, cuestión ésta que el autor considera de especial importancia, si no se quiere convertir a este tipo de empresas en entes subordinados a los poderes públicos, e integrantes, en cierto modo, de la propia organización administrativa. Destaca también el Profesor MUÑOZ MACHADO la importancia de la actuación conjunta de las Administraciones y las entidades privadas, demostrada ya en algunas ocasiones en forma de planes de fomento de la investigación o del deporte, por ejemplo.

D) La cuarta parte se titula «Algunas implicaciones constitucionales». En el primero de los capítulos que conforman esta última parte («Estado social y Estado de Bienestar a la luz del orden constitucional», por Luciano PAREJO ALFONSO) se analiza la constitucionalización del Estado social y la importancia del compromiso público de proveer o garantizar ciertos servicios. El capítulo 14, y último («Contenido constitucional de los derechos sociales: la tercera edad», por Luis ORTEGA), tiene por objeto el trato dispensado por el ordena-

miento jurídico a las personas mayores y la importancia de que el artículo 50 de la Constitución garantice un sistema de pensiones, así como la promoción del bienestar de la tercera edad, y ello, a pesar de que tales derechos (dada la naturaleza de ese precepto) no sean directamente exigibles.

E) Pone fin a este volumen una *Recapitulación* de las enseñanzas más importantes aportadas por cada uno de los autores, y un *Epílogo*, titulado «El Bienestar social en una época insegura», elaborado por Luis GONZÁLEZ SEARA. En él se incide nuevamente en el error de aquellos que han insistido, o insisten, en los fallos del Estado del Bienestar, destacando la primacía de valores como la calidad de vida, la justicia o la libertad.

5. Como punto final, resta sólo subrayar la idea apuntada al principio: los tres volúmenes son, por méritos propios, una referencia obligada y única en su género, y un fabuloso ejercicio de análisis y reflexión. Esperamos, por ello, haber sido capaces en esta reseña, si quiera, de revelar el núcleo esencial de la obra presentada, las importantes construcciones doctrinales que en ella se contienen, los principales defectos del sistema que han ido apuntando los autores, y sus propuestas de mejora de las distintas áreas que configuran el Estado del Bienestar.

Victoria MARTÍN SANZ  
Universidad Complutense de Madrid

PONCE SOLÉ, Juli: *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Madrid, INAP, 2002, 219 págs.

1. El autor, joven Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona, identifica el fenómeno de la segregación espacial como uno de los problemas mayores del urbanismo contemporáneo. En la experiencia española, las tendencias existentes en tal senti-

do se han consolidado a partir de la reforma de 1998 (Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones), que ha potenciado el tipo de ciudad difusa, al establecer el carácter residual del suelo urbanizable (art. 10) y, complementariamente, el derecho a urbanizar tal clase de suelo (arts. 15-16). El espectacular aumento del precio de la vivienda, en un contexto multicultural determinado por el fuerte incremento de la emigración, ha llevado, de una parte, a la formación de barrios residenciales de alto nivel (*suburbs*, en la denominación norteamericana) y, de otra, a la concentración de la población desfavorecida en zonas degradadas. Sostiene, así, el autor que «de la tradicional, en nuestro ámbito, ciudad compacta, con mezcla de usos y de tipologías de viviendas y densidad elevada, estamos evolucionando hacia la ciudad difusa o extensa, con segregación creciente de funciones, preferencia por las densidades bajas, que en el ámbito residencial se traducen en casas unifamiliares, creciente consumo de recursos naturales y uso intensivo de vehículos automóviles privados, siguiendo pautas de utilización del suelo tradicionalmente propias de países anglosajones» (pág. 35).

La segregación urbana viene identificada con la formación de guetos, que son fuente de inestabilidad social, marginación y violencia. Un fenómeno que, si bien no resulta nuevo en la evolución de nuestras ciudades, adquiere tonos más alarmantes al haberse incrementado notablemente la fragmentación urbana y social. Entre cuatro y cinco millones de personas, según el Ministerio de Fomento, resultarían afectadas en España por la segregación espacial derivada de su residencia en barrios desfavorecidos, en cuya tipología cabe identificar desde cascos históricos y áreas urbano-centrales hasta promociones de vivienda unitaria y áreas urbano-periféricas (1).

2. Ante tan grave situación, están teniendo lugar importantes reacciones jurídicas. El autor analiza las producidas en las experiencias de Estados Unidos y

Francia, países donde la segregación espacial manifiesta intensa problematidad.

El foso económico y social entre las razas y las clases ha podido ser identificado como el mayor problema de la sociedad norteamericana, donde resulta habitual contraponer la pobreza y desesperación características de los habitantes de las *inner cities* con la riqueza y las oportunidades de promoción típicas de los *suburbs*. En especial, después de la segunda postguerra mundial se ha ido consolidando un *apartheid de facto*, propiciado jurídicamente por la zonificación urbanística. Tanto las ordenaciones públicas como las regulaciones de las comunidades de propietarios, con sus exigencias de parcelas mínimas de gran superficie, casas unifamiliares y reducido número de habitantes por vivienda, han determinado la configuración y generalización de zonas residenciales aisladas, inaccesibles para negros, hispanos y pobres.

La reacción frente a esta situación en Estados Unidos tiene un origen jurisprudencial, que resulta ciertamente esperanzador para la creencia en la capacidad de pacificación social del Derecho. Los casos *Mont Laurel I y II* (1975 y 1983), resueltos por el Tribunal Supremo de New Jersey, han sentado en tal sentido las bases de una auténtica revolución jurídica. En ellos se planteaba el problema de una ciudadana prototípica de las víctimas de la segregación espacial, la Sra. Lawrence, de bajo poder adquisitivo, raza negra, separada y con hijos, quien no podía encontrar una vivienda adecuada en el municipio de Mont Laurel, lugar de residencia de su familia durante siete generaciones, pues la zonificación territorial carecía de toda previsión en materia de viviendas asequibles. De manera ejemplar, el sistema judicial reaccionará, llegando a imponer efectivamente a las autoridades estatales y locales el establecimiento de las garantías del derecho a una oportunidad realista de vivienda asequible.

En Francia, el origen del problema coincide con el desarrollo de los grandes conjuntos de viviendas de alquiler moderado tras la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en las décadas de 1960 y

(1) Ministerio de Fomento, *La desigualdad urbana en España*, Madrid, 2000, 194 págs.

1970. Fue, por tanto, la actuación del poder público la causa determinante de la segregación espacial. Aunque conviene precisar que desde los ámbitos privados llegaron las ideas propiciadoras del urbanismo funcionalista y la fuerza empresarial capaz de llevar a la práctica la construcción de miles de viviendas, primero en las llamadas zonas de urbanización prioritaria y más adelante en las zonas de ordenación concertada. En la actualidad, la conflictividad social ligada a los *grands ensembles* merece con frecuencia la atención de la opinión pública.

La reacción jurídica en el caso francés, imponiendo el paso del urbanismo de la separación social a un urbanismo de integración, ha sido de origen legislativo. La Ley de Orientación de la Ciudad (1991) reconoció el derecho a la ciudad, con fundamento en la diversidad de los usos urbanos y de los tipos de viviendas, aunque sus resultados fueron discretos. Por ello, la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (2000), con el beneplácito general del Consejo Constitucional (Decisión de 7 diciembre 2000), ha establecido precisas obligaciones municipales, con las que se pretende garantizar la mezcla social y salvaguardar la diversidad comercial de los barrios.

3. El autor puede partir en su estudio de constatar la ausencia de toda preocupación por el problema de la segregación espacial en el Derecho Urbanístico español. Ni la legislación, ni la jurisprudencia, ni la doctrina han generado elementos para limitar el surgimiento y la agravación de la segregación espacial producida por el monofuncionalismo del planeamiento urbanístico y de la vivienda.

El reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 Constitución) incluye para el autor el derecho a la ciudad, dentro de un ambiente social y urbano que posibilite el desarrollo de la persona. Tal derecho a la ciudad, puesto en conexión con otros objetivos constitucionales, habrá de integrarse en la perspectiva de lograr la mayor cohesión social. En consecuencia, la mezcla de los usos urbanísticos y de la tipología de las viviendas debe ser

elemento rector del conjunto de decisiones del poder público en la materia.

El autor expone, así, las novedades que, frente a la tradicional omisión del legislador estatal, cabe identificar en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas: en las Leyes de Galicia [1997: art. 3.1.h)] y Aragón [1999: art. 33.f)] se habilita a los entes locales para reservar terrenos destinados a vivienda asequible; en la Carta de Barcelona (1998: art. 86) y en las Leyes de Canarias (2000: art. 32.2.A.8.º) y Castilla-La Mancha (1998: art. 24.3) se impone el establecimiento de tales reservas de suelo, aunque sin concretar porcentajes; por fin, en las Leyes de País Vasco (1994: arts. 2, 4 y 5), La Rioja (1998: art. 62), Cantabria (2001: art. 48), Extremadura (2001: art. 74), Madrid (2001: art. 38.2), Cataluña (2002: art. 57.3) y Asturias (2002: art. 50) se imponen concretos porcentajes de vivienda protegida en el planeamiento.

El contraste entre estas novedades de la legislación autonómica y las carencias de la legislación urbanística estatal resulta llamativo. Recuérdese el problema de la falta de previsión legal que posibilitara a los planes urbanísticos reservar terrenos para viviendas de protección oficial, aunque ciertamente el problema podía haberse resuelto con una postura menos restrictiva del Tribunal Supremo (STS de 23 octubre 1989 y otras posteriores).

4. Doctrinalmente, la monografía se sitúa en el contexto que supone la identificación de un gran problema urbanístico, objeto de tratamientos profundos en el Derecho Comparado, como los de HAAR y DESCHAMPS (2). Junto a ellos cabe perfectamente alinear a nuestro autor, que ha obtenido, además, el Premio Abella (2001) del INAP. Merece la pena reflexionar sobre algunos de sus planteamientos.

Los límites del Derecho. Tal parece ser la gran cuestión planteada. El autor

(2) Charles M. HAAR, *Suburbs under siege RACE, space and audacious judges*, Princeton UP, 1996, y E. DESCHAMPS, *Droit public et ségrégation urbaine (1943-1997)*, París, LGDJ, 1998.

se muestra decididamente partidario de emplear todos los instrumentos jurídicos —constitucionales, legislativos, planificadores, jurisprudenciales y doctrinales— para lograr el objetivo de la integración social en la ciudad. En verdad, no parece fácilmente criticable su punto de partida, esto es, la identificación del derecho a la ciudad cohesionada, dentro del derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada. Cuanto menos, el nuevo derecho expresa atractivamente una finalidad que no resulta difícil encajar en el orden constitucional. Y ello, sea cual sea el alcance de los principios rectores de la política económica y social y, en especial, de aquellos que han merecido ser constitucionalizados expresamente con la denominación de derechos.

Ahora bien, si la cohesión social debe ser considerada un objetivo urbanístico, incluso con el rango de principio constitucional, quizá no sea adecuado exigir su traducción positiva directamente en la legislación. En tal sentido, bajo la óptica de las exigencias constitucionales, parece claro que la vinculación del legislador a los principios u objetivos constitucionales únicamente tiene alcance negativo, conforme a la doctrina que rechaza el vicio de inconstitucionalidad por omisión. En consecuencia, el legislador urbanístico no podría ser directamente impelido por la Constitución a prever técnicas determinadas de cohesión social. En cambio, cabe estimar que el legislador está constreñido a no promover la segregación espacial, pues los mecanismos que la favorecieran podrían ser considerados inconstitucionales.

Vinculación negativa de las leyes al bien constitucional de la cohesión social. El legislador es libre de elegir las vías que considere adecuadas para garantizar ese objetivo. Su límite podría encontrarse en la proscripción de las medidas que menoscaben el derecho a la ciudad cohesionada, aunque a nadie se le ocultan las dificultades con que toparía cualquier intento de hacer efectivo ese límite.

5. Los problemas para el desarrollo en esta materia de lo que cabría denominar una «lógica normativa» derivan,

en realidad, del carácter materialmente ejecutivo de las cuestiones implicadas. Optar de manera general e imperativa por concretas técnicas contra la segregación espacial no es decisión apropiada para la ley. En tal sentido, parecen criticables los porcentajes de reserva de suelo para vivienda asequible establecidos uniformemente en la legislación urbanística de algunas Comunidades Autónomas. Aunque resulta evidente la benéfica intención de estos legisladores, es fácil imaginar variadas modalidades de pervisión del objetivo perseguido.

Las urbanizaciones privadas de lujo existen porque un sector de la población desea y puede permitirse vivir en ellas, incluso cabría afirmar que sus habitantes tienen derecho a no ser solidarios espacialmente. No hay mecanismo jurídico en una democracia liberal, ni siquiera en un Estado Social de Derecho, que pueda impedir este tipo de segregación espacial. Sería ingenuo pretender combatirla estableciendo un porcentaje de vivienda asequible en toda nueva promoción. ¿Qué familias desearían ser las «desfavorecidas» dentro de la urbanización de lujo? ¿Cómo se evitaría la adquisición final de las «viviendas asequibles» por las familias de mayor capacidad económica?

En el otro extremo, las barriadas obreras no necesariamente constituyen ejemplos de segregación espacial productora de marginación. En muchas ciudades cabe señalar zonas de las antiguas casas baratas, promociones del sindicalismo vertical o polígonos de viviendas perfectamente integrados en la trama urbana y en el proceso general de desarrollo económico, social y cultural, aunque abundan, en contraste, los ejemplos de signo opuesto. En relación con ellos, la problemática no es sólo urbanística, incluso puede decirse que en la generación de nuevo tejido urbano es relativamente fácil buscar el pluralismo social y económico, diversificando los tipos de viviendas y previendo usos comerciales e industriales compatibles. ¿Pero cómo se podría motivar a una familia que progresa económica y socialmente para permanecer en su barrio de origen? ¿Qué incentivos son necesarios para generar o mantener el comercio?

Las dificultades que encuentra la traducción normativa del objetivo de heterogeneidad de la vida urbana no deben, sin embargo, conducir al abandono del mismo. Es preciso encontrar las vías adecuadas para llevarlo a la práctica. Vías planificadoras y ejecutivas fundamentalmente, en relación con las cuales la norma jurídica parece haya de ser empleada no tanto para cerrar opciones ni para tomar decisiones propiamente ejecutivas, sino más bien para proporcionar instrumentos y habilitar potestades que puedan emplear los ayuntamientos. La

ciudad integrada socialmente es una aspiración que las autoridades locales han de promover fundamentalmente por medio de una cuidada política de espacios públicos, considerando que las calles y las plazas no son sólo vías de circulación automóvil o de aparcamiento de vehículos, sino lugares de relación comercial, social, política, lúdica, cultural, espacios precisados de calidad, monumentalidad, seguridad e integración entre ellos, formando el sistema de la vida urbana.

Fernando LÓPEZ RAMÓN