



SOSTENIBILIDAD URBANA LOCAL Y CIUDADES SALUDABLES EN TRANSICIÓN EN LA ERA COVID-19: UN ENFOQUE JURIDICO SINDÉMICO ANTE EL DESARROLLO AZUL¹

Prof. Dr. María Luisa Gómez Jiménez
Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Málaga
España

Resumen:

La declaración de Pandemia Global de la OMS y la constatación de la incidencia del COVID en nuestra sociedad nos ha cambiado la vida. El presente trabajo analiza desde la perspectiva local, alguno de los retos a los que nuestras administraciones Locales han debido enfrentarse en la redefinición de la curiosamente denominada “nueva realidad”. El debate sobre aspectos de gestión sanitaria, sobre las consecuencias económicas de la crisis que ha traído aparejada la emergencia sanitaria, convergen con la no menos relevante emergencia climática y sus efectos en las ciudades. En este trabajo se aproximan de un lado algunas reflexiones de contexto sobre el papel de los municipios

¹ Este trabajo es fruto de la investigación desarrollada en el seno de la Red Temática REDIAS, Red de Inteligencia Artificial aplicada a la salud que converge con las investigaciones realizadas por la autora en el seno de la Red URBANRED de desarrollo urbano sostenible y SUMANET financiada con cargo al plan propio de la Universidad de Málaga. Los resultados son posibles gracias a la financiación derivada de los fondos FEDER que han materializado el Proyecto de Investigación del que la autora es IP y que titula: Propuestas y Parámetros Innovadores de “Compliance” aplicados a la Domótica y acreditación de la adecuación de las viviendas de las personas mayores en Andalucía (Vivienda Domótica Adaptada al Mayor)”, FEDERJA- 261, cofinanciada por el Programa Operativo FEDER 2014-2020 y por la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía.



en la gestión de la crisis, y los efectos de la misma y de otro lado el desiderátum derivado de la necesaria transición ecológica de las ciudades hacia ciudades saludables, resilientes en transición, a la vez que se da cuenta de los esfuerzos que se vienen realizando desde la Red URBANRED por estudiar y analizar estos procesos desde la Academia y en el ámbito del desarrollo urbano sostenible ahora sí, adaptado a los procesos de gobernanza y agendas urbanas convergentes, sin olvidar la proyección y extrapolación de los fenómenos y procesos en el entorno internacional global, y especialmente iberoamericano. Y ello por cuanto la ciudades en transición ahora deban ser además saludables y propiciar una nueva reformulación de la gestión local y papel de las entidades locales que ha devenido crucial durante la pandemia.

Palabras Clave:

Ciudades saludables, URBANRED, COVID-19, Sostenibilidad Urbana, nueva realidad

Abstract:

The global pandemic declaration by WHO, and the impact of our daily activities by COVID-19, changed our lives. This paper analyses from a local perspective some of the main challenges local authorities had to face in order to face the reshaping of the so-called: "new reality". The debate about health care management and on its subsequent economic impact, its connected with the climate emergency and its projection in cities. This piece approach on one hand the context and the role of municipalities in the crisis management, and its effect, and on the other hand, the desirable and needed ecological transition towards resilient, healthy cities. Besides within this debate we integrate the studies derived from the URBANRED networks and its connection in the SUMANET network which approaches an academic analysis of these phenomenon on sustainability policies. Therefore, the study integrates the urban process of governance in and syndemic and global scenario, to achieve a proper understanding of cities in transition towards a more sustainable , and healthy planet.

Keywords:

Healthy Cities, Urban red, Covid-19, Urban Sustainability, New Reality

Sumario: I. Una realidad cambiante. II. Modificaciones normativas operadas en el ámbito local como resultado de la Pandemia en un contexto global. II. 1. Directrices, protocolos, recomendaciones, medidas sanitarias de urgencia, confinamientos perimetrales y competencias locales afectas en la gestión de la pandemia desde el ámbito local. III. La convergencia de la tecnología y salubridad pública: una asignatura pendiente de imperiosa necesidad. IV. Propuestas desde el enfoque “sindémico” y la nueva proyección de las ciudades en el desarrollo azul. V. Algunas reflexiones para seguir caminando, al hilo de la constatación nuevos retos para las Administraciones Locales en la Era Covid-19. VI. Bibliografía.

I. Una realidad cambiante

Si tan sólo hace unos meses al finalizar el año 2019, nos hubieran comunicado que la economía mundial, iba a sufrir los efectos de una pandemia global que ha cambiado las formas de pensar y de priorizar el desarrollo de las políticas públicas, seguramente nos habríamos sorprendido, o imaginado estar más en presencia de elementos de ciencia ficción que de una realidad tozuda que sacude nuestra cotidianidad con la misma fuerza con la que se ha hecho preciso reformular los paradigmas de hasta ahora protocolos estandarizados presentes en la forma de la acción pública, al albur de la normativa administrativa existente. Como quiera que, la crisis social y económica que trae consigo la crisis sanitaria, y de emergencia de salud es enorme, la atención que merece en el escenario internacional, los efectos en la actuación local se tornan más precisos y necesitados de atención que antes. Pues bien, en este contexto, el propósito de las líneas que siguen no es otro que resituar jurídica—y socialmente la posición de las administraciones locales españolas en el escenario global de pandemia, para proyectarlos en el necesario guion marcado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se han venido a hacer cada vez más presente en el desarrollo de las políticas públicas en nuestro país. Téngase en cuenta que los ODS, son fruto del consenso internacional, que puso de manifiesto la cumbre de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

El seguimiento del cumplimiento de los Objetivos del Milenio, ha sido objeto de atención en el informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020, que ha hecho público Naciones Unidas, en el segundo semestre del año 2020. En el documento de análisis se pone de manifiesto que si bien cuando la emergencia sanitaria se inicia no se habían alcanzado los objetivos previstos ni parecía pudieran alcanzarse durante el año 2020, la emergencia sanitaria ha exacerbado las desigualdades sociales, y ha puesto sobre la mesa la necesidad de profundizar en el cumplimiento de los objetivos previstos. Así, de los ODS descritas los que afectan al espacio urbano y la salud son el objetivo número 11, hace referencia a las ciudades y comunidades sostenibles, y el 13 a la acción por el clima. El informe de Naciones Unidas señala que el aumento de población urbana que vive en barrios marginales fue del 24 por ciento de la población mundial en el año 2019- y lo avanzado del año 2020, dándose además el 90 por ciento de casos por COVID-19 en las áreas urbanas. Lo cual implica que existe una conexión entre las condiciones de salubridad pública, y el hacinamiento que propician las ciudades, así como la forma en la que se utiliza el espacio y el modelo de ciudad y la incidencia en los contagios.

Convergen en el examen de los ODS y su seguimiento los efectos tempranos y aún sin una evaluación rigurosa², de la pandemia en el contexto global, que no difieren del diagnóstico nacional y de constatación de que la nueva emergencia sanitaria ha exacerbado las carencias preexistentes y puesto de manifiesto otras. Este es el caso de los asentamientos informales, cuya existencia ha sido aún incremento en los últimos meses, al incrementarse la precariedad laboral, y las dificultades para mantener unas condiciones de vida digna. Condiciones que suponen la necesaria calificación del derecho a la ciudad desde una perspectiva no sólo internacional sino una perspectiva nacional y local, en el bien entendido de que son éstas deben proporcionar el espacio para la mejora de la salud y la cohesión social.

Así, de conformidad con lo señalado con la Carta Mundial del derecho a la Ciudad³, 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”.

Pues bien, la convergencia de un lado de una creciente conciencia de la necesidad de un reconocimiento expreso en la normativa al derecho a la ciudad⁴ y la atención a la estrategias marcadas desde las agendas internacionales, que han puesto de manifiesto la Agenda 2030⁵, para el Desarrollo Sostenible, resultan en una necesaria reflexión sobre el papel de las administraciones locales antes y durante la pandemia en la consecución de dichos objetivos, de un lado y de otro en la necesidad de poner en valor a las ciudades en la calificación de políticas que han venido a afectar de manera directa e indirecta el funcionamiento de las ciudades, en la constatación de una desafección entre la proyección social del urbanismo⁶ y el reflejo institucional del mismo. Pues como han señalado los informes de seguimiento de aplicación de los ODS, en el ámbito local: “los gobiernos locales son responsables políticos, catalizadores

² Por más que se puedan incorporar reflexiones y distintas reacciones a medidas concretas adoptadas para evitar la propagación del virus entendemos que los efectos reales no se dejarán ver hasta que esta no haya finalizado y se puedan tomar perspectiva sobre lo realmente sucedido en todos los ámbitos de la vida pública.

³ La Carta Mundial del Derecho a la ciudad fue presentada en el Foro Social de las Américas celebrado en Quito en 2004, el foro Mundial Urbano, Barcelona 2004, el Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre, Enero 2005, y puede verse en : Revista Paz y conflictos, núm. 5, año 2012.

⁴ La doctrina ha prestado atención expresa en los últimos tiempos al reconocimiento del Derecho a la Ciudad, Así pueden verse en este sentido los trabajos de: Gifreu Font, J; Bassols Coma, y Menéndez Rexach, en *el Derecho a la ciudad y al territorio, libro Homenaje al Prof. Ballbe Prunes: Derecho a la Ciudad*, INAP, Madrid, 2019.

⁵ La Agenda 2030, está siendo objeto de atención y desarrollo en diferentes documentos complementarios que vienen a analizar su proyección en América Latina, o su afección en el caso de las Administraciones en cuanto resultan de interés para el presente estudio. Algunos de los documentos de desarrollo de la misma pueden consultarse en : <https://bci.inap.es/alfresco/file/dc1c46bb-e9e7-40eb-86de-e8503637c15e>

⁶ Eco de esta desafección se ha hecho la Prof. ALONSO IBAÑEZ, R: “Marco Jurídico para el Urbanismo Social y participativo” en el libro homenaje al Prof. Ballbe Prunes, *El derecho a la ciudad y el territorio*, INAP, 2016. Págs. 176-187.

del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales.”⁷

En particular las primeras expresiones de seguimiento de la aplicación de los ODS en el ámbito local, han puesto de manifiesto cuestiones ya conocidas como la necesidad de aumentar la urbanización inclusiva para 2030, y la capacidad para una planificación y gestión participativas, mejorar la calidad del transporte público y para 2030 asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales, y apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional⁸. Ni que decir tiene que estas previsiones por muy loables que resultaran en un análisis avanzado de las respuestas a escala internacional, y nacional del papel de las Administraciones Locales en la ejecución de los ODS y como actores del cambio preciso, se han invisibilizado ante la precisa y necesaria urgencia de una actuación local medida con criterios de emergencia internacional, y ejecución de políticas ad hoc nacionales, derivadas entre otras premisas, del Estado de alarma.

Así, el VELASCO CABALLERO, F, ha diferenciado⁹ tres etapas o lo que él denomina tres estadios temporales: la situación de pre-alarma¹⁰; la situación iniciada con la declaración del estado de alarma por medio del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y la situación de post-alarma. Sea como fuere, es preciso diferenciar entre las competencias ejercidas por las Administraciones Locales en tanto que colaboradores y ejecutoras de las políticas públicas en materia sanitaria que emergen del Estado en coordinación de las comunidades Autónomas, de las ejercidas en áreas de actividad que coadyuvan a la mejora de la situación sanitaria, y derivan del ejercicio de competencias propias locales¹¹.

En todas y cada unas de las etapas, han tenido especial relevancia la consecución del interés general que ha sido puesto de manifiesto desde la Declaración del Estado de alarma en la “acción decidida del Gobierno por proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública”¹². Lo que ha permitido, no sólo la ejecución de disposiciones normativas estatales o autonómicas, sino como resultado de esta ejecución la afección a disposiciones locales existentes¹³.

⁷ Así ha destacado el documento: *Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que los gobiernos locales deben saber*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2019.

⁸ Sí, en el documento de seguimiento de aplicación de los ODS en el ámbito local, op. Cit, pág 14.

⁹ VELASCO CABALLERO, F: “Derecho Local y Covid-19”, *Revista Galega de Administración Pública*, número 59, 2020.

¹⁰ En esta etapa se señala, se adoptaron medidas por parte de las Administraciones Locales de orden preventivo (como el cierre de espacios públicos, labores de desinfección, o labores de información entre otras, actividades de intervención y ordenación)

¹¹ Téngase en cuenta no obstante, que las Administraciones Locales no tienen atribuida la competencia en materia de emergencia sanitaria, Así, se desprende lo dispuesto en el Artículo 54 de la Ley General de Salud Pública 33/2011, de 4 de octubre.

¹² Sic en la Exposición de motivos del Real Decreto 463/2020, 14 de marzo por el que se declara el Estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

¹³ Veremos algunas de estas afecciones a la normativa local y en secuencia los efectos en la calificación de la ciudad en transición al examinar algunas de las competencias sobre las que se ha proyectado a continuación.

II. Modificaciones normativas operadas en el ámbito local como resultado de la Pandemia en un contexto global.

Desde el inicio de la pandemia la actividad derivada de la declaración del estado de alarma permitió la puesta en valor de las competencias sanitarias desde el ámbito local, derivadas de las previsiones iniciales de la Ley General de Sanidad, que como normativa básica, puso en valor la competencia asumida en la materia por las Comunidades Autónomas y la necesidad de la coordinación e integración del Sistema Nacional de Salud, como destacara la jurisprudencia Constitucional STC 32/81, sobre el Sistema Nacional de Salud, y la necesidad de colaboración interadministrativa derivadas de las previsiones contenidas en los artículos 141.1d)¹⁴, y 141.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público Ley 40/2015, de 1 de octubre, (en adelante LRJSP).

La nueva normalidad ex Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, ha venido a integrar los nuevos condicionantes jurídicos derivados de una situación que no ha tenido precedentes en nuestra historia reciente y nos ha obligado a acelerar los procesos de digitalización y administración electrónica, ya en marcha y en desarrollo administrativo. Así, una de las primeras medidas adoptadas durante la declaración del Estado de Alarma fue reformar el artículo 46 de la Ley de Bases de Régimen Local, por la Disposición Final segunda del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo por la que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19¹⁵. El leit motiv de la modificación estribaba en la necesidad de permitir la celebración de las sesiones de los órganos colegiados de medios electrónicos¹⁶.

Pues bien, en este contexto, y en el albur de una sucesión de disposiciones tendentes a atender una emergencia sanitaria sin precedentes, resulta de interés la reflexión y el análisis sobre las medidas que se prevén puedan adoptarse para acomodar la normativa local a la situación derivada de la pandemia, las propuestas derivadas del despliegue de medios y recursos de las administraciones con competencia en materia sanitaria, y de la necesidad de revisar las afecciones y proyecciones de la misma en distintos aspecto claves de la vida en el entorno de unas ciudades que aspiran a se nos sólo sostenibles, sino saludables, e inteligentes. Por ello, dedicaremos atención en este trabajo a algunos de los efectos directos o indirectos de la pandemia en la vida local, con la convicción de que no habremos podido desarrollar todos, ni responder a todos los interrogantes pero al menos si dejar planteados algunos y sobre todo dejar constancia de la labor significativa y sufrida de las administraciones locales en la atención a las necesidades de quienes han necesitado, en tanto que administración más próxima al

¹⁴ Sin perjuicio de otras previsiones normativas el artículo reseñado en su redacción contempla que “las Administraciones Públicas deberán: “d) prestar en el ámbito propio la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias”, Igualmente en el mismo sentido el artículo 141.3, señala : “La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales”

¹⁵ BOE de 1 de abril de 2020.

¹⁶ A efecto de lo cual se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten” (sic .artículo 46.3 LBRL in fine).

ciudadano de una atención, que ahora y en un contexto de emergencia sanitaria resulta especialmente relevante¹⁷.

II. 1. Directrices, protocolos, recomendaciones, medidas sanitarias de urgencia, confinamientos perimetrales y competencias locales afectas en la gestión de la pandemia desde el ámbito local.

Los datos que, a primeros de octubre de 2020, han sido difundidos en medios oficiales han cifrado en 1726 el número de municipios con algún tipo de restricción o confinamiento¹⁸, a resultas de la constatación de un elevado número de casos de COVID-19, y por consiguiente han precisado la adopción de alguna medida de protección y prevención para evitar el contagio y la expansión de la enfermedad. De conformidad que las indicaciones derivadas de la “Estrategia de Detección, Precoz, Vigilancia y Control de Covid-19”¹⁹, la situación cuando se produce la pandemia era de una profunda descentralización de competencias en materia social y sanitaria hacia las Comunidades Autónomas y en parte hacia las Corporaciones Locales. Lo que motiva que la situación de emergencia opere en un escenario de vis expansiva de las competencias autonómicas y ejercicio de las correspondientes competencias locales en materias anexas. La adopción de medidas que eviten la expansión del virus, demanda la adopción de criterios objetivos que puedan servir de referencia para la adopción de decisiones congruentes y proporcionadas a la evolución de la pandemia. La casuística derivada de la aplicación dispar derivada de los criterios jurisprudenciales emitidos en la ratificación de las medidas administrativas adoptadas, ha dado lugar a una diferente situación respecto de la efectividad o no de las medidas previstas por las autoridades sanitarias²⁰, revela además que no sólo es precisa una previsión de criterios técnicos – científicos objetivos sino que es preciso el establecimiento de una coordinación interadministrativa y un marco normativo capaz de hacer frente a las diversas casuísticas derivadas de las “coyunturalidades” y dote de seguridad jurídica a los operadores públicos y privados.

Es por ello, que al condicionarse la adopción de criterios objetivos a condicionantes técnicos- científicos, éstos deban ser explicitados y objetivizados a la par que lo son las decisiones que traen causa en los mismos como elementos reglados que son de decisiones discrecionales de la Administración Sanitaria. Téngase en cuenta en este sentido, el Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por

¹⁷ Como señalado RIVERO ORTEGA, el ejemplo de la proactividad local se ha centrado en tres grandes elementos: “velar por la calidad de vida de los vecinos, prestar servicios públicos que sufragan las necesidades y reaccionar ante las situaciones que requieran una respuesta pronta e inmediata de política pública de proximidad”, sic. Óp. Cít. Pág. 6.

¹⁸ Sic, datos Estado, CC.AA., ayuntamientos y Centros territoriales de RTVE, puede verse en: <https://www.rtve.es/noticias/20201019/mapa-confinamientos-espana-coronavirus-restricciones/2041269.shtml>, a 16 de octubre de 2020.

¹⁹ Ministerio de Sanidad, Instituto de Salud Carlos III, de 25 de septiembre de 2020,

²⁰ Ejemplos claro de esto se pueden ver recientemente en la situación provocada en el caso de la Comunidad de Madrid, y las diferentes interpretaciones sobre las medidas a adoptar que han derivado en primero el Acuerdo del Consejo Interterritorial de Salud, de 30 de septiembre de 2020, y como nos revela el Auto 128/2020, de 8 de octubre del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que no ratifica la Orden 1273/2020, de 1 de octubre de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid en ejecución de la Orden del Ministerio de Sanidad de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas de salud pública.

el SARS-Cov-2²¹. Pues bien, dicho acuerdo, incorpora en su reunión del 30 de septiembre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder a situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2. Pues bien, dicho documento que parte del marco normativo que había establecido el Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio de medidas urgentes de intervención, contención y coordinación para hacer frente a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, y del plan de respuesta temprana²², y se ha ido complementando con la adopción de acuerdos de la Comisión que jalonaron los meses de julio, agosto y septiembre de 2020²³. Acuerdos de la Comisión Interterritorial del Sistema Nacional de Salud que buscan la adopción de decisiones coordinadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de aplicación en el ámbito municipal correspondiente. Téngase en cuenta por lo demás que los Municipios tienen atribuidas competencias en materia de Salud Pública, en el respeto al reparto de títulos competenciales entre el Estado y las comunidades Autónomas²⁴. No se olvide en este sentido el relevante pronunciamiento jurisprudencial STC 41/2016, que al albur del examen de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización, y Sostenibilidad de la Administración Local²⁵ recordaba que el Estado "sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate". Lo que en materia sanitaria queda en el ámbito de la coordinación interadministrativa y previsiones establecidas en las leyes sanitarias Estatales pero cuyo específico marco de aplicación regional va a ser el que predetermine la ejecución y desarrollo de competencias locales en materia de salud pública.

Sea como fuere, y en el examen necesario de los criterios de coordinación, resulta relevante la previsión contenida en el Acuerdo de 1 de octubre del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud por cuanto da un paso más al constatar que los criterios técnicos- científicos deben traducirse en la búsqueda de una certeza jurídica que el operador jurídico encuentra inexistente si se hace depender la adopción o ratificación de medidas de la coyuntura o casuística de cada comunidad Autónoma.

En este sentido, y para el caso que nos ocupa, señala el Acuerdo que referenciamos incorpora la definición de criterios, que responden además a la experiencia acumulada y la constatación de indicadores establecidos por el Centro Europeo para la prevención y control de enfermedades (ECDC). Así, el objeto del

²¹ Publicada en el BOE de 1 de octubre de 2020.

²² El Plan de Respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19, fue aprobado en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 9 de septiembre de 2020.

²³ En este sentido, el 14 de agosto se adoptó acuerdo para la definición de actuaciones coordinadas que afectaron a sectores como la hostelería, el cierre de locales de ocio nocturno, limitación de visitas en atención a centros sociosanitarios de carácter residencial, en relación a eventos multitudinarios, cribados por PCR, consumo de alcohol no autorizado en la vía pública, consumo de tabaco y asimilados, y limitar los encuentros sociales fuera del grupo de convivencia estable. Posteriormente el acuerdo del Consejo Interterritorial el Sistema Nacional de Salud de 27 de agosto previo actuaciones coordinadas en centros educativos, vacunación frente a la gripe estacional y el Acuerdo del Consejo interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 9 de septiembre, se orientó a la adopción de medidas preventivas en relación con la vacuna COVID-19, y tres rondas del estudio de seroprevalencia ENE-COVID, así como los cribados asintomáticos.

²⁴ Por tomar un ejemplo la Ley de Autonomía Local de Andalucía Ley 5 /2010, de 11 de junio, viene a establecer la competencia municipal para la promoción, defensa y protección de la salud pública. Lo que se traduce en el tenor de la norma en la aprobación de un Plan Local de Salud.

²⁵ Sobre esta norma puede verse el trabajo de. García Rubio. entre otros.

Acuerdo es “coordinar a nivel general medidas de control que garanticen la homogeneidad suficiente para afrontar las situaciones extremas ... y evitar que la evolución de la pandemia en una parte del territorio tenga un efecto negativo en otras partes del mismo”²⁶.

Ni que decir tiene que las actuaciones coordinadas emanadas de los acuerdos de referencia lo son en aplicación de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley de Cohesión y Calidad de la Sanidad, en el estricto respeto al ejercicio de las competencias que en materia sanitaria tienen atribuidas la Comunidades Autónomas.

Pues bien, a estos indicadores que se perfilan en el texto y con finalidad de incorporar además el nivel de ocupación de camas por pacientes COVID-19, en unidades de cuidados intensivos superior al 35 % de la dotación habitual – de camas de cuidados críticos en los centros hospitalarios existentes, se suman además el condicionante de integrar municipios de más de 100.000 habitantes en los que se prevé que:

“a) El municipio presente una incidencia de 500 casos o más por 100.000 habitantes en 14 días (medida hasta 5 días antes de la fecha de valoración).

b) El municipio presente un porcentaje de positividad en los resultados de las pruebas diagnósticas de infección activa por COVID-19 realizadas en las dos semanas previas superior al 10%.

c) La comunidad autónoma a la que pertenezca el municipio presente una ocupación de camas por pacientes COVID-19 en unidades de cuidados intensivos superior al 35% de la dotación habitual (época pre-COVID-19) de camas de cuidados críticos en los centros hospitalarios existentes a la fecha de adopción del presente Acuerdo”.

En el bien entendido de que estas actuaciones coordinadas, que se califican como criterios de actuación puedan ser complementadas por las que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias decían adoptar, siempre se entiende, de carácter más restrictivo. Ya que, como el mismo acuerdo señala son las CCAA las que tienen la potestad de determinar si concurren o no las circunstancias previstas. Esto es, es afecta las actividades a desarrollar en el ámbito local, y que suponen la adopción en su caso confinamientos perimetrales, en tanto que actos administrativos plúrimos derivados de disposiciones autonómicas y en su caso locales, limitación de la movilidad e incorporación de medidas de distanciamiento social, en virtud del cumplimiento de los criterios de carácter epidemiológico.

Los Confinamientos perimetrales que, como instrumentos epidemiológicos, han sido propuestos para contener la expansión del virus, reflejan la necesidad de intervenciones selectivas y coordinadas que puedan aislar y confinar espacios que han superado los umbrales del nivel de contagio y demandan de una propuesta de actuación administrativa, o la aplicación de actos plúrimos con limitación de la movilidad en el espacio delimitado para su aplicación. Sin perjuicio de las condicionantes jurídicas derivadas de la limitación de la movilidad a la que a continuación haremos referencia. La aplicación de los confinamientos perimetrales que denotan la necesaria reforma de una legislación sanitaria que no los contempla como tal y que como apreciamos según van discurriendo los acontecimientos y decisiones adoptadas por los operadores

²⁶ Así, en la Exposición de Motivos del Acuerdo de 30 de septiembre de 2020.

jurídicos a medida que va transcurriendo la pandemia, nos inoculan lo que el Prof. TEJEDOR BIELSA ha denominado “el virus de la inseguridad jurídica”²⁷.

Cuestiones conceptuales aparte²⁸, lo cierto es que la necesidad de establecer criterios que doten de homogeneidad la respuesta de los operadores jurídicos ante la situación derivada de la pandemia, ha sido un desiderátum puesto de manifiesto con recurrencia en todos los ámbitos de la esfera pública. Así, la necesidad de buscar consensos y acuerdos y de coordinar la actuación de la Administración General del Estado en su relación con las Administraciones Locales, ha dado lugar a reuniones periódicas con la Federación Española de Municipios y Provincias, que han llevado a la adopción de medidas de coordinación con las Entidades locales²⁹, y que reflejaban de manera genérica el *Plan de Respuesta Temprana en un escenario de control de la pandemia por Covid-19*. Instrumento este de la planificación que, si bien actúa como elemento de coordinación, se proyecta en escenario de gobierno y precisan escenarios de gobernanza o más precisamente escenarios de co-gobernanza local. Así, cuando estas líneas se redactan se está elaborando un nuevo plan de respuesta temprana que incorpore las medidas mínimas que deben aplicar las Comunidades Autónomas en base a un conjunto de indicadores epidemiológicos y de capacidad asistencial. Esto es se propone la definición de indicadores básicos comunes del Sistema Nacional de Salud que permita no solo evaluar la situación de cada territorio sino detectar niveles de riesgo para la población³⁰. Se quiere dotar con ello de elementos objetivos que permitan la adopción de medidas sin que puedan alegarse posicionamientos políticos diversos, si se constata el cumplimiento de los indicadores establecidos.

No es este el lugar del examen acabado de los documentos que van jalonando la necesaria búsqueda de equilibrios interterritoriales en la aplicación de medidas de emergencia sanitaria, que no habían sido expresamente previstas en la normativa sanitaria y que tampoco tienen un reflejo expreso en la normativa local, aunque afectan de lleno la vida local pues se proyectan en elementos tales como la provisión de servicios locales, o la atención al uso de espacios públicos, o la movilidad entre otros.

Dedicaremos, no obstante, alguna atención, si bien breve a algunos de los elementos esenciales afectos que han permitido la descripción de la nueva normalidad local, desde la constatación de rebrotes continuados, que nos sitúan en las diversas oleadas de la pandemia. La razón última no es la meramente descriptiva, inevitable ante la configuración de elementos de un derecho administrativo de la emergencia que ha afectado de manera importante la vida local, sino la de constatar y resituar la calificación de las ciudades en transición como ciudades saludables integradoras, en un enfoque “sindémico”.

II.1. Afección de los transportes y la movilidad en el ámbito municipal

²⁷ Así pueden leerse las reflexiones del autor en torno a la necesidad o no de ratificación judicial de las medidas adoptadas, con el fin de evitar la propagación del virus y su incardinación en la normativa sanitaria y la correspondiente posible afección a los derechos individuales. Vid. en: <https://www.administracionpublica.com/el-virus-de-la-inseguridad-juridica/>

²⁸ Pues se plantean con razón nuevas acepciones que no están exentas de una necesaria lectura con el fin de incardinación jurídica, así como confinamiento perimetral, o tasa de incidencia, o tasa de positividad, índice de cero prevalencia, sobre estas cuestiones hemos prestado atención en: GOMEZ JIMENEZ, ML: *Salud Pública y emergencias sanitarias: co-gobernanza y régimen jurídico de las prestaciones a propósito del sistema de derecho comparado autonómico en el contexto de la pandemia por covid-19*, Aranzadi, Madrid, (en prensa).

²⁹ Así, en la descripción que se contiene en la noticia emanada de Presidencia del Gobierno,

³⁰ Para la definición de las variables y en la aplicación se tienen en cuenta tanto la situación epidemiológica, la capacidad asistencial y la vulnerabilidad de la población en riesgo.

Siendo como es la libertad de circulación en el territorio nacional un derecho fundamental ex artículo 17 de la Constitución, las limitaciones al mismo, deben venir avaladas por las máximas garantías de orden jurídico. Así, la Declaración del Estado de alarma que inició sus primeros momentos en el mes de marzo de 2020, vino a restringir justamente la misma en aras a la salvaguarda del bien común de la Salud Pública, y con el fin de evitar la propagación del virus y disminuir la morbilidad que el mismo lleva a aparejado.

Las limitaciones a la movilidad que acontecieron durante el estado de alarma motivaron como ha señalado VELASCO CABALLERO³¹, que las administraciones locales ejercieran una actividad ejecutiva “de las medidas urgentes gubernativas”. Limitaciones que, si bien derivaban de la calificación del Estado de Alarma y su motivación, derivaron en actuaciones municipales precisas para su implementación. No suponía esto, como se repetía en ese momento en diversos foros alteración alguna del reparto de títulos competenciales sino el establecimiento de criterios de prevalencia derivado del régimen jurídico del Estado de Alarma.

Téngase en cuenta, además que la movilidad ha sido uno de los grandes caballos de batalla en el examen de derechos afectados durante la pandemia. No en vano, el artículo 7 del RD 463/2020, de 14 de marzo, estrenaba una prohibición general de circulación, que excepcionada en una casuística objeto de todo tipo de valoraciones, que sin embargo se fue flexibilizando conforme fue avanzando la situación y se aproximaba el fin del Estado de alarma³². No es ajena a esta expresión detallada la que concretaba la movilidad cuando afectaba a la población infantil³³, o que establecía específicas previsiones respecto del uso de espacios públicos, o dictaban los criterios que debían seguirse para la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado³⁴.

Todo ello en el bien entendido de que las Administraciones Locales debían llevar a la práctica las disposiciones acordadas sin que hubiera³⁵ habilitación normativa expresa para introducir nuevas restricciones a las ya dispuestas a la movilidad en el Estado de Alarma. Aunque como es bien sabido, esto no fue lo que sucedió y se observaron bandos y comunicados locales que introdujeron medidas adicionales, lo que motivó la queja y Recomendación del Defensor del Pueblo de 8 de abril de 2020, a la Administración General del Estado de:

“instar a las entidades locales a eliminar cualquier tipo de bando o comunicado en el que se recojan mayores restricciones a las ya contempladas en el RD 463/2020, en aras a garantizar la igualdad de trato de la ciudadanía en todo el territorio nacional”.

Desde la finalización del Estado de Alarma el pasado 21 de junio de 2020, y una vez instalados en la “nueva normalidad”, la movilidad en el territorio y la afección a las libertades públicas, condicionadas por razón de la emergencia sanitaria han sido objeto de constante atención del legislador a causa de los rebrotes del virus en áreas y espacios específicos tanto dentro como fuera del entorno urbano, tal y como contextualizábamos ut supra respecto de las diferentes medidas adoptadas en tanto que planes, protocolos y

³¹ Op. Cít, pág 242.

³² La casuística y el detalle contenido en la regulación emanada durante el Estado de alarma, excedería el objeto de estas líneas pues ha sido prolija y con matices de interés. Este es el caso por ejemplo

³³ Sobre esta cuestión tiene un delicioso capítulo el libro colectivo que coordinara Cerdeira Bravo de Mansilla, Guillermo, Aspectos Jurídicos del Coronavirus, y que titula: “Paseos con menores ante el Covid-19: entre dimes y diretes, una historia rocambolesca ¿e interminable?”, pág. 139-163.

³⁴ Orden INT/226/2020, de 15 de marzo (BOE de 15 de marzo de 2020).

³⁵ Tales como establecer horarios específicos para salir a comprar al supermercado, o la probanza de un gasto mínimo, etc..

acuerdos derivados de las reglas de coordinación sanitaria en ejercicio de la delimitación de títulos competenciales existentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Todo ello, ha motivado una necesaria y constante toma de decisiones abocadas a restringir o recomendar la movilidad, que ha motivado la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa operada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre³⁶, medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19, en el ámbito de la Administración de Justicia. La norma que continúa en la senda de introducir mejoras en la Administración de Justicia a resultas del COVID, que había puesto en valor el Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19, en el ámbito de la Administración de Justicia del que la segunda trae causa.

La propuesta realizada desde el Gobierno apunta a la necesidad de que sean los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades Autónomas los que conozcan de las medidas de carácter general adoptadas con motivo de la pandemia, y no correspondan estas a los juzgados de lo Contencioso Administrativo. Modificación operada en la redacción del artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa³⁷. Lo cual, se complementa a su vez, con la previsión contenida en el 11.i (añadido en la última reforma de la ley), que otorga competencia a la sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional la competencia para la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que la autoridad sanitaria estatal considere urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales, cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente.

La afección procesal organizativa, así operada tiene relevancia en el orden local porque propone la salvaguarda de la seguridad jurídica respecto de las decisiones de salud pública que afecten o bien a confinamientos perimetrales, restricciones parciales de movilidad aplicables a un municipio y que hubieran de ser ratificadas por la autoridad judicial respectiva³⁸.

Y ello por cuanto si bien el espacio en el que las medidas tiene lugar es el municipio o parte de él, cuando las medidas a adoptar suponen limitación de derechos

³⁶ BOE de 19 de septiembre de 2020.

³⁷ Al decir:

“...Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas **en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada.**

Además, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de las autorizaciones para la entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte que haya sido acordada por la Comisión Nacional de la Competencia, cuando, requiriendo dicho acceso e inspección el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición.”

³⁸ Las sucesivas ratificaciones operadas por los Tribunales Superiores de Justicia y las consecuencias de la no ratificación- como pudo apreciarse en la declaración de estado de alarma para la Comunidad de Madrid, con el consiguiente desencuentro entre el Gobierno del Estado y el de la Comunidad Autónoma, han desvelado que la situación actual debe ser repensada y como hemos apuntado en otro lugar de este documento, revisarse la normativa en materia salud pública, para integrar los criterios de co-gobernanza que permitan dar respuesta eficaz y certera a las situaciones de incertidumbre que ahora se desprenden de la aplicación de una regulación que no estaba pensada para una emergencia como la que estamos atravesando.

fundamentales, individuales, que afectan a un colectivo de destinatarios no identificaos individualmente el cumplimiento de todas las medidas jurídicas que garanticen el respeto a la ley, y al orden constitucional resultan imprescindible³⁹. Así, el artículo 122 quater, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa recuerda que en la tramitación o ratificación previstas en los artículos 8.6, 10.8, y 11.1i), será parte el Ministerio Fiscal, y tendrá una tramitación preferente debiéndose resolver en el plazo máximo de 3 días naturales. No obstante, lo cual, la aplicación de dicha reforma ha traído consigo una importante, por reciente y contradictoria jurisprudencia⁴⁰ que ha venido a ratificar o no las decisiones adoptadas por el Gobierno Regional, sin que el parecer de la sala viniera avalado por criterios sustantivos que hayan servido específicamente al órgano judicial para orientarlo, en el ejercicio de su función más allá del escueto enunciado del articulado de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Y ello por cuanto, ni la Ley Orgánica 3/86, de 14 de abril, de Medidas especiales en materia de Salud pública, ni la Ley General de Sanidad (Ley 14/86, de 25 de abril), ni la Ley 33/2011, de 4 de octubre General de Salud Pública, han establecido nada al respecto para el caso que analizamos.

En este contexto y en cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 30 de septiembre de 2020 de actuaciones coordinadas, se entiende que una vez cumplidos los requisitos para entender que proceder aplicar medidas limitativas de la movilidad en municipios de más de 100.000 habitantes⁴¹, que consistirán en restringir la entrada y salida de personas salvo para desplazamientos que hayan sido adecuadamente justificados por motivos tasados en el Acuerdo⁴².

La necesidad de generar certezas y seguridad jurídica en este contexto de cambios normativos, y de necesaria adaptabilidad a las circunstancias también cambiantes tanto epidemiológica como de conocimiento científico en la pandemia han

³⁹ SALAMERO TEIXDÓ, “Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente al COVID-19”, Diario La Ley, 2020. En este mismo sentido un comentario más exhaustivo justificando la necesidad de reformar la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo puede verse en : <https://iurispressblog.wordpress.com/2020/04/05/la-autorizacion-y-ratificacion-judicial-de-medidas-sanitarias/>

⁴⁰ Cuando estas líneas se redactan y hasta el 8 de octubre se han dictado del orden de 20 Autos de Tribunales Superiores de Justicia, sobre ratificación de medidas administrativas sanitarias ordenadas por las Comunidades Autónomas afectadas. Entre ellos, destacan especialmente los que han afectado a Madrid, con la consecuente y controvertida declaración del Estado de Alarma para la capital y municipios aledaños, con el fin de evitar que la no ratificación de las medidas adoptadas por el Gobierno Regional, derivaran en una mayor tasa de contagio, al no poderse aplicar medidas que a juicio del gobierno se consideraban podrían agravar la situación de emergencia.

⁴¹ Sic, artículo 1.1 del Acuerdo

⁴² Los motivos que permiten la movilidad descritos en el Acuerdo son:

- “a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- b) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales o legales.
- c) Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros que no puedan aplazarse.
- g) Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.
- h) Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.
- i) Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.
- j) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- k) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada”

motivado que el incesante ajuste normativo desvela las acusadas carencias tanto en la coordinación interadministrativa como en la ponderada puesta en valor de requisitos normativos que actuaran ex ante y no ex post, como ha venido a ser el caso. Ejemplos de derecho comparado⁴³ tenemos, donde la previsión normativa anticipó situaciones como las ahora vividas generando un marco de certeza normativa difícilmente cuestionable jurisprudencialmente⁴⁴.

II.2. Afección en la prestación de servicios sociales o socio sanitarios

Como señalara FONT I LLOVET⁴⁵, la situación en la que se produce la pandemia se había producido en España una profunda descentralización de las competencias en materia social y sanitaria hacia las CCAA y en parte a las Corporaciones Locales. Pues bien, esta vis expansiva a la que en alguna ocasión hemos hecho referencia⁴⁶, se ha visto afectada en un primer momento por la conmoción- como la ha denominado, Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ⁴⁷, que nos recuerda un microorganismo patógeno desconocido ha provocado. La situación derivada de la pandemia en el ámbito local ha dado lugar a dos escenarios diferenciados en relación con la atención socio sanitaria. De un lado, la necesaria actuación local en las políticas coadyuvadoras de evitación de la propagación de la enfermedad, y de otro la digitalización y promoción activa de servicios sociales con una gestión pública adaptada a los requerimientos derivados de la “nueva normalidad”.

En el primer caso la atención a las cuestiones socio sanitarias- en ejercicio de las competencias municipales ha llevado a la necesidad de ejercicio de las mismas en el seno del estado de alarma, como señalara la Circular de 36/2020 de la Federación Española de Municipios y Provincias al recordar la obligación de aplicar la Orden del Ministerio de Sanidad de SN/322/2020, que viene a establecer medidas de carácter urgente de tipos social y sanitarios ocasionadas por el COVID.

En este primer momento, dada las especiales características de la Declaración del estado de alarma las competencias locales se condicionan en su ejercicio a las asumidas por el Ministerio de Sanidad, en el ejercicio de la función de control, y salvaguarda de la salud de la población afectada por los efectos de la pandemia.

⁴³ Este es el caso por ejemplo del Derecho Administrativo Helvético que se encuentra aplicando la Ley sobre epidemias sin que haya sido preciso intervención judicial alguna en la implementación de medidas extraordinarias por el Estado Federal, de directa aplicación a los cantones y con una actuación coordinada en todo el país.

⁴⁴ Ello ha motivado que haya Gobiernos Regionales, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Navarra, que ha propuesto la imposición de medidas restrictivas sin afectar la movilidad para evitar la necesaria ratificación de las medidas por el orden jurisdiccional y las consecuencias derivadas de una posible no ratificación de las mismas. En este contexto ALEGRE AVILA ha argumentado que se hubiera debido presentar por el Tribunal Superior de Justicia una Cuestión de Inconstitucionalidad frente a la aplicación del artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, reflexión que aunque no compartida, referenciamos: “Denegación judicial de ratificación de medidas sanitarias y declaración de estado de alarma”, Diario Montañes, octubre, 2020.

⁴⁵ Gestión de los servicios sociales en el ámbito local. Nuevos planteamientos sobre la ciudad y la contratación Pública, en TOLIVAR ALIAS, y CUETO PÉREZ, M: *La prestación de los Servicios Socios Sanitarios Tirant Lo Blanch*, 2020.

⁴⁶ GÓMEZ JIMÉNEZ, Derecho Administrativo, Materiales adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior, Westlaw, Madrid, 2019.

⁴⁷ Tomar RAMÓN FERNÁNDEZ, El Estado de Derecho A prueba, en Covid19- y Derecho Público, (Durante el Estado de Alarma y más allá), Blanquer, D: Tirant Lo Blanch, 2020, pag. 19.

Pues bien, a resultas de las distintas actuaciones que han debido ser adoptadas en el ámbito local, y la constatación de la necesidad de dotar a las Administraciones Locales de suficientes herramientas legales para permitir el ejercicio de su autonomía local, no resulta extraño que en el Plan Anual normativo de 2020, presentado por el Ministerio en septiembre⁴⁸ del mismo año se haya previsto ya una reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, con el fin de la recuperación de la autonomía local. Además, se propone el establecimiento de un Estatuto de Básico de los pequeños municipios que de respuesta a las necesidades derivadas de la definición de políticas locales en pequeños municipios que tan importante han sido durante la pandemia. El fin de esas reformas según contempla el documento del Plan normativo aprobado es la mejora de los servicios públicos de tal suerte que puedan prestarse unos servicios públicos de calidad. En suma, y desde esta proyección socio-sanitaria la labor de las Administraciones Locales está siendo crucial, y ello esperamos debiera redundar en una mayor visibilidad y atención a las mismas en el contexto regional y nacional, respecto de la gestión de servicios que son esenciales para la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y que permiten calificada la ciudad no sólo de habitable sino de saludable.

No nos resistimos en este punto a incorporar las palabras de ALONSO IBAÑEZ, R⁴⁹, al decir:

“reformar la legislación básica del régimen local en conexión con la del régimen del suelo ofrecería la oportunidad para conjugar en coherencia no solo toda una serie de ámbitos materiales con presencia de intereses locales ahora desatendidos, sino para articular y fortalecer las capacidades institucionales de la Administración local tomando en consideración una serie de dinámicas que confluyen en la acción local en las ciudades, y que desarticuladas como están debilitan la gestión pública. Y habrá que superar el limitado marco jurídico que en la actualidad ofrece el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuya comprensión sectorial de la sostenibilidad y la desatención a las lógicas de fragmentación y complejidad que la cuestión urbana tiene – aproximación imprescindible para adaptarse a las especificidades del fenómeno urbano– no lo facilita”.

II.3. Afección en la política de Vivienda

Las previsiones normativas de aplicación de las premisas constitucionales del artículo 47, como principio rector y derecho a la vivienda, se han visto afectadas también de manera significativa por la pandemia. Así, son diversos los ámbitos en los que ha sido preciso introducir reformas puntuales para hacer frente a la crisis económica derivada de la misma, o atender en el caso de la vivienda la mejora en las condiciones de acceso, problemas derivados de la ocupación ilegal de vivienda y aspectos conexos con la relación entre política de vivienda y política de salud Pública.

Así, el Real Decreto- Ley 11/2020, de 31 de marzo que introduce medidas urgentes complementarias en el ámbito del orden social y económico para hacer frente al COVID-19, ha establecido medidas encaminadas a hacer frente al impacto económico derivado de la crisis, y su proyección en el caso de los arrendatarios del

⁴⁸ Puede consultarse en: <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/secretaria-general-de-funcion-publica/Actualidad/2020/09/2020-09-11.html>

⁴⁹ ALONSO IBAÑEZ, R: Repensar la acción Pública Local desde nuevos modelos de gestión administrativa, *REALA*, núm. 14, octubre de 2020.

correspondiente alquiler. En este sentido, la Orden de 29 de septiembre, por la que se modifica la Orden de 336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifica programas del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo⁵⁰,

Distintos son los temas que en el ámbito de la política de vivienda han emergido a resultas de la pandemia. Temáticas que conectan el ejercicio de las competencias locales sobre gestión del patrimonio inmobiliario, protección de la salubridad pública, y habitabilidad, ornato público y las regulatorias del régimen de protección de tipologías de vivienda, acceso a la misma y condicionantes del mercado de alquiler de la misma. Así, uno de los problemas sociales más acuciantes ha derivado de las situaciones de impagos no sólo de préstamos hipotecarios sino de alquileres que ha devenido en la situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social de capas de población que antes de la pandemia no habían tenido dificultades económicas para hacer frente a los pagos de las cuotas del préstamo hipotecario o del alquiler de la vivienda. La constatación de esta realidad no del todo nueva ha motivado la atención del legislador por la vía de Real Decreto Ley⁵¹, es lo que la Prof. GIFREU FONT, ha cuestionado en torno a la existencia de “nuevas vulnerabilidades sociales”⁵². Vulnerabilidades que se suman a las ya contempladas en normativas conexas⁵³ en materia de energía, o en materia de servicios sociales⁵⁴.

Pues bien, en este contexto, la situación derivada de la pandemia ha afectado no sólo el acceso a la vivienda, sino el mantenimiento de la misma, y ha hecho saltar las alarmas por la proliferación de ocupación de viviendas, así como al cambio de uso de edificios, (como ha sido el caso por ejemplo de los hoteles medicalizados), o la nueva utilización de las viviendas vacacionales que han dejado de acoger viajeros temporales, -o turistas- para retomar al modelo originario del alquiler a largo plazo⁵⁵, pudiéndose revertir con ellos procesos de gentrificación y recuperación del espacio urbano para modelos más “tradicionales” y locales y ello sin perjuicio del boom de los mismos como alternativa a los hoteles en las metrópolis en especial en el ámbito rural y en los meses de verano.

⁵⁰ BOE de 3 de octubre de 2020, núm. 262.

⁵¹ Este ha sido el caso primero del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente el impacto económico y social del COVID-19, y posteriormente en el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID (artículos 1 a 28).

⁵² “La vivienda en tiempos del COVID-19: ¿nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN 1139-4978, Año nº 54, Nº 337-338, 202

⁵³ Como sucede en el caso por ejemplo de la atención a la pobreza energética, y que la define partiendo de conceptos tales como el consumido vulnerable, entendido por aquel el que se encuentra en situación de pobreza energética, y puede ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las Administraciones, tal como apunta la Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024,

⁵⁴ Una atención a la vulnerabilidad derivadas de las dificultades de accesibilidad al mercado de la vivienda puede verse en el examen del Prof. Arredondo Quijada, R: *Vivienda y Desahucio, Binomio inclusión y Exclusión Social*, Málaga enero 2017.

⁵⁵ Sin perjuicio de que esta tendencia ha podido ser observada en distintos portales inmobiliarios en los meses de junio a septiembre de 2020, puede verse referencia a la misma en : <https://elpais.com/economia/2020-03-17/los-alquileres-turisticos-se-pasan-al-alquiler-tradicional-por-el-coronavirus.html>

II.4. Afección en la planificación urbana

La atención al espacio y como ésta ha contribuido o no la expansión del virus, ha permitido a pensadores y urbanistas plantearse nuevas premisas que deban ser tenidas en cuenta en los procedimientos de planificación urbana. La atención, no obstante, si bien exacerbada por la pandemia no es del todo nueva. Así, baste recordar los esfuerzos de Naciones Unidas en UN- HABITAT⁵⁶, por poner en marcha medidas que contribuyeran a mejorar los entornos Urbanos. Estrategia internacional, que refleja, sin fuerza de obligar, la orientación y conciencia por una nueva forma de entender los procesos urbanos que acabará trasladándose a las estructuras territoriales y a la planificación urbanísticas de nuestras ciudades.

Así, el recién aprobado documento de guías para el aseguramiento de mejores espacios públicos⁵⁷, acierta a destacar la necesidad de llevar una evaluación de los espacios públicos, en línea con los planteamientos del Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 11, que señala: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Pues bien, la nueva agenda urbana⁵⁸, que nace también en el contexto internacional había enfatizado además en la necesidad de tomar en consideración el proceso participativo y ser capaz de aproximar la ciudad desde la necesidad de lo local, al uso común del espacio, en ese paseo que va del radio de cinco minutos de distancia a pie, (Walkable Radius), a la propuesta de la ciudad de 15 minutos, que aboga por acercar la ciudad a la comprensión de la necesidad de lo local frente a lo global. Proceso y fenómeno del entendimiento de la ciudad que, de lo global a lo local, para recuperar el espacio de la contingencia urbana y por ende supone la reafirmación de la acción local en la actividad urbana de las ciudades⁵⁹.

El dato que proviene además del contexto europeo, destaca por su oportunidad en momentos de confinamiento perimetral, y vuelta a la recuperación del espacio de la ciudad “de puertas para adentro en sintonía con las previsiones de “des-globalización”⁶⁰, derivadas de la pandemia, que están siendo constatadas a escala global y que han hecho visible las sinergias, pero también las debilidades derivadas de depender estratégicamente de procesos globales para la satisfacción de necesidades locales. No se trata, entiéndase bien de volver al punto de partida, o eliminar procesos globales, sino de repensar la forma en la que estos tienen lugar, pues como el mismo autor describe gráficamente no hay pared suficientemente alta como para contener o evitar los efectos del cambio climático, pandemias u otros riesgos catastróficos”. Esto significa, que, si bien los riesgos se van a seguir produciendo, y los efectos globales

⁵⁶ En concreto el programa Global Space Programme puesto en valor en 2012.

⁵⁷ https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/07/final_pssa_v.1_reviewed_compressed.pdf

⁵⁸ Fruto de Habitat III.

⁵⁹ Nuño MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, LUQUE VALDÍVIA, y Izaskun Aseguinolaza-Braga, nos lo cuentan en : “ La ciudad del cuarto de hora Una solución sostenible para la ciudad post Covid19?”, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, Vol. LII, Nº 205, otoño 2020 Págs. 653-664 <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.1>

⁶⁰ Sobre el examen sobre si la nueva situación promueve la -vuelta al escenario anterior a la globalización, tal y como la conocemos hoy a resultados de los efectos de la segunda guerra mundial, puede seguirse los trabajos del prof. GOLDIN, Ian de la Universidad de Oxford, “The Butterfly Defect, How Globalization creates systemic risks and what to do about it”, Princeton University Press, 2015. En el contexto español, en este sentido es interesante la lectura del artículo de CASTELLS, M: ¿ Es reversible la globalización?, Vanguardia dossier, núm. 65, 2017, pág. 32-36

subsistirán al riesgo en sí mismo considerado el enfoque normativo debe cambiar⁶¹. Estas que parecerían quizás conclusiones apresuradas derivadas de las nuevas manifestaciones en la ocupación del espacio acorde con la necesidad social puesta de manifiesto en la situación de emergencia sanitaria, debe entenderse a la luz, de los cambios significativos que en las dinámicas urbanas han tenido lugar desde la declaración del Estado de alarma.

En este contexto, y una vez declarado el estado de alarma se produjeron afecciones a la planificación urbana derivadas de la necesidad de implementación de las disposiciones gubernativas adoptadas en todo el territorio nacional. Ejemplos de esta afección numerosa pueden verse en los “hoteles o establecimientos medicalizados”⁶², a los que hiciera referencia la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo. Así, por decisión autonómica se operaba un cambio de uso de suelo, que debiera haberse producido a tenor de lo dispuesto en la normativa urbanística correspondiente, siguiendo el procedimiento de modificación de los planes urbanísticos. Similar resulta el caso de la instalación de carpas y espacios habilitados para finalidad de atención sanitaria, ocupando espacios que habían sido calificados como uso de aparcamiento, o en el caso de la utilización de bienes y espacios públicos afectos en este caso al cumplimiento del fin que justifica la declaración del Estado de Alarma.

Como hemos introducido en las líneas anteriores, las Corporaciones locales han visto afectado el ejercicio de sus competencias en distintos momentos temporales desde la declaración de Pandemia, y la posterior declaración de Estado de Alarma. Aparte el examen de delimitación de títulos competenciales en materia sanitaria de las Administraciones Locales, cuyo exégesis no corresponde a este lugar, merece la pena destacar en primer lugar, en qué medida la atención a la emergencia sanitaria derivada de la pandemia ha afectado las actuaciones locales en la salubridad pública y competencias conexas, y en segundo lugar, que efectos se derivan para el modelo de ciudad de la implicación de la componente sanitaria en la actividades de prestación de servicios y actividades en el ámbito local, por cuanto, la nueva “normalidad”, ha puesto de manifiesto que hasta que no se haya erradicado la pandemia, la realidad del ejercicio de competencias locales se van a ver mediatizadas tanto por las lecciones aprendidas, como por las consecuencias lógicas de una nueva priorización y escala de necesidades en la atención a los ciudadanos en materia sanitaria.

La ciudad en transición, que describimos en este trabajo es una ciudad que ha integrado elementos de emergencia y atención a la salud, y que hacer converger los mismos con la prestación de servicios locales tal y como la veníamos conociendo, pues la normativa de régimen local en líneas generales no ha sido reformada, - salvo los ajustes mínimos que hemos podido describir de manera puntual a lo largo de este trabajo.

⁶¹ Sobre algunos elementos conectados con la necesidad de evitar los riesgos sistémicos con el apoyo y avance en red desde la gobernanza urbana pueden verse en nuestro reciente trabajo: *Urbanismo Participativo y Gobernanza Urbana en las ciudades inteligentes: El efecto Reina Roja en Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2019.

⁶² Sobre la incidencia de este tipo de establecimientos y la puesta en valor de una nueva tipología de vivienda de emergencia sanitaria puede verse nuestro trabajo al respecto en : “Vivienda domótica adaptada a la emergencia sanitaria ideas preliminares, retos y propuestas normativas para la sociedad post COVID-19”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm..337-338, 2020

II. 5. Afección al medio Ambiente Urbano: Política de gestión de residuos especialmente los residuos sanitarios

Una de las consecuencias derivadas de la entrada en vigor de las recomendaciones, órdenes y disposiciones que obligan a los ciudadanos al uso de mascarillas, que en su mayoría son desechables, ha sido la proliferación de residuos sanitarios derivados de su uso y su posterior dificultad para su reciclaje o tratamiento como residuos sanitarios. La atención a la protección de los recursos naturales, se enmarca en la definición de políticas de protección ambiental que están siendo objeto de atención también al hilo de la lucha contra el cambio climático, y por ende la emergencia climática.

Así, el artículo 12 del Proyecto de Ley Cambio Climático y transición energética, señala que las Administraciones locales: “en el marco de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas para alcanzar en el año 2050, un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones de CO₂. En este mismo sentido, el proyecto de Ley que está ahora mismo en tramitación parlamentaria incorpora una previsión específica respecto de los municipios de más de 50.000 habitantes.

En este contexto, señala el precepto que:

“los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares introducirán en la planificación de ordenación urbana medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

- a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023.
- b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables.
- c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público.
- d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano.
- e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga.
- f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida”

Pues bien en este contexto, convergen dos emergencias sinérgicas, la ambiental y la sanitaria, y elementos de proyección “sindémica” de la misma que permiten constatar la necesidad de que las políticas locales aborden no sólo la atención al cambio climático sino a la mejora en la eficiencia de la gestión de los recursos públicos destinados a mejorar la salubridad pública, en tanto que competencia local, y la protección al paisaje, o al medio ambiente urbano, en materia tales como la gestión de los residuos urbanos que ahora pueden integrar cuestiones de atención como, la adecuada concienciación a la población de cómo se deben desechar equipos de protección individual (mascarillas, guantes o material de protección individual), o como poner en marcha campañas de concienciación sobre la atención adecuada a la gestión de los espacios públicos, parques y jardines, entre otros..

II.6. Afección a aspectos económicos conectados con la gestión de los recursos locales y las tasas e impuestos locales.

1. Ajustes económicos y presupuestarios: de la gestión centralizada, a la participación de los recursos locales y su puesta en valor durante la pandemia.

Es fruto de la contingente realidad que ha traído la situación de pandemia global, que nos rodea encontrar efectos de orden excepcional o cuanto menos diferentes a los que hubiéramos esperado en el ámbito de la gestión local y económica. Muestra de ello, es la controvertida integración contenida en el Real Decreto Ley 27/2020, de 4 de agosto⁶³ de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente aplicable a las entidades locales.

Por la importancia y actualidad de la norma, entendemos merece la pena realizar una exégesis de la misma, y sus previsibles consecuencias para el sector económico local.

La norma se orienta a la introducción de medidas financieras de carácter extraordinario y urgente que parten de la base de la constatación de la situación de la situación financiera de las Administraciones Locales se puede considerar saneada, representando en 2019, el 0.31 del PIB nacional⁶⁴.

En este sentido se ha generado un debate en el Congreso de los Diputados, en la sesión del 5 de septiembre en la que se pone de manifiesto las discrepancias políticas en la puesta en valor de las medidas contenidas en la norma. Así, se argumenta en el ámbito de lo que señala el Partido en el poder que el mantenimiento de las cantidades en concepto de superávit supondría pagar un interés. Sea como fuera la votación del Congreso de los diputados reveló la contraria valoración realizada desde las Administraciones Locales, y por tanto la no convalidación del Decreto Ley , procediéndose a su derogación y resultando en medidas posteriores de flexibilización en el uso de los recursos de las haciendas locales.

No obstante lo cual, conviene recordar cómo nos ha destacado RIVERO ORTEGA⁶⁵, que las actuaciones a nivel local, expresada en las pérdidas económicas que trae consigo la pandemia, han venido complementadas por actuaciones que han permitido conjugar la cercanía de las Administraciones Locales a la necesidad detectada en sus vecinos, como la atención y posibilidad de gestión económica derivada de disposiciones tales como la participación en el ingreso mínimo vital, o la financiación derivada de las previsiones contenidas en el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo⁶⁶, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID19.

El Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19⁶⁷, fue objeto de modificaciones intermedias resultados de los sucesivos ajustes que se venían

⁶³ BOE de 5 de agosto de 2020, núm. 211.

⁶⁴ Sic, Exposición de Motivos de la norma.

⁶⁵ RIVERO ORTEGA, R: ¿Cómo pueden contribuir a la reactivación económica los entes locales?, Revista de Estudios Locales, 2020.

⁶⁶ BOE de 18 de marzo de 2020.

⁶⁷ La norma que como señala RIVERO ORTEGA, “previó una cuantía de 300 millones de euros de uso autorizado de remanentes para financiar gastos de inversión en servicios sociales (sin computar en la regla de gasto)”.

produciendo en el Estado de Alarma y posteriormente por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19, en Justicia. En él, se contempla “que las corporaciones locales disponen de una cantidad de igual cuantía del superávit del ejercicio 2019 para financiar las ayudas económicas y todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales de atención primaria y atención a la dependencia que vienen recogidas en el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013, que recoge el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales”.

Así, el artículo 1 de la norma presta atención a la concesión de un suplemento de crédito en el presupuesto del Ministerio de Derecho sociales y Agenda 2030, para financiar un Fondo Social extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19. Destacable resulta el esfuerzo económico realizado, así como su orientación a atender situaciones de vulnerabilidad⁶⁸ que acaban siendo objeto de atención por las Administraciones Locales.

Ni que decir tiene que, los efectos de la falta de convalidación del Real Decreto Ley 27/2020, al que antes hacíamos referencia tuvo una contrapartida por otro lado imaginable cuando el Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, acordó el techo de gasto para 2021, y suspendió las reglas fiscales para el año 2020 y el próximo año. Esta válvula de oxígeno permitiría que los Ayuntamientos pudieran comprometer el remanente acumulado, lo que sin embargo no significa una recuperación de poder de acción, o de gestión más allá de los límites marcados por la norma y la atribución competencial, que exige como veíamos necesarios mecanismos de coordinación en la gestión de la pandemia, y en atención a los criterios de gobernanza derivados de la

⁶⁸ Así, la descripción de las prioridades de financiación:

- “a) Reforzar los servicios de proximidad de carácter domiciliario para garantizar los cuidados, el apoyo, la vinculación al entorno, la seguridad y la alimentación, especialmente los dirigidos a personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia, compensando así el cierre de comedores, centros de día, centros ocupacionales y otros servicios similares, considerando el mayor riesgo que asumen estas personas en caso de contagio. Estos servicios comprenden la ayuda a domicilio en todas sus modalidades y cualquier otro de análoga naturaleza que se preste en el domicilio de la persona usuaria.
- b) Incrementar y reforzar el funcionamiento de los dispositivos de teleasistencia domiciliaria de manera que incrementen el ritmo de contactos de verificación y la vigilancia de la población beneficiaria de dicho servicio.
- c) Trasladar al ámbito domiciliario, cuando sea considerado necesario, los servicios de rehabilitación, terapia ocupacional, servicios de higiene, y otros similares, considerando la suspensión de atención diurna en centros.
- d) Reforzar los dispositivos de atención a personas sin hogar, con el personal y medios materiales adecuados, asegurando que tanto ellas como quienes las atienden estén debidamente protegidas, y posibilitar la ampliación, tanto en el tiempo de estancia como en intensidad, de los mismos.
- e) Reforzar las plantillas de centros de Servicios Sociales y centros residenciales en caso de que sea necesario realizar sustituciones por prevención, por contagio o por prestación de nuevos servicios o sobrecarga de la plantilla.
- f) Adquisición de medios de prevención (EPI).
- g) Ampliar la dotación de las partidas destinadas a garantizar ingresos suficientes a las familias, para asegurar la cobertura de sus necesidades básicas, ya sean estas de urgencia o de inserción.
- h) Reforzar, con servicios y dispositivos adecuados, los servicios de respiro a personas cuidadoras y las medidas de conciliación para aquellas familias (especialmente monomarentales y monoparentales) que cuenten con bajos ingresos y necesiten acudir a su centro de trabajo o salir de su domicilio por razones justificadas y/o urgentes.
- i) Otras medidas que las Comunidades Autónomas, en colaboración con los Servicios Sociales de las entidades locales, consideren imprescindibles y urgentes para atender a personas especialmente vulnerables con motivo de esta crisis, y sean debidamente justificadas.”

emergencia climática. No obstante, lo cual, que duda cabe que la puesta en valor de los recursos locales son una noticia importante para la gestión de los servicios sociales y la atención a colectivos vulnerables mediante planes de acción local e iniciativas⁶⁹, que han resultado de suma importancia en el control de la pandemia⁷⁰.

III. La convergencia de la tecnología y salubridad pública: una asignatura pendiente

Cada vez es más frecuente integrar la tecnología en todos los aspectos de nuestra vida, y se diría que durante la pandemia esta integración se ha hecho más precisa y visible que antes. Una de las variables que ha veces ha pasado desapercibida en el examen de la integración tecnológica en los procesos urbanos, es la misma calificación del espacio en red, y la necesidad de coherencia e integración territorial lo que convergen en la calificación de la inteligencia territorial.

Así, la co-gobernanza de la urbano debe tomar como referencia la existencia de procesos de calificación del territorio como inteligente, - entendiéndose por tal aquel que presenta una integración tecnológica y cohesión con criterios de gestión integrada tanto de servicios como de provisión de bienes.

Además, una de la a veces ignorada calificación de los Smart es el grado o escala de la misma. Y es que la necesidad de integrar de forma tecnológica la interacción de los usuarios con la provisión de servicios o el acceso a bienes, se configura como algo que afecta debiera llegar de forma cuasi universal a todos cuando la realidad demuestra que la situación de facto es otra. Green, lo resaltó de forma a nuestro parecer brillante en un texto que ha pasado hasta la fecha desapercibido en la literatura y que plantea para nosotros un interesante reto respecto de la necesidad o no de lo “inteligente”, en el ámbito urbano y de ser este “necesario”, hasta que punto lo es.

El nuevo urbanismo que propugnara un modelo de ciudad que ha sido sobrepasado por la crisis actual derivada del COVID-19, plantea una reformulación de los espacios públicos y la reconsideración de las necesidades de preservación de la salud en las ciudades. Como ha puesto de manifiesto ya UN- Hábitats, el problema se plantea cuando se pide que como medida de prevención y protección frente al posible contagio el permanecer en la vivienda y esto no es posible porque o bien ésta no reúne las condiciones adecuadas o la persona se encuentra sin techo. Así, la ausencia de servicios básicos, el estrés derivados de condiciones higiénicas deficientes contribuyen a la expansión de la enfermedad, a gran velocidad. A esto hay que añadir las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales que incorpora una específica atención a la garantía de los derechos digitales en el capítulo X.

Pues bien, en este contexto, no nos resistimos a reiterar alguna de las afirmaciones que realizábamos al hilo del examen de una nueva propuesta tipológica de vivienda adaptada a la emergencia sanitaria⁷¹ por entender que deba predicarse de la

⁶⁹ Tales como los cribados para la detección de la enfermedad,

⁷⁰ En este sentido pueden verse las conclusiones de los informes de la Comisión de Reconstrucción Nacional en el ámbito Local. Comisión de Reconstrucción se puso en marcha el 7 de mayo que arrancó en el Congreso por todos los partidos, con plan de trabajo de 2 meses, y 40 comparecencias.

⁷¹ Vivienda domótica adaptada a la emergencia sanitaria ideas preliminares, retos y propuestas normativas para la sociedad post COVID-19”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm..337-338, 2020.

ciudad inteligente los mismos requisitos pues, no en vano, proyectan la tecnología más allá de las apps, en la calificación de espacios saludables, y suman la integración tecnológica que deba ser realizada en las viviendas al espacio urbano.

Así afirmábamos en otro lugar para las viviendas adaptadas a la emergencia sanitaria algo predicable a nuestro entender, para las ciudades, y por ende para la gestión en el entorno urbano, y que se resumen en las características que deban reunir la ciudad inteligente para ser saludable, a saber:

- a) Versatilidad
- b) Adecuación
- c) Conectividad
- d) Sostenibilidad. Eficiencia y adaptación al cambio climático
- e) Asequibilidad

Elementos todos ellos cuya explicación detallada, ha sido expuesta para el caso de las viviendas de emergencia sanitaria⁷², como apuntábamos y sobre cuyo examen respecto de la gestión local volveremos más adelante.

IV. Propuestas desde el enfoque sindémico y la nueva proyección de las ciudades en el desarrollo azul.

Si bien incorporar en nuestro lenguaje jurídico la expresión “pandemia mundial”, no deja de crear alarma social, con cierta lógica⁷³ pues se trata de la constatación de un fenómeno que no puede dejar indiferente a los operadores públicos y nos prepara para afrontar un reto sanitario sin precedentes, lo cierto es que aparejado a la misma se vienen produciendo efectos que se proyectan no sólo en el mismo conocimiento de la enfermedad en sí, y las fuentes informativas que se han encargado de hacer llegar a la población los datos fundados o no de que se disponían, (lo que se ha venido a denominar como infodemia⁷⁴ covid19), sino que abarcan como no podía ser de otra manera aspectos económicos, sociales, culturales, y normativos entre otros. Esto es, los efectos sinérgicos de la pandemia, analizados conjuntamente con ésta, derivan en una “**sindemia**”. Término éste que si bien aún no ha sido incluido en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española no dudamos acabe siendo incorporado a la

⁷² GOMEZ JIMENEZ, Op. Cit,

⁷³ No en vano la Organización Mundial de la Salud, no apresuró la calificación de la situación como de pandemia Mundial, hasta el 11 de marzo de 2020, si bien se conocía la enfermedad desde diciembre de 2019 y se habían empezado a tomar medidas sobre el terreno en los países afectados.

⁷⁴ Que motivó una declaración de la organización Mundial de la Salud, , las Naciones Unidas, el UNICEF, el PNUD, la UNESCO, ONUSIDA, la UIT, la iniciativa Pulso Mundial de las Naciones Unidas y la Federación Internacional Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en torno a los efectos de la misma en la población, y puede verse en : <https://www.who.int/es/news-room/detail/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>

Declaración en la que se hace “un llamamiento a todas las otras partes interesadas –en particular a los medios de comunicación y las plataformas de las redes sociales que difunden información errónea y falsa, a los investigadores y especialistas en tecnologías que pueden concebir y establecer estrategias y herramientas eficaces para responder a la infodemia, a los líderes de la sociedad civil y a las personalidades influyentes– a que colaboren con el sistema de las Naciones Unidas, con los Estados Miembros y entre sí, y a que sigan fortaleciendo sus acciones para difundir información precisa y prevenir la difusión de información errónea y falsa”.

vista a la luz su actualidad y precisión en la descripción de situaciones actuales provocadas por la pandemia⁷⁵.

Así, la “Sindemia” puede definirse como: “la coexistencia durante un periodo y en un lugar de dos o más epidemias que comparten factores sociales, de tal modo que estas se retroalimentan entre sí y acaban interactuando y causando secuelas complejas”.

Sin embargo, y aunque lo pudiera parecer, el término “sindemia” no es nuevo. Fue utilizado por primera vez en inglés, al sumar las palabras sinergia y pandemia, y ha sido utilizado expresamente para referirse en la pandemia por covid-19, por el informe publicado en *The Lancet*⁷⁶, en el año 2018, en referencia a cuestiones tales como el cambio climático. El origen del término y su proyección actual, han hecho que permita expresar con certera alocución a lo que se quiere decir cuando se aborda el proceso complejo de modificación y reforma normativa para evitar y combatir la pobreza, el desempleo o la falta de recursos de quienes quieren acceder al mercado de la vivienda, cuando se plantean cuestiones de emergencia climática que se suman a las ya derivadas de la pandemia.

Es por ello, que el enfoque que permita una aproximación normativa integradora capaz de dar respuesta a los efectos de la pandemia por Covid19, deba ser un enfoque “sindémico” y no solo epidemiológico o de salud pública. Esto es, para explicar porque por ejemplo en España los efectos han podido ser más acusados en sectores tales como el turístico, o en el mercado de trabajo hay que contextualizar los mismos bajo el paraguas de los condicionantes de corte socioeconómico que han venido a caracterizar nuestro modelo productivo y nuestro reparto de competencias tanto en materia sanitaria como en materias que están siendo afectadas directamente por la pandemia.

No es por tanto extraño, que pueda explicarse fácilmente porque Estados como Alemania no han recurrido al Estado de Alarma, sino han preferido que sean los Länders los que lleven desde el principio la adopción de medidas acordes con la situación epidemiológicas para luchar contra la pandemia, y que por el contrario en Italia el estado de Emergencia se haya declarado – por el contrario con una duración de un año, para permitir la adopción de medidas desde la centralización administrativa del país, en un contraste de modelo organizativo al alemán⁷⁷ y con del debido contraste con el modelo español que si bien instauró el modelo del estado de alarma dos meses más tarde a la fecha en la que lo hizo Italia, una vez finalizado el mismo, pasó la gestión al ámbito de quienes tenían atribuida la competencia en materia sanitaria a escala regional.

⁷⁵ Como nos constata el hecho de que ya haya sido incluido en el diccionario de consultas urgentes de la Fundación FUNDEU RAE que patrocina la Agencia EFE y la Real Academia de la Lengua Española y cuyo objeto es colaborar con el buen uso del español en los medios de comunicación e internet. Puede verse en : <https://www.fundeu.es/dudas/tema/asuntos-juridicos-politicos-y-administrativos/>

⁷⁶ Swinburn, Boyd A; Kraak, Vivica I; Allender, Steven; Atkins, Vincent J; Baker, Phillip I; Bogard, Jessica R; Brinsden, Hannah; Calvillo, Alejandro et al. (2019-02). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report», *The Lancet* 393 (10173): 791-846. ISSN 0140-6736. doi:10.1016/s0140-6736(18)32822-8

⁷⁷ En el caso alemán las municipalidades, tienen un papel relevante en la gestión sanitaria, si bien puede recordarse en este sentido el impacto de la remunicipalización derivada de las sucesivas reformas locales que afectan a la provisión de servicios locales, como nos ha recordado; Ortega Bernardo, Julia: “Reformas de la Legislación de Régimen Local en Alemania en el contexto de la crisis económica”, *Cuadernos de Derecho Local*, febrero 2012, p-64-76, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Pues bien, en este contexto, y en la necesidad de atender a la otra gran emergencia que nos acompaña, la emergencia climática⁷⁸, se hace preciso un uso eficiente de recursos, que permitan aproximar como elemento de esta “sindemia” una política capaz de afrontar el nuevo reto derivado del cambio climático y sus efectos desde la calificación de lo que ha venido ha denominarse la economía circular, y la economía Azul, como fuera auspiciada por Gunter Pauli, en su famoso trabajo sobre esta cuestión⁷⁹.

La relevancia de esta aproximación que se verá sin lugar a dudas agudizada por los efectos sindémicos de la pandemia por Covid19 en la economía afectarán a la economía local, y por ende precisará de la atención a la economía Circular⁸⁰. No es extraño por ello que las ciudades, sean las primeras interesadas en seguir de cerca lo que supone la economía circular en el entorno urbano, Ciudades circulares, como ha puesto de manifiesto la Declaración Europea de ciudades circulares que fue fruto de la 9 conferencia europea de ciudades circulares y pueblos sostenibles Mannheim 2020⁸¹. Las ciudades pues, y como resultado de los procesos convergentes y sindémicos, se encuentran en transición hacia un modelo de ciudad que incorpore no sólo el valor ambiental, en el sentido que ha sido entendido hasta la fecha, sino el valor “azul”, derivado de la economía circular, en una nueva conformación del espacio que ha sido puesta de manifiesto por la calificación de ciudades en transición, y que ahora además integran las lecciones⁸² aprendidas en la pandemia por Covid-19.

⁷⁸ España había declarado la emergencia climática por Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de enero de 2020.

⁷⁹ Gunter Pauli, *Economía Azul, : 100 años, 100 innovaciones, 100 millones de empleos un informe para el Club de Roma*, Tusquets, 2015.

⁸⁰ La noción de Economía circular, puede verse en abundantes textos, nos quedamos en este lugar en la expresión sencilla que recoge la web del Ministerio de Transición Ecológica y que reza: “La economía circular es aquella en la que se maximizan los recursos disponibles, tanto materiales como energéticos, para que estos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo productivo. La economía circular aspira a reducir todo lo posible la generación de residuos y a aprovechar al máximo aquellos cuya generación no se haya podido evitar. Lo que se aplica tanto a los ciclos biológicos como a los ciclos tecnológicos. Así se extraen materias primas, se fabrican productos y de los residuos generados se recuperan materiales y sustancias que posteriormente se reincorporan, de forma segura para la salud humana y el medio ambiente, de nuevo al proceso productivo. En última instancia se trata de desvincular el crecimiento económico del consumo finito de recursos”. (Vid. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/>). Debe tenerse en cuenta además la puesta en valor en este sentido de documentos estratégicos que han sido objeto de atención para la transición al modelo de economía circular, entre otros la Estrategia Biomasa para la Bioeconomía, Agencia Española de Investigación, 2020.

⁸¹ Así, y hasta la fecha 28 son las ciudades que a escala europea se han sumado a esta declaración. A saber: Tirana (Albania); Gante, Lovaina y Malinas (Bélgica); Praga (Chequia); Copenhague, Høje-Taastrup y Roskilde (Dinamarca); Helsinki, Lappeenranta, Oulu, Tampere y Turku (Finlandia); Grenoble (Francia); Freiburg im Breisgau (Alemania); Budapest (Hungría); Florencia y Prato (Italia); Wiltz (Luxemburgo); Guimarães (Portugal); Bergen y Oslo (Noruega); Liubliana y Maribor (Eslovenia); Sevilla (España) y Eskilstuna, Malmö y Umeå (Suecia)

⁸² Justo sobre esta percepción de lecciones aprendidas ha realizado una interesante reflexión el Prof. CIERCO SEIRA, en *Derecho a la Salud y Covid-19*, en BLANQUER, D: *Covid-19, y Derecho Público (Durante el Estado de Alarma y más allá)*. Tirant lo Blanch, 2020.

V. Algunas reflexiones para seguir caminando, al hilo de la constatación nuevos retos para las Administraciones Locales en la Era Covid-19

Los efectos económicos y sociales de la pandemia en el ámbito local, aún no han podido ser totalmente evaluados, pero sí la necesidad de abordar los retos derivados de cambios normativos que parecen no sólo necesarios sino acuciantes en materia de salud pública, de organización administrativa y de gestión de procesos de emergencia sanitarias, amén de otras reformas sectoriales para prevenir y enfrentar situaciones como las vividas en los últimos meses.

El escenario local se convierte al final, en el espacio en el que las medidas de contención y limitación de tráfico movilidad, confinamientos, y demás decisiones administrativas deben proyectarse con carácter inmediato porque son las Administraciones Locales, más cercanas al ciudadano las que experimentan en primer lugar, los efectos “sindémicos” de la pandemia, y constatan el impacto económico y social que esta producen. No se olvide que se estima que para el año 2050 más del 70 por ciento de la población viva en las ciudades, tendencia esta que pudiera verse afectada por la reciente preferencia manifestada por quienes viven en las ciudades y están siendo objeto de sucesivos confinamientos de volver al espacio rural, a los espacios menos densamente poblados y en suma con mejor calidad en la relación del uso de los espacios públicos con la necesidad de preservar la salud pública de los ciudadanos.

En este contexto, es tiempo de repensar el papel de las ciudades y por ende de las Administraciones Locales, en la gestión de los recursos y servicios que permitan atender desde parámetros de co-gobernanza la respuesta ante emergencias sindémicas como las que estamos atravesando. Así, los municipios sean estos amplios y revelen aglomeraciones urbanas relevantes o sean pequeños y se ubiquen en la España vaciada, han devenido los verdaderos actores, ejecutores de políticas gubernativas durante el estado de alarma, proactivos en la defensa de los vecinos en la desescalada y operativos en la defensa de sus remanentes y recursos económicos.

Si una lección nos deja claramente la situación sindémica a la que asistimos, es que éstos serán los espacios donde deben ser operativas las dinámicas de desarrollo azul, las agendas urbanas, en ciudades en transición que amén de atender la emergencia climática, ahora deben ser además saludables y proporcionar los espacios de prevención y atención que los ciudadanos precisan.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBÁÑEZ, R:

- Marco Jurídico para el urbanismo social y participativo, en el libro homenaje al Prof. Ballbe Prunes, El derecho a la ciudad y el territorio, INAP, 2016. Págs. 176-187.
- Repensar la acción Pública Local desde nuevos modelos de gestión administrativa, REALA, núm. 14, octubre de 2020.

ALVAREZ GARCÍA V; ARIAS APARICIO, F; HERNANDEZ DIEZ: *Lecciones Jurídicas para la lucha contra una epidemia*, Iustel, 2020.

BENITEZ OSTOS, Intervención en Legal Today, en relación a la inconstitucionalidad de la norma que prevé el Real Decreto 27/2020, de 4 de agosto. (<https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/posible-inconstitucionalidad-de-la-cesion-del-superavit-de-los-ayuntamientos-al-estado-2020-09-02/>)

BERMUDEZ SÁNCHEZ, J: ·La protección de la Salud en situaciones de emergencia de interés nacional e internacional·, en *Protección Civil y Emergencias, régimen jurídico*, Menéndez Rexach y Marcos Fernández 2011.

BLANQUER D: *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

CANALS AMETLLER, “El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos)”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, enero de 2019,

CASTELLS, M: ¿Es reversible la globalización?, *Vanguardia dossier*, núm. 65, 2017, pág. 32-36.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G: *Aspectos Jurídicos del Coronavirus*, Reus Editorial, 2020.

GALAN GALÁN, A: “El impacto de la crisis COVID-19 en el mundo local: una oportunidad de cambio”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm.49, 2020.

GARCÍA RUBIO, F: *El Derecho Local tras la Racionalización, Entre la Transparencia, la Administración y el Ajuste presupuestario*, Tirant Lo Blanch, Madrid. 2020

GOLDING, IAN: *The Butterfly Defect, How Globalization creates systemic risks and what to do about it*, Princenton University Press, 2015

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa:

- *Urbanismo Participativo y Gobernanza Urbana en las ciudades Inteligentes, El efecto Reina Roja en Derecho Administrativo*, Aranzadi, 2019.
- *Inteligencia Territorial y Regulación Económica*, (Dir.). Aranzadi, 2020.
- “Vivienda domótica adaptada a la emergencia sanitaria ideas preliminares, retos y propuestas normativas para la sociedad post COVID-19”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm..337-338, 2020.

- *Salud Pública y emergencias sanitarias: co-gobernanza y régimen jurídico de las prestaciones a propósito del sistema de derecho comparado autonómico en el contexto de la pandemia por covid-19*, Aranzadi, (en prensa)

GIFREU FONT, J; BASSOLS COMA, y MENÉNDEZ REXACH, en *el Derecho a la ciudad y al territorio, libro Homenaje al Prof. Ballbe Prunes*, INAP, Madrid, 2019.

GUTIERREZ COLOMINA, V: “Los efectos del Coronavirus en los objetivos de Desarrollo Sostenible especialmente vinculados al Urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 337-338, 2020.

LOORBACH, D., Frantzeskaki, N., Avelino, F., 2017. Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources*. doi:10.1146/annurev-environ-102014-021340.

LUENGO, O, Repensando el Espacio Local ante los ciclos de incertidumbre: una reflexión sobre el impacto del COVID-19, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, núm. 16, Junio 2020.

MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, Nuño; LUQUE VALDÍVIA, y Izaskun Aseguinolaza-Braga, nos lo cuentan en : “ La ciudad del cuarto de hora Una solución sostenible para la ciudad post Covid19?”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. LII, Nº 205, otoño 2020 Págs. 653-664
<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.1>

PEMAN Gavín, J: *La descentralización Sanitaria*, Colección Actas, 2012.

PLEYERS, G., 2020. *The Pandemic is a battlefield. Social movements in the COVID-19 lockdown*. *Journal of Civil Society*.

RAMAYO LÓPEZ, F: “El derecho a la ciudad: buen gobierno y buena administración”, *WPS RI-SHUR*, núm. 4, 2016. Pag. 8-36.

RATTI, *The city of tomorrow, sensors, networks, and the future of urban life*, MIT, 2016.

RIVERO ORTEGA, R: ¿Cómo pueden contribuir a la reactivación económica los entes locales?, *Revista de Estudios Locales*, 2020.

SIMOU, S, *Derecho Local el Cambio Climático*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

Swinburn, Boyd A; Kraak, Vivica I; Allender, Steven; Atkins, Vincent J; Baker, Phillip I; Bogard, Jessica R; Brinsden, Hannah; Calvillo, Alejandro et al. (2019-02). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report», *The Lancet* 393 (10173): 791-846. ISSN 0140-6736.
doi:10.1016/s0140-6736(18)32822-8

VELASCO CABALLERO, F: “Derecho Local y Covid-19”, *Revista Galega de Administración Pública*, número 59, 2020.

Webgrafía:

<https://www.elsectorpublico.es/elsp/noticias/1965224/1662130/0/medidas-de-las-entidades-locales-para-hacer-frente-a-la-crisis-del-covid-19.html>

https://elpais.com/economia/2020/05/05/finanzas_a_las_9/1588699518_916371.html

<https://www.fundeu.es/especiales/>

<https://www.lavanguardia.com/economia/20201008/483915522995/como-debe-ser-ciudad-post-covid19-brl.html>

<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/>

<http://senseable.mit.edu/>

<https://www.administracionpublica.com/el-virus-de-la-inseguridad-juridica/>