

Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda: en especial, el caso catalán

Juli Ponce i Solé

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

1. Introducción. Algunos datos relevantes para el análisis jurídico.
 - 1.1. Breve referencia histórica a las mutaciones sociales y económicas y a su impacto territorial. 1.2. La situación actual: la ciudad difusa, la difícil movilidad, la crisis de la vivienda asequible no segregada. 1.3. Desarrollo sostenible, cohesión social y solidaridad intermunicipal: la "justicia territorial". 1.4. Algunas conclusiones preliminares: ¿es aún útil la idea de plan?; ¿tiene sentido un planeamiento supramunicipal?; ¿la existencia de elementos de supramunicipalidad ha de suponer un "salto de nivel" decisivo hacia el escalón autonómico en todo caso?
2. La situación jurídica actual, con especial referencia al ordenamiento jurídico catalán. Algunos problemas.
 - 2.1. El papel de la aprobación definitiva autonómica del planeamiento municipal. 2.2. Los planes de ordenación territorial y su relación con el planeamiento urbanístico. 2.3. El planeamiento urbanístico general supramunicipal: los planes directores. 2.4. El planeamiento urbanístico plurimunicipal: el papel de los entes locales supramunicipales.
3. Posibles líneas futuras de desarrollo.
 - 3.1. Organización territorial, urbanismo y vivienda. La necesidad de observatorios urbanos autonómicos y locales. 3.2. Plan, procedimiento, justicia territorial y fenómenos NIMBY: la participación ciudadana.

1. Introducción. Algunos datos relevantes para el análisis jurídico

El objeto de las páginas siguientes es presentar un análisis general sobre el papel que puede desempeñar la cooperación intermunicipal y la coordinación interadministrativa en los ámbitos del urbanismo y de la vivienda.

En relación con el tema que nos ocupa, es preciso tener en cuenta que han dominado hasta el momento, por lo que ahora interesa, dos paradigmas, que han impregnado el grueso tanto de la práctica pública como de la reflexión intelectual.

En primer lugar, *la separación entre urbanismo y vivienda*, que se ha plasmado con toda claridad en las grandes leyes estatales del siglo xx y que sólo ha empezado a desaparecer de la mano de la creatividad autonómica, mediante la promulgación de una nueva generación de leyes que, por ejemplo, conectan el planeamiento urbanístico con la necesaria existencia de vivienda asequible, de la mano del establecimiento de reservas obligatorias de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.¹

En segundo lugar, la concentración histórica, en la legislación y en la práctica, en los *aspectos de ámbito meramente local*, con mucho menor tratamiento de los aspectos supralocales. Sólo tras la Constitución de 1978 y de la mano, de nuevo, de la legislación autonómica, los planes de ordenación territorial, no sin dificultades, están adquiriendo paulatinamente la importancia que les corresponde.²

Aun así, la superación del localismo en los temas de vivienda y urbanismo no puede pasar sólo por el establecimiento “vertical” de directrices territoriales autonómicas coordinadoras. La cooperación intermunicipal, en el nivel “horizontal”, puede conocer un mayor auge del que tiene en la actualidad.

Uno de los principales objetivos del presente estudio es poner de relieve como esta potenciación de la cooperación intermunicipal en las materias de urbanismo y vivienda –en marcha ya en algunos países de nuestro entorno, siendo Francia un ejemplo paradigmático–³ no sólo es posible, sino que, a tenor de los cambios económicos y sociales en marcha, puede ser, incluso, especialmente necesaria. Y tal cooperación puede hallar en los *procedimientos planificadores* un instrumento útil para el logro de la solidaridad intermunicipal, en conjunción, en su caso, con el uso de las diversas fórmulas asociativas existentes ya en nuestro Derecho o que puedan ser creadas *ex novo* en el futuro.

1.1. Breve referencia histórica a las mutaciones sociales y económicas y a su impacto territorial

Efectivamente, los cambios económicos y sociales han tenido históricamente un impacto notable en el modo de utilización del territorio y en las formas de crecimiento urbano.⁴ Así, el desarrollo industrial, en el marco del modelo de producción inspirado en las ideas *tayloristas*, dio lugar a un modelo de crecimiento urbano garante de la producción, que en el caso de Barcelona dio lugar al Plan Jausse.⁵

1. Sobre el particular, PONCE SOLÉ, J., *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP-Fundació Carles Pi i Sunyer, 2002, especialmente, pág. 158 y ss.

2. Un balance crítico de los resultados del ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio puede hallarse, por ejemplo, en BENABENT, M., “La ordenación del territorio: Una nueva función pública y viejos problemas”, *Urban*, 7, 2002, pág. 52 y ss.

3. FONT LLOVET, T. (dir.). *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, *Elements de Debat Territorial*, núm. 16, Diputación de Barcelona, 2002, pág. 31 y ss.

4. En lo que sigue, es de interés la obra de TRULLÉN, J., “El modelo Barcelona de desarrollo económico-urbanístico: A la búsqueda de flexibilidad territorial”, en BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (coord.), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, 1998, pág. 135 y ss.

5. ROCA, F. *El Pla Macià*, La Magrana, 1977, pág. 14. Sobre Frederick Winslow Taylor, que dio nombre a un modelo de organización científica del trabajo conocido como *taylorismo*, puede consultarse RAMIÓ, C., *Teoría de la organización y Administración pública*, Tecnos, 1999, pág. 23, o GONZÁLEZ NAVARRO, F., “De los principios del buen hacer administrativo”,

Si relacionamos el urbanismo de la época con la vivienda, la legislación de casas baratas supone el primer antecedente normativo para el logro de vivienda asequible (Ley de 12 de junio de 1911). Supuso también el inicio de la separación entre vivienda y urbanismo y la creación de un “urbanismo para pobres”, obreros y excluidos a los que el mercado no podía satisfacer sus necesidades de vivienda.⁶ Sert se refiere a esta situación de un modo contundente, al afirmar en la década de los treinta que “un concepto mezquino y miserable de la vida ha presidido la construcción de viviendas obreras en nuestro país, dando por resultado un mínimo inaceptable”.⁷

La evolución de los modos productivos durante el siglo veinte hacia esquemas *fordistas* supuso un nuevo cambio en el uso del territorio. El *fordismo* implicó un incremento significativo de salarios, una extensión del consumo a amplias capas de la población, la formación de economías de escala y el establecimiento de grandes plantas productivas. En el ámbito catalán, por ejemplo, a este modelo productivo le corresponde en el tiempo la aprobación del Plan comarcal de ordenación urbana de Barcelona de 1953 (coetáneo a la creación de la fábrica de la empresa SEAT) y del Plan general metropolitano de Barcelona de 1976, aún vigente en el momento de redactar estas líneas.⁸

En cuanto al Plan comarcal de 1953, fue aprobado por la Ley de 3 de diciembre de 1953 (artículo 3).⁹ Esta ley señala en su exposición de motivos que, dado que “el desarrollo urbano de la ciudad de Barcelona sobrepasa ampliamente los límites de su término municipal, extendiendo su influencia creciente sobre la comarca circundante”, se hacía necesario “preparar las medidas convenientes para que todos los núcleos existentes y las diferentes iniciativas urbanísticas se desarrollen de acuerdo con un plan que garantice el orden y la prosperidad del futuro, sin que sea necesario proceder a la anexión de los municipios afectados”.¹⁰

La insuficiencia del Plan de 1953 para responder a las necesidades económicas y sociales, en rápido cambio durante las dos décadas siguientes, dio lugar a la aprobación del Plan general metropolitano de 1976.¹¹ Se trata de un plan elaborado en

en *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor doctor Eduardo Roca Roca*, INAP, Madrid, 2003, pág. 553 y ss., así como las referencias contenidas en este último estudio.

6. PARADA, R. *Derecho urbanístico*, Marcial Pons, 1999, págs. 22-24.

7. A.C. *Documents d'activitat contemporània*, 11.

8. La Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, al eliminar a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (también conocida como la Corporación Metropolitana, creada por la Ley 5/1974, de 24 de agosto), dejó “descabezado” a este Plan general metropolitano. Téngase en cuenta que los municipios afectados se han unido voluntariamente en una mancomunidad.

9. BOE, 5 de diciembre de 1953, núm. 339.

10. El artículo 3 establecía el listado de los 28 municipios afectados por el plan. Precisamente, esta ley de 1953 fue utilizada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de abril de 1958 (Aranzadi 1801) para poner punto final a un largo contencioso que enfrentaba a los ayuntamientos de Barcelona y Badalona y al Ayuntamiento de Sant Adrià del Besòs, por cuanto los dos primeros pretendían agregarse al último. El Tribunal Supremo utiliza entre otros argumentos el artículo 3 de la Ley de 1953 que incluía entre los municipios afectados por el Plan comarcal al de Sant Adrià del Besòs, por lo que difícilmente podía considerarse, según la sentencia, que éste no existiera ya jurídicamente, según aducían los otros dos ayuntamientos, al amparo de normas anteriores (Real decreto ley de 5 de marzo de 1929).

11. Sobre todos estos cambios económicos y sociales, su impacto sobre el territorio y la insuficiencia del Plan de 1953 para afrontarlos, puede consultarse CÍRCULO DE ECONOMÍA, *Gestión o caos: el área metropolitana de Barcelona*, Ariel, 1973.

el contexto del *funcionalismo* impulsado, como es sabido, por la *Carta de Atenas* y que es coetáneo a la Ley de reforma de 1975 y al Texto refundido de 1976.

El Texto refundido de 1976, como las normas legales anteriores de las que trae causa, no conectaba convenientemente urbanismo y vivienda.¹² La cuestión de la vivienda asequible se regía en ese momento por el ya veterano instrumento de la vivienda de protección oficial, que había sido desplegado en los últimos veinte años. Sin embargo, la vivienda de protección oficial hasta el momento no había tenido una trayectoria demasiado exitosa: junto al componente *regresivo* de su ejecución práctica –que benefició, sobre todo, a las capas medias y medias-altas de la población–¹³ el grave problema de la vivienda creado por las migraciones internas en los años cincuenta y sesenta se intentó solucionar, específicamente, de la mano de las *promociones públicas*, no infrecuentemente mal ubicadas, de no excesiva calidad, construidas en no pocas ocasiones contra plan, mal asignadas,¹⁴ que alojaron a una parte de los millones de españoles desplazados desde las zonas rurales a las grandes ciudades.

Tras la crisis económica de los años setenta y ochenta, surge una nueva forma de producción económica, a la que Castells, por ejemplo, ha denominado economía informacional en el marco de la sociedad-red.¹⁵ Este nuevo momento económico se caracteriza por una acusada segmentación productiva, una exigencia de producción flexible y de diversificación.

Este nuevo marco económico coincide, en el ámbito del urbanismo, con una crítica del Plan y con un elogio generalizado del proyecto puntual. Crisis del planeamiento asociada a las corrientes ideológicas favorables a la desregulación y a la liberalización, en general y, específicamente, en relación con el suelo. Movimientos que han dado lugar, como es bien sabido, a la Ley 6/1998, de 13 de abril, que dio lugar a la STC 164/2001, de 11 de julio (que declaró, por motivos competenciales, la inconstitucionalidad de diversos preceptos). Ley que ha sido modificada primero por el Real decreto ley 4/2000, de 23 de junio, y luego por la Ley

12. Una crítica contemporánea a esa situación, en GAGO, J. y LEIRA, E., "Política de suelo: Requisito para una nueva política de vivienda", ICE, abril de 1979, pág. 73 y ss.

13. En este sentido, RÀFOLS, J., "Ciclo inmobiliario y política de vivienda en España", en PEDRO BUENO, A. y SÁNCHEZ CUESTA, J. A., *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, 2000, pág. 25, señala que "la política de vivienda de este período tuvo importantes errores como el hecho de que las ayudas del Estado y los créditos cualificados no se orientaron hacia los sectores de la población con auténtica incapacidad económica para acceder a una vivienda en el mercado libre", puesto que "una política de vivienda que otorgaba incentivos financieros y beneficios fiscales para la construcción de viviendas hasta 200 m² de superficie construida, y que hasta el año 1977 establecía un precio máximo por m² único para todo el país, llevó a situaciones tan paradójicas como el hecho de que en las zonas más caras de capitales de provincias prácticamente todas las viviendas eran de protección oficial, disfrutando de financiación a tipo de interés reducido, de exenciones en el impuesto sobre transmisiones y de un 90% de bonificación en la contribución urbana durante 20 años; mientras que en las grandes áreas metropolitanas, donde los costes de construcción y suelo habían disparado los precios de las viviendas, se hacía absolutamente imposible construir viviendas de protección oficial y, por tanto, las familias necesitadas se veían obligadas a acudir al mercado de viviendas libres, que no disponían de ningún beneficio financiero ni de ninguna exención ni bonificación fiscal".

14. Sobre estos aspectos negativos de la promoción pública en España, véase SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T., *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Universidad de Granada, 2002, pág. 113 y ss., al analizar el período comprendido entre 1939 y finales de los setenta.

15. CASTELLS, M. *La era de la información*, Alianza Editorial, 3 vol., diversas ediciones.

10/2003, de 20 de mayo, que al referirse ahora a la inadecuación como criterio para clasificar suelo como urbanizable parece dar marcha atrás en la liberalización intentada, dejando en manos de legisladores autonómicos y planificadores locales la decisión sobre cuándo un suelo es adecuado para ser susceptible de ser urbanizado.¹⁶

1.2. La situación actual: la ciudad difusa, la difícil movilidad, la crisis de la vivienda asequible no segregada

Puede apreciarse, pues, cómo los distintos contextos económicos (*taylorismo, fordismo, postfordismo* o *economía informacional*) han impactado y están impactando sobre los modos de utilización del territorio y, en definitiva, sobre el urbanismo y la vivienda.

Si nos centramos en el momento actual, cabe identificar algunos elementos que caracterizan el modo de uso del territorio en conexión con el momento económico-social vigente. Una breve referencia a los mismos permitirá conocer mejor “la realidad social del tiempo” en que las normas jurídicas referidas a urbanismo y vivienda han de ser aplicadas (artículo 3.1 del Código civil).

En concreto, la situación actual se caracterizaría, entre otros rasgos, por:

a) Una acusada dispersión sobre el territorio, con estallido de los límites municipales en lo que se refiere a la vida cotidiana de los ciudadanos, obligados a moverse continuamente en el espacio urbano.

b) Una crisis en la cantidad y en la ubicación de la vivienda asequible, que en nuestro sistema se identifica con la vivienda sometida a algún régimen de protección pública.

Por lo que se refiere al primer aspecto, cabe constatar que en el momento actual, junto a un estancamiento demográfico hay un aumento importante en el consumo de suelo, debido a la extensión urbana sobre el territorio (*urban sprawl*). Este modelo de crecimiento urbano, típico en Estados Unidos,¹⁷ comporta la preferencia por cierta tipología de vivienda (casas unifamiliares aisladas o adosadas), y la dispersión de la industria y los equipamientos sobre el territorio. Este tránsito de la ciudad compacta tradicional a la ciudad “difusa” supone una modificación relevante en las pautas de utilización del territorio, asociada a los cambios económicos aludidos y a las nuevas posibilidades abiertas por las tecnologías de la comunicación y de la información.

De acuerdo con algunos datos referidos a la región metropolitana de Barcelona, por ejemplo, este modelo de crecimiento urbano, como decíamos, presenta un elevado consumo de suelo. En 1972 los usos urbanos en la región ocupaban 21.482

16. En el caso catalán, téngase en cuenta los artículos 32 y 33 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo. Un análisis de la regulación contenida en diferentes comunidades autónomas puede encontrarse en el número extraordinario de 2003 de la revista *Justicia Administrativa* sobre el Derecho urbanístico de las comunidades autónomas, en el que se recogen un total de nueve ordenamientos urbanísticos autonómicos.

17. ZIEGLER, E. “Gobierno local, diseminación urbana y desarrollo sostenible en los Estados Unidos: Lecciones sobre gestión del crecimiento para el nuevo milenio”, en FONT LLOVET, T., (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Marcial Pons-IDP-Diputación de Barcelona, 2001.

hectáreas, mientras que en 1992 eran ya 45.036 hectáreas.¹⁸ En cuanto a la superficie forestal en la región metropolitana de Barcelona, decreció en 6.717 ha entre 1982 y 1989, de tal manera que, de seguir al mismo ritmo, en 2.066 habría desaparecido el 17% de la existente en la actualidad.¹⁹ Rueda ha subrayado los costes ambientales de los modelos urbanos dispersos, aportando datos también referidos a la región metropolitana de Barcelona, pero aplicables, con las matizaciones pertinentes, a otras áreas metropolitanas españolas, como por ejemplo la madrileña.²⁰

Como es evidente, esta dispersión de la industria, la vivienda y los equipamientos sobre el territorio genera una acusada necesidad de desplazamientos. Algunos datos ayudarán, quizá, a comprender mejor el fenómeno: en 1991, en dos terceras partes de los municipios del área metropolitana de Barcelona, uno de cada dos trabajadores tenía su puesto de trabajo en un lugar distinto al propio municipio de residencia; entre 1990 y 1995, el transporte privado pasó de ser el 42,6% al 47,1%.²¹

En definitiva, los límites administrativos de los municipios carecen de importancia para los cada vez más numerosos ciudadanos que viven en un municipio, trabajan o se forman en otro y se divierten en un tercero. Éste es un dato relevante a tener en cuenta en la elaboración de planes de urbanismo y vivienda, por cuanto el elemento de la movilidad es esencial. De hecho, algunos textos normativos ya han abordado estos fenómenos, estableciendo principios y técnicas jurídicas que vinculan al planificador urbanístico.

Así, por ejemplo, en Cataluña, la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, señala en su artículo 3, dedicado a los “principios generales de la actuación urbanística”, que es precisa la configuración “de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión urbana” (apartado 2), recogiendo así el legislador un principio sentado ya con anterioridad en la jurisprudencia. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 31 de marzo de 2001 (RJCA 1396) ya había señalado que este Tribunal “en reiteradas ocasiones ha considerado que resulta contrario a la ordenación racional del territorio –objeto último de todo planeamiento urbanístico– una previsión, que sin muy precisa y concreta justificación, prevea la urbanización del suelo *per saltum*, al desequilibrar el suelo no urbanizable, reserva última del territorio del municipio”.

En Cataluña, también la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, establece interesantes conexiones entre las decisiones referidas a la ordenación urbanística y la movilidad sostenible. Así, su artículo 2 señala que uno de los principios inspiradores de la norma es el impulso de una movilidad sostenible [letra h)], con el objetivo de conseguir un desarrollo urbano sostenible [letra i)]. Por su parte, el artículo 3 advierte de que entre los objetivos de la ley se encuentra “integrar las políticas de desarrollo urbano y económico y las políticas de movilidad de manera que se

18. FERRER, A. y NEL-LO, O. “Las políticas urbanísticas en la Barcelona metropolitana (1976-1997)”, en BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (coord.), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, 1998, pág. 196.

19. DIPUTACIÓN DE BARCELONA, *La ciutat sostenible*, 1998.

20. RUEDA I PALENZUELA, S., “Els costos ambientals dels models urbans dispersos”, en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 36, mayo de 2002, pág. 73 y ss.

21. FERRER, A. y NEL-LO, O., “Las políticas urbanísticas...”, *op. cit.*

minimicen los desplazamientos habituales y se garantice plenamente la accesibilidad a los centros de trabajo, a las residencias y a los puntos de interés cultural, social, sanitario, formativo o lúdico, con el mínimo impacto ambiental posible y de la manera más segura posible”, relacionando “la planificación del uso del suelo con la oferta de transporte público” [apartados a) y x), respectivamente].

Para ello, los instrumentos de planificación han de concretar, para el ámbito territorial que en cada caso les corresponda, la aplicación de los objetivos de movilidad de esta ley mediante el establecimiento de directrices, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control (artículo 5.1). La ley catalana crea un marco planificador específico, en el que destacan las llamadas *directrices nacionales de movilidad* (artículo 6), entendidas como un plan de ordenación territorial, y los planes directores de movilidad (artículo 7). En cualquier caso, las determinaciones de los planes directores de movilidad han de ser incorporadas por los instrumentos y los documentos de planificación de rango inferior y, en general, por los instrumentos de planeamiento urbanístico o sectorial (artículo 7.7). En el nivel territorial municipal, la ley crea los planes de movilidad urbana (artículo 9), necesariamente coherentes con el Plan director. Son elaborados por los municipios (aunque con intervención de la comarca e informe preceptivo del consorcio –formado por la Generalidad y los entes locales– llamado *autoridad territorial de la movilidad*, correspondiente al ámbito territorial de que se trate (artículos 9.5 y 20).

Finalmente, es de gran interés el artículo 18 de la ley catalana, por cuanto, mediante una articulación procedimental y la exigencia de una motivación específica en el ejercicio de la discrecionalidad urbanística, permite interconectar la ordenación urbanística, las políticas públicas de vivienda y la variante de la movilidad. Este precepto exige la elaboración de un “estudio de evaluación de la movilidad generada” que se ha de incluir en los planes de ordenación territorial y en los planes urbanísticos (artículo 18.1 y 2). Dicho estudio ha de ser sometido a información pública y a informe de la autoridad territorial de la movilidad, y en la aprobación de los instrumentos que incorporan este tipo de estudios, “se han de tomar en consideración y se han de valorar las conclusiones” de los mismos, de tal manera que si “los planes o proyectos no siguen las determinaciones del estudio lo han de justificar” de manera expresa.

En segundo lugar, esta dispersión urbana y la movilidad exacerbada se combinan con una creciente *segregación urbana*, esto es, con un fenómeno creciente de concentración de poblaciones desfavorecidas en territorios circunscritos, caracterizados por una degradación física y social, mientras otros espacios urbanos hacen alarde de ser barrios ricos o, cuanto menos, claramente menos estigmatizados. En cuanto a los barrios desfavorecidos, un estudio oficial publicado en el año 2000 cifra entre cuatro y cinco millones las personas que en España viven en barrios en dificultad, es decir, un 12% de la población total.²² Esta alarmante situación ha llegado tanto al Parlamento estatal como al Parlamento catalán. En el caso del Parlamento estatal, el Grupo Parlamentario Mixto presentó una interpelación

22. MINISTERIO DE FOMENTO, *Informe sobre la desigualdad urbana en España*, Madrid, 2000, 194 páginas.

urgente sobre “la situación de los núcleos de marginalidad y exclusión social en las grandes ciudades y sobre las políticas e instrumentos de corrección de los mismos”, la cual dio lugar en 2002 a una significativa discusión parlamentaria sobre los problemas específicos de ciertos barrios españoles, como Lavapiés en Madrid, La Mina en Barcelona, La Palmilla en Málaga o el barrio de Martínez Montañés en el Polígono Sur de Sevilla. En cuanto al Parlamento catalán, una proposición de ley, que finalmente no prosperó, fue objeto de discusión en 2001 en relación con el fomento de barrios y áreas urbanas que requieren atención especial.²³

En cuanto a los barrios “ricos”, la “autosegregación” urbana se expresa crecientemente en las “urbanizaciones cerradas” o *gated communities*, en la terminología inglesa al uso: son una expresión de la segregación espacial también, aunque de signo exactamente opuesto al de los barrios en dificultad. Se trata de ámbitos urbanos cerrados por medios de vallas u otros elementos de delimitación, con controles de acceso y seguridad privada. Su existencia es una realidad tanto en América (especialmente en los EE.UU., donde más de ocho millones de personas viven en 20.000 urbanizaciones de este tipo, que proliferan cada vez más –ocho de cada diez nuevas urbanizaciones residenciales en las áreas urbanas son cerradas–), como en Europa, existiendo ya indicios de esta organización urbana en España. En un estudio sobre Madrid, Canosa Zamora ha identificado veintiuna urbanizaciones privadas cerradas de alta calidad, que suman unas 8.000 viviendas con unos 30.000 residentes.²⁴

Esta creciente segregación se encuentra alimentada por diversos fenómenos actuales, tales como el importante incremento del precio de la vivienda en España, que compromete la asequibilidad de la misma²⁵ y la inmigración.²⁶

1.3. Desarrollo sostenible, cohesión social y solidaridad intermunicipal: la “justicia territorial”

Todos los fenómenos aludidos, puestos en conexión, parecen estar poniendo en peligro el *desarrollo sostenible urbanístico*, al que ya se refieren modernas leyes urbanísticas autonómicas, como, por ejemplo, la Ley catalana 2/2002, de 14 de

23. En el caso del Congreso de los Diputados, véase el Diario de Sesiones núm. 170, de 12 de junio de 2002, pág. 8558 y ss. El Pleno de la Cámara rechazó la moción consecuencia de la interpelación, la cual pretendía instar al Gobierno estatal a la elaboración de un informe, de acuerdo con las comunidades autónomas, a presentar en las Cortes, en el que se localizasen y describiesen los focos más graves de exclusión social en las ciudades españolas, así como se evaluase la eficacia de las políticas públicas desarrolladas entorno a esta cuestión.

Por lo que se refiere al Parlamento de Cataluña, consúltese el *Boletín Oficial* de 16 de mayo de 2001, Serie P, núm. 42, pág. 55 y ss. La proposición de ley, el texto de la cual puede consultarse en esas páginas, no superó el trámite de la toma en consideración, por 68 votos en contra y 67 a favor.

24. CANOSA ZAMORA, E. “Las *urbanizaciones cerradas* de lujo en Madrid: Una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 2002, pág. 545 y ss., trabajo incluido en este número de la revista dedicado a esa forma de organización urbana.

25. *The Economist* (30 de marzo de 2002, pág. 65 y ss) sitúa a España a la cabeza de un amplio pelotón de países desarrollados respecto al precio de la vivienda. Tan dudoso honor, que nos sitúa por delante de países como Estados Unidos o Japón, se justifica por el incremento del precio de la vivienda experimentado en España entre 1980 y 2001: un 726% (124% en términos reales).

26. Respecto a todos estos aspectos, me permito remitirme a PONCE SOLÉ, J., *Poder local y...*, *op. cit.*

marzo (artículo 3). Desarrollo urbanístico sostenible que hay que entender en sus tres vertientes: económica, ambiental y social. Así es definido el desarrollo sostenible urbano en diversos documentos comunitarios²⁷ y así es también conceptualizado en diversas leyes autonómicas de urbanismo, como la mencionada ley catalana de 2002 (cuyo artículo 3.2 citado incluye a la cohesión social como un elemento del desarrollo sostenible) o la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril (cuyo artículo 4 establece como uno de los objetivos legales “establecer una ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León que favorezca un desarrollo equilibrado y sostenible, la calidad de vida y la cohesión social de la población, la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural y especialmente la consecución del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna”).

En consecuencia, el desarrollo sostenible urbano tiene una vertiente ligada a la cohesión social. Cohesión social que, además de ser un objetivo comunitario, como es sabido,²⁸ es un objetivo constitucional en España. Efectivamente, en nuestro texto constitucional de 1978 se detecta una relación entre el derecho a la vivienda del artículo 47 y el principio constitucional de *solidaridad*, como a continuación argumentaremos.

Desde una perspectiva general, la solidaridad puede considerarse un instrumento imprescindible para la cohesión social.²⁹ El Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, señala en su exposición de motivos que “el principio de solidaridad tiene un contenido primario de naturaleza económica, que obliga a velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español; de ahí el deber constante de procurar la superación de las desigualdades territoriales en el desarrollo económico”.

Desde una perspectiva teórica, Harvey, en un clásico trabajo, siguiendo las ideas de Rawls, nota cómo los problemas de localización espacial se han basado tradicionalmente en el concepto de eficiencia, de acuerdo con el óptimo de Pareto.³⁰ Esta influencia de la perspectiva económica sobre la geografía ha llevado a que tradicionalmente no se hayan considerado los problemas de distribución, es decir, quién asume los beneficios y quién las cargas en la localización espacial, al entenderse que formaban parte de la ética. Sin embargo, la incorporación de esa inquietud ha de hacer evolucionar la utilización del suelo hacia perspectivas conectadas con la justicia distributiva territorial. La distribución del ingreso ha de permitir que se cubran las necesidades de la población dentro de cada territorio, que se asignen los recursos precisos para maximizar los efectos

27. Por ejemplo, véase el interesante Dictamen del Comité Económico y Social, “Desarrollo sostenible en materia de construcción y vivienda en Europa (97/C355/05)”.

28. Los artículos 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, se refieren al desarrollo sostenible, a la cohesión económica y social y a la solidaridad como misiones y objetivos.

29. REAL FERRER, G. “La solidaridad en el Derecho administrativo”, en RAP, 161, 2003, pág. 123 y ss.

30. HARVEY, D. *Urbanismo y desigualdad social*, primera edición de 1973, se maneja la edición en español de Siglo XXI de España, sexta edición de 1992. En relación con el óptimo de Pareto, se señala en la página 97 como éste se centra en la idea de que “ningún individuo puede moverse sin que las ventajas derivadas de tal movimiento sean contrarrestadas por alguna pérdida para otro individuo”.

multiplicadores interregionales y que se inviertan recursos suplementarios para superar dificultades especiales del medio físico y social, lo que conduce, por cierto, a la importante cuestión de las acciones positivas (*affirmative action*). En consecuencia, los mecanismos institucionales, organizativos, políticos y económicos han de permitir que las perspectivas de los territorios menos aventajados sean lo más favorables posibles.³¹

Desde una perspectiva económica, Muñoz de Bustillo Llorente aborda la cuestión de si es preocupante la existencia de un desequilibrio en la distribución de la renta espacialmente, es decir, si debe o no preocuparnos la cohesión territorial. Su respuesta es que sí, puesto que la ausencia de tal cohesión conduce a la concentración de la pobreza, lo que impide el crecimiento económico de la zona, dando lugar a que las empresas no se instalen, generando emigración y, en última instancia, fractura social. Que la cohesión sea relevante, pues, para la sociedad no implica, sin embargo, como acertadamente subraya este autor, que haya de existir intervención pública, puesto que la misma es fruto de una decisión política, que, de igual modo, podría decidir dejar en manos del mercado el logro de la misma.³²

La preocupación por la justicia social en la ordenación del uso del suelo ha generado en los Estados Unidos un movimiento denominado "justicia medioambiental" (*environmental justice*) a partir de los inicios de la década de los años ochenta del pasado siglo. El nombre es equívoco: este movimiento no sólo atiende a preocupaciones medioambientales sino también a aspectos sociales, con implicación en derechos constitucionales como el de igualdad. Se trata de un movimiento preocupado por la concentración desproporcionada de usos de suelo indeseables (industrias contaminantes, plantas de tratamiento de residuos, prisiones, vivienda social...) en ciertas áreas, que en el caso norteamericano suelen coincidir con zonas desfavorecidas económicamente y donde se concentran minorías. Existen diversos estudios empíricos que demuestran esta injusta distribución de "males" en el territorio.³³

La EPA (siglas en inglés de la *Environmental Protection Agency*) estableció un grupo de trabajo sobre equidad ambiental a principios de los años noventa. Este grupo elaboró un estudio en 1992 (*Environmental Equity: Reducing Risk for all Communities*). En 1994, el entonces presidente Clinton dictó la *Executive Order 12898*, la cual creó un grupo de trabajo integrando diversas agencias sobre justicia ambiental con fines coordinadores. La *Executive Order* requirió que toda agencia federal debía ponderar las variantes de justicia medioambiental y el impacto de las políticas públicas federales sobre minorías y pobres, subrayando el importante papel de la participación ciudadana en la toma de decisiones a tal efecto. La EPA ha elaborado diversos documentos guía señalando como tomará en consideración los

31. HARVEY, D. *Urbanismo y...*, op. cit., pág. 119.

32. MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., "La cohesión territorial: Unión europea y fondos estructurales", en JIMÉNEZ, J. C. (ed.), *Economía y territorio: una nueva relación*, Civitas, 2002, pág. 45 y ss.

33. Véase, por ejemplo, ARNOLD, C. A., "Planning Milagros: Environmental Justice and Land Use Regulation", *Denver University Law Review*, núm. 76, 1998, pág. 3 y ss., o KASWAN, A., "Distributive Justice and the Environment", *North Carolina Law Review*, núm. 81, marzo de 2003, pág. 1031 y ss.

aspectos de justicia medioambiental. Otras agencias han incorporado este elemento en la ponderación previa a sus tomas de decisiones.³⁴

En el caso español, hay que poner de relieve que nuestra Constitución de 1978 no sólo considera la cohesión social y territorial como un *objetivo relevante*, sino que además *exige la intervención pública* para su logro, al igual que lo hacen otras constituciones como, por ejemplo, la italiana.³⁵ La idea de solidaridad está implícita en el texto constitucional: es el caso del artículo 31 de la CE³⁶ o del artículo 33 de la CE, con su referencia a la función social de la propiedad, la cual hay que conectar, además, con la prohibición contenida en el artículo 7.2 del Código civil de ejercicio abusivo o antisocial de todo derecho.³⁷ Pero también se explicita en diversos preceptos. Es el caso de *la solidaridad entre poderes públicos* (artículo 2, artículo 138, artículo 156, artículo 158),³⁸ incluyendo, desde luego, por lo que ahora interesa, la *solidaridad intermunicipal* y también de la solidaridad entre ciudadanos (artículo 45 de la CE, refiriéndose a la indispensable solidaridad colectiva). Esta solidaridad ha de lograrse en parte mediante la intervención pública activa, lo que se plasma, por ejemplo, en el artículo 40 de la CE, que establece un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones favorables para “una distribución de la renta regional y personal más equitativa”. Intervención pública que en nuestro Estado descentralizado, deberá desarrollarse de acuerdo con el principio de lealtad institucional y de forma coordinada (artículo 4 y siguientes de la LRJPAC).

En consecuencia, el artículo 47 de la CE, como hemos tenido ocasión de sostener en otras ocasiones, debe ser interpretado en el contexto del entero texto constitucional, lo que nos revela no sólo su conexión con otros derechos fundamentales (libertad de elección de residencia, intimidad...),³⁹ sino, como acabamos de exponer, su vinculación con el mandato constitucional de consecución de un territorio cohesionado, desde el entendimiento del derecho constitucional a la vivienda no sólo como un derecho a un espacio habitacional (derecho que no ha de ser necesariamente de propiedad, por cierto) sino como un derecho a un hábitat digno, adecuado y no segregado, es decir, a un medio ambiente urbano de calidad. Si se prefiere de este modo, el artículo 47 de la CE consagra un auténtico *derecho a la*

34. Para quien tenga interés en el tema, puede consultarse la página web de la EPA: www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/index.html.

35. Véanse, por ejemplo, las sentencias de la *Corte Costituzionale* italiana números 217 y 404 de 1988, en las que se señala que el deber de solidaridad social, contemplado en la Constitución italiana, conecta con la forma de Estado social y supone el reconocimiento de un derecho social a la vivienda, situado entre los derechos inviolables del hombre, que es un derecho social fundamental.

36. En el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (artículo 31 de la CE), del que la STC núm. 182 de 1997, de 28 de octubre, FJ 6, ha señalado que “existe el deber de pagar el impuesto de acuerdo con la capacidad económica, en el modo, condiciones y cuantía establecidos por la ley; pero existe, correlativamente, un derecho a que esa *contribución de solidaridad* sea configurada en cada caso por el legislador según aquella capacidad”.

37. Sobre la función social de la propiedad, recuérdese la STC 37/1987. Respecto a la conexión entre solidaridad y ejercicio abusivo o antisocial de un derecho, puede consultarse VIDAL GIL, E. J., *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 323 y ss.

38. Principio del que el Tribunal Constitucional ha extraído la exigencia de lealtad institucional, ahora plasmada como principio de relación entre administraciones en el artículo 4.1 de la LRJPAC.

39. PONCE SOLÉ, J. *Poder local y...*, *op. cit.*, pág. 107 y ss.

ciudad sostenible, es decir, por lo que ahora interesa, cohesionada socialmente y no segregada.⁴⁰

Dado que el elemento social del desarrollo urbanístico sostenible es el menos analizado hasta el momento por la doctrina española, el presente estudio se centrará en él, poniéndolo en conexión con la ordenación urbanística y la existencia y localización de las viviendas sociales en España, así como con la coordinación y cooperación interadministrativa, necesarias para el logro de tal cohesión social en el marco del equilibrio territorial y de la solidaridad intermunicipal.

1.4. Algunas conclusiones preliminares: ¿es aún útil la idea de plan?; ¿tiene sentido un planeamiento supramunicipal?; ¿la existencia de elementos de supramunicipalidad ha de suponer un “salto de nivel” decisivo hacia el escalón autonómico en todo caso?

Antes de adentrarnos en el análisis del marco jurídico español en relación con la cohesión territorial, conviene, a efectos de claridad expositiva, plantear algunas cuestiones claves en conexión con las mutaciones económicas, sociales y territoriales en marcha en la actualidad. Las respuestas que se ofrecen enmarcan el análisis que se llevará a cabo en la segunda parte del estudio.

1) ¿Es aún útil la idea de plan?

Pese a las críticas recibidas en los últimos años, consideramos que la idea de plan guarda aún plena vigencia. Con independencia de que la formulación actual de los planes territoriales sea mejorable, en aras, por ejemplo, de la ansiada flexibilización, el plan, entendido como un procedimiento general, coordinado y continuo, cuyo propósito es ayudar a los decisores públicos y privados a llegar a decisiones que promuevan el interés general de la sociedad, es necesario.⁴¹

El plan supone la formulación de –y, por tanto, exige que existan– políticas públicas explícitas en pos de la cohesión territorial. Permite la coherencia entre operaciones puntuales y un previo modelo de ciudad que debe preexistir. En definitiva, desde la perspectiva que ahora interesa, el plan al fijar las “estrategias globales para el desarrollo sostenible” del territorio (por ejemplo, artículo 41 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, del suelo) permite reconducir la fragmentación urbana a un marco general, relacionar las diversas situaciones sociales y urbanísticas en las distintas áreas de un mismo territorio y, por lo que interesa desde un punto de vista jurídico, hacer realidad el derecho a la igualdad (artículos 9.2 y 14 de la CE) y el prin-

40. Sobre el derecho a la ciudad, es precisa la cita de la obra de LEFEVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Barcelona, 1969. En un nivel jurídico más concreto, véase el artículo 1 de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad de 2001, que señala que la ciudad es “espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, cosa que comporta asumir también deberes de solidaridad”. En Francia el artículo 1 de la *Loi* núm. 91-662 de 13 de julio, *d’Orientation pour la ville*, consagra un *droit à la ville*, cuya garantía se basa en la diversidad de usos urbanísticos y tipologías de viviendas sobre el territorio, para lograr la diversidad y la coexistencia de diversas categorías sociales para la obtención de la cohesión social.

41. La *American Planning Association* define al plan como “a comprehensive, coordinated and continuing process, the purpose of which is to help public and private decision makers arrive at decisions which promote the common good of society” (*Planning*, julio de 1979, “Policies and Commentary”, artículo 24 B).

cipio constitucional de solidaridad, permitiendo, caso de vulnerarse éstos, el control preciso, incluso de tipo judicial, en caso de adopción de decisiones discriminatorias y segregadoras.⁴²

2) *¿Tiene sentido un planeamiento de ámbito supramunicipal?*

A la vista de los fenómenos de dispersión y fragmentación urbana, la respuesta debe ser claramente afirmativa. Es más, quizá ahora, *más que nunca*, la superación de enfoques localistas se hace indispensable, para dar respuesta a los problemas aludidos en páginas anteriores. Ello explica que en sociedades desarrolladas como la nuestra los planes de ámbito supramunicipal relativos al uso del suelo y a la existencia y localización de vivienda asequible hayan adquirido en los últimos años singular relevancia, como lo demuestran las experiencias francesas y norteamericanas.⁴³

3) *¿La existencia de elementos de supramunicipalidad ha de suponer un "salto de nivel" decisivo hacia el escalón autonómico en todo caso?*

Es ésta una pregunta de gran interés, cuya respuesta intentaremos desarrollar con más detalle en las páginas siguientes. De momento, cabe avanzar que la existencia de aspectos supramunicipales en la ordenación del suelo y la ubicación de la vivienda social *no siempre* tiene por qué suponer, automáticamente, una transferencia de la decisión a manos autonómicas. Coincidimos con Font Llovet en que se puede mantener el principio de que "no todo interés supraautonómico es necesariamente estatal, sino que puede ser interautonómico" y, añadimos nosotros, *mutatis mutandis*, de que no todo interés supralocal es necesariamente autonómico, sino que puede ser interlocal, con lo que no siempre será preciso que la toma de la decisión final corresponda al nivel autonómico. Por otra parte, la existencia de cooperación intermunicipal para afrontar intereses comunes supralocales no autonómicos puede favorecer la coordinación de estos intereses con otros intereses supralocales, éstos sí, de alcance autonómico.⁴⁴

De acuerdo con el artículo 3 y siguientes de la Carta Europea de Autonomía Municipal, de 15 de octubre de 1985, con el artículo 140 de la CE y con el artículo 2.1 de la LBRL, si bien la autonomía municipal no ha de permitir a los entes locales aferrarse a la toma de decisiones territoriales que les afecten pero que tengan también aspectos supramunicipales, los principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad* contenidos en dichas normas aconsejan que, si ello es posible y técnicamente viable (de ahí el papel relevante, en lo que ahora nos ocupa, del planeamiento supramunicipal), la esfera de decisión sobre el uso del suelo y la localización de la vivienda social se mantenga en el nivel local.⁴⁵

42. En este sentido, SIMON, C. L., "The Paradox of 'in accordance with a comprehensive plan' and Post Hoc Rationalizations: the Need for Efficient and Effective Judicial Review of Land Use Regulations", *Stetson Law Review*, vol. 16, 1987, pág. 603 y ss.

43. Sobre Estados Unidos y Francia, puede consultarse en español PONCE SOLÉ, J., *Poder local y...*, op. cit., pág. 60 y ss. y 74 y ss., respectivamente.

44. FONT LLOVET, T., "Cooperación bilateral y cooperación multilateral: El papel de los hechos diferenciales en la cooperación", en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, enero-junio de 2002, pág. 38.

45. Sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el ámbito de las relaciones interadministrativas, puede verse, por todos, FONT LLOVET, T., y PONCE SOLÉ, J., "La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado", en RODRÍGUEZ-ARANA, J. (dir.) y CALVO CHARRO, M. (coord.), *La Administración pública española*, INAP, Madrid, 2002, págs. 240 y 241.

En el caso de Cataluña, el artículo 14. 2 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, señala explícitamente que los municipios y las comarcas ejercen sus competencias urbanísticas bajo los principios de “*autonomía* para la gestión de sus respectivos intereses, de *proporcionalidad* y de *subsidiariedad*”.

Esta última reflexión, sin embargo, exige una serie de matizaciones importantes, a las que intentaremos referirnos en seguida. Por de pronto, puede adelantarse que cuestiones tales como la posibilidad de cooperación intermunicipal (y los previsibles problemas para ésta en caso de fenómenos NIMBY)⁴⁶ o la elección del nivel supramunicipal no autonómico adecuado para tomar decisiones con componentes no meramente locales (lo que enlaza con la cuestión de la organización territorial existente y, de *lege ferenda*, con la necesidad de tener en cuenta *análisis económicos y sociales* para fijar los ámbitos competenciales adecuados de los entes locales supramunicipales a diseñar) son claramente relevantes a este respecto.

2. La situación jurídica actual, con especial referencia al ordenamiento jurídico catalán. Algunos problemas

Teniendo en cuenta los datos y reflexiones introducidos en la primera parte del estudio, vamos a proceder ahora a abordar la cuestión de las políticas públicas coordinadas de urbanismo y vivienda, a la luz del ordenamiento jurídico vigente, tratando de exponer sus potencialidades y sus aspectos mejorables. Dado que la competencia en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda social dependen, en amplia medida, de las comunidades autónomas (sin olvidar, desde luego, el papel aún reservado al Estado tras la STC 61/1997, de 21 de marzo, y la anterior STC 152/1988, de 20 de julio, así como las competencias municipales en estas materias, de acuerdo con el artículo 25.2 de la LBRL y la legislación a él conectada), tomaremos a modo de ejemplo paradigmático el caso catalán, aunque, como se verá, no faltarán alusiones a otros ordenamientos autonómicos.

En cualquier caso, los problemas y las soluciones a que se enfrentan las comunidades autónomas son semejantes, aunque en estas cuestiones haya que tener muy presente la diferencia que representa la existencia de ciudades centrales realmente potentes y de fenómenos metropolitanos.

2.1. El papel de la aprobación definitiva autonómica del planeamiento municipal

Un mecanismo de coordinación procedimental de las políticas públicas de urbanismo y vivienda de las comunidades autónomas y de los entes locales lo constituye la *aprobación definitiva del planeamiento municipal*, como es conocido, cuya

46. Las siglas NIMBY son el acrónimo en inglés de *Not in My Back Yard*, algo así como “no en mi patio trasero”. Esta expresión quiere dar cuenta de los fenómenos de oposición ciudadana que cada vez con mayor frecuencia despiertan los intentos de ubicar espacialmente determinadas infraestructuras públicas o privadas, bien porque se consideran peligrosas para la salud y el medio ambiente (plantas incineradoras de residuos, por ejemplo) bien porque no se quieren tener cerca, ante el miedo de que su presencia “atraiga” colectivos no deseados por los ciudadanos residentes en la zona donde se pretenden localizar (centros de rehabilitación de drogodependientes, prisiones, viviendas sociales, lugares de culto de ciertas confesiones religiosas...).

finalidad y límites han sido objeto de atención doctrinal y jurisprudencial, debido al impacto de los principios constitucionales de autonomía, en este caso municipal, y coordinación sobre esta aprobación.⁴⁷

El procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos municipales culmina con un acto denominado de aprobación definitiva cuya emisión puede corresponder a las comunidades autónomas.⁴⁸ Ahora bien, y esto es lo que nos interesa en este momento, cuando, por el contrario, las determinaciones del plan afectan a intereses supralocales, además del control de legalidad (tanto de los aspectos reglados –correspondiendo ahora, en caso de existencia de conceptos jurídicos indeterminados, el margen de apreciación a la comunidad autónoma– como de los discrecionales; téngase en cuenta el artículo 8.2 de la CEAL) cabe un *control de oportunidad* autonómico consistente en la *substitución* del criterio discrecional municipal por el de la comunidad autónoma, con la finalidad de “asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores”⁴⁹ y lograr así una *coordinación* entre éstos y los municipales.⁵⁰

Sobre este fenómeno, con diversos ejemplos en el ámbito catalán, puede consultarse NEL-LO, O., (ed.), *Aquí, no!*, Empúries, Barcelona, 2003.

47. Sobre la aprobación definitiva de los planes de urbanismo, pueden consultarse entre otros, los siguientes trabajos: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Dictamen sobre la legalidad de ordenanzas municipales sobre uso de suelo y edificación”, en RAP, núm. 50, 1966, pág. 319; RODRÍGUEZ MORO, N., “Los planes de ordenación urbana: Su aprobación y posible impugnación”, en RAP, núm. 50, 1966, pág. 147 y ss.; CARCELLER FERNÁNDEZ, A., “La aprobación definitiva de los planes de urbanismo”, en RDU, núm. 25, 1971, pág. 75 y ss.; GÓMEZ FERRER-MORANT, R., “La aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo como acto de fiscalización”, en REDA, núm. 10, 1976, pág. 521 y ss.; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: Notas críticas”, en RDU, núm. 112, 1989; DELGADO BARRIO, Javier, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 69 a 82; PAREJA I LOZANO, Carles, “Concurrència d’interessos i competències urbanístiques”, en *Autonomies*, núm. 14, julio de 1992; TORROS MAS, Joaquín, “Aprobación definitiva de planes urbanísticos y autonomía municipal”, *La Ley*, T-1991, vol. 2, pág. 662 y ss., y en “La actividad de control sobre los entes locales”, en AA.VV., *Informe... op. cit.*, pág. 117 y ss.; PONCE SOLÉ, J., *Discrecionalidad urbanística... op. cit.*, pág. 63 y ss.; TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas-Fundación Abad Oliva, Madrid, 1996, pág. 103 y ss.; PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pág. 401 y ss., a propósito del principio de coordinación, y JIMÉNEZ DORANTES, M., *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pág. 156 y ss.

48. Así, por ejemplo, en Cataluña, artículo 77 y ss. de la Ley catalana de urbanismo, 2/2002, de 14 de marzo. La competencia en la aprobación definitiva de los distintos tipos de planes de urbanismo queda en numerosos casos –excepto en el caso del planeamiento derivado promovido de acuerdo con un programa de actuación urbanística de los regulados en el artículo 60, a los que luego nos referiremos, el caso en que la competencia recae en el *consell comarcal* (artículo 75.8) y el caso siempre de los de planes parciales que desarrollen sectores de urbanización prioritaria– en manos de la comunidad autónoma catalana. Debe notarse que aun en las excepciones a la aprobación autonómica definitiva, los ayuntamientos han de pedir un informe preceptivo y (parcialmente) vinculante al nivel autonómico (artículo 85) antes de proceder a aprobar definitivamente sus planes especiales, de mejora urbana y parciales.

49. STS de 12 de febrero de 1991, Aranzadi 948, por ejemplo.

50. En idénticos términos, reiterando el carácter coordinador del acto de aprobación definitiva, la STS de 5 de diciembre de 1990, Aranzadi 9732. En esta sentencia, el Tribunal Supremo considera que la denegación de la aprobación definitiva del Plan general de ordenación urbana de Toledo por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no vulnera la autonomía municipal, por cuanto el plan municipal afecta a competencias autonómicas contempladas en el Estatuto de autonomía. En las elocuentes palabras de la STS de 18 de julio de 1988, Aranzadi 6082:

“Así las cosas y puesto que el urbanismo implica una ordenación integral del territorio que afecta no sólo a los intereses locales sino a otros muy variados sobre los que, como se ha visto, no pueden incidir negativamente las decisiones de los entes locales, hay que entender subsistente el control de oportunidad que se lleva a cabo con la aprobación

Esta técnica de coordinación recogida en el ordenamiento urbanístico de *aprobación definitiva* por una instancia de ámbito territorial superior del plan desarrollado mediante procedimientos bifásicos no es un ejemplo aislado en nuestro Derecho. Así, cabe también aludir en el mismo sentido a la aprobación por el Gobierno de los planes hidrológicos de cuenca intracomunitarios, prevista en el artículo 38.6 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (actual artículo 40 del Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio). La STC 227/1988, de 29 de noviembre, declaró en su FJ 20.d) que *este acto de aprobación era materialmente una actividad de coordinación, no de control*.⁵¹

El Tribunal Constitucional ha considerado la previsión legal de la aprobación definitiva autonómica de los planes de urbanismo respetuosa con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Así, la STC 159/2001, de 5 de julio de 2001, FJ 12, en relación con el artículo 50 del ahora derogado Decreto legislativo 1/1990 catalán, ha señalado, con razonamiento extensible a cualquier otro supuesto, que:

“Centrando ya nuestro análisis en el artículo 50 del Decreto legislativo 1/1990 y en las normas que refundió (Decreto de la Presidencia de la Generalidad de 11 de octubre de 1978 y Ley 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña), debemos constatar que estas normas autonómicas cuya constitucionalidad estamos ahora examinando no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación local, sino que, por el contrario, respetan la participación de los Municipios en las fases de aprobación tanto inicial como provisional del planeamiento derivado (artículos 41 y 46 del Decreto legislativo 1/1990) al establecer únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la de aprobación definitiva de un tipo especial de planes. Y tal cosa es, a priori, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional.

definitiva para garantizar la coordinación de los intereses locales con aquellos por los que han de velar otras administraciones territoriales”. (Las cursivas son nuestras.)

La delimitación efectuada por el Tribunal Supremo del alcance del acto de aprobación definitiva –que realiza la función de control de legalidad y mecanismo de coordinación– se basa en la distinción entre la existencia o no de intereses supralocales. Si bien el control de legalidad actuará en todo caso, existan o no intereses supramunicipales implicados en las concretas determinaciones del plan, la vertiente coordinadora del acto autonómico solo se pondrá en marcha cuando hagan acto de presencia intereses supralocales. Éstos, en consecuencia, se convierten en la llave que faculta a la comunidad autónoma a imponer su criterio discrecional frente al municipal, a fin de lograr la preservación de los mismos. En este sentido, véase también la STS de 10 de octubre de 1997 (Aranzadi 7486).

51. Según la mencionada STC:

“En definitiva, la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza según la ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las comunidades autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia. Por todo ello, el artículo 38.6 de la Ley de aguas no puede reputarse inconstitucional.” (Las cursivas son nuestras.)

“Ni la norma autonómica directamente cuestionada (artículo 50 del Decreto legislativo 1/1889) ni tampoco los preceptos que refundió (singularmente la Ley 3/1984, por remisión al Decreto de 11 de octubre de 1978) atentan contra la autonomía local en la medida en que, respetando otras facultades municipales de intervención, *no eliminan toda participación de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado*. Por ello, la cuestión, en lo que se refiere a la posible vulneración por el artículo 50 del Decreto legislativo 1/1990, de la autonomía local (artículo 137 de la CE), ha de ser desestimada.”⁵²

Dejando para otro momento un comentario más exhaustivo sobre este punto de la sentencia (aunque, sí cabe señalar, al menos, que el Tribunal Constitucional no se hace eco de la mucho más elaborada y matizada construcción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el alcance y límites de la aprobación definitiva autonómica), lo cierto es que la aprobación definitiva autonómica, cuando esté prevista por la legislación, es, en abstracto, conforme con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Otra cosa es, como vimos antes, que la adecuación de cada concreto ejercicio de este mecanismo de coordinación haya de ser, a su vez, respetuoso con la autonomía municipal, de acuerdo con los límites y condicionantes establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sin embargo, que la aprobación definitiva autonómica, como técnica de coordinación, *no sea contraria a la Constitución no quiere decir que sea suficiente por sí misma para garantizar la armonía entre intereses locales y supralocales*. Como ya pusimos de relieve en otra ocasión, la falta de una referencia normativa acerca de cuáles sean los intereses supralocales en cada caso que justifiquen la imposición del criterio discrecional autonómico sobre el municipal deja en la mano autonómica, primero, y judicial, después, la precisión de la concurrencia de tales intereses caso a caso. Con los posibles problemas de incoherencia e inconsistencia de la política pública global asociados a tal modelo, así como de posibles interferencias derivadas del ejercicio de un arbitrio judicial preciso en ocasiones para establecer qué es de interés meramente local y qué corresponde a un ámbito más amplio.⁵³

El propio Tribunal Supremo ha detectado estos problemas, señalando que:

“El sistema trazado es de indudable complejidad y desde luego sería deseable que en un planeamiento más amplio que el municipal se recogieran ya las determinaciones derivadas de intereses autonómicos, lo que simplificaría el trámite de aprobación definitiva: bastaría con la virtualidad del principio de jerarquía normativa en su aplicación al planeamiento.”⁵⁴

En aras, pues, de una mayor seguridad jurídica y de una mejor coordinación, con pleno respeto y ponderación de los intereses locales, la existencia de planes supra-municipales de ordenación del uso del suelo parece altamente conveniente. Es cierto que a través del control de legalidad ejercido por la aprobación definitiva pueden actualizarse, caso a caso, aquellas previsiones legales dirigidas, directa-

52. Las cursivas son nuestras.

53. PONCE SOLÉ, J. *Discrecionalidad...*, op. cit., pág. 75.

54. Por ejemplo, STS de 12 de febrero de 1991 (Aranzadi 948), entre otras. Como veremos enseguida, consideramos que la apelación al principio de jerarquía no es adecuado en este contexto.

mente, a la tutela de intereses supralocales. Es el caso, por ejemplo, en el ámbito que ahora nos interesa de la vivienda y la cohesión social, de los *estándares de reserva obligatoria de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial*, frecuentes en la legislación autonómica (por ejemplo, artículo 57.3 de la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, y artículo 14 del Decreto 287/2003, de 4 de noviembre, entre otros).⁵⁵

Pero cuando la coordinación se ejerce sobre aspectos no reglados directamente por la ley (por ejemplo, la concreta ubicación de infraestructuras y de equipamientos comunitarios), la existencia de un planeamiento de ámbito supramunicipal que identifique los intereses supralocales y pondere las circunstancias relevantes para *territorializar* determinadas políticas públicas aparece como relevante para la coordinación y la cooperación interadministrativa y el equilibrio territorial, permitiendo también, como se argumentará, una más eficaz participación ciudadana y pudiendo contribuir a evitar fenómenos NIMBY. En definitiva, la existencia de procedimientos de planeamiento supramunicipal puede contribuir a una *buena administración* en el ámbito del urbanismo y la vivienda.⁵⁶

Sin embargo, la referencia al planeamiento supramunicipal regulador del uso del suelo dista de ser concreta, por cuanto tal planeamiento supramunicipal es un *plan autonómico de ordenación del territorio* como un *plan urbanístico plurimunicipal*. Es por ello que conviene analizar brevemente los tipos de planes de ámbito supramunicipal posibles en nuestro ordenamiento y su interrelación.

2.2. Los planes de ordenación territorial y su relación con el planeamiento urbanístico

En ejercicio de su competencia en materia de ordenación del territorio (artículo 148.3 de la CE y respectivos estatutos de autonomía, por ejemplo, artículo 9.9 del catalán), las comunidades autónomas han ido aprobando un importante paquete de leyes, empezando por la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial, heredera de las experiencias de *Regional Planning* anteriores a la Guerra Civil en Cataluña, que dieron lugar a la redacción por Rubió i Tudurí, por encargo de la Generalidad republicana, de un plan de distribución de zonas del territorio catalán.

Aunque los nombres puedan variar, las leyes autonómicas han creado un sistema de planes de ordenación territorial de ámbito supramunicipal basado, esencialmente, en una figura de ámbito autonómico (Plan territorial general en Cataluña, por ejemplo, aprobado por la Ley 1/1995, de 16 de marzo), una figura de ordenación de ámbitos supramunicipales más reducidos del territorio de la comunidad autónoma (por ejemplo, planes territoriales parciales en Cataluña; caso del

55. Véase, por ejemplo, PONCE SOLÉ, J., "Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social", en FONT LLOVET, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, Barcelona, 2003, págs. 135 y 136.

56. PONCE SOLÉ, J. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, 2001, Lex Nova.

Plan territorial parcial de las *Terres de l'Ebre*) y, finalmente, una figura referida a diversos sectores de actuación pública sobre el territorio (carreteras, puertos, comercio...; en Cataluña, por ejemplo, planes territoriales sectoriales, entre los que ya se ha aprobado, por ejemplo, el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales).⁵⁷

La utilización de estos planes como instrumentos de desarrollo sostenible y, en lo que nos interesa ahora específicamente, de cohesión social, puede ser interesante. Efectivamente, tanto los instrumentos de ámbito regional o subregional como las figuras sectoriales pueden introducir determinaciones de control del crecimiento disperso, de favorecimiento de la movilidad y de cohesión social mediante la distribución suficiente y equilibrada de vivienda social, por ejemplo.

En el caso específico de los planes de ordenación del territorio de ámbito sectorial, cabe pensar en la posibilidad de *planes de vivienda asequible*, instrumentos importantes en la cuantificación de las necesidades reales cuantitativas (cuántas) y de ubicación (dónde), así como de las medidas destinadas a hacerles frente, procurando el uso de la vivienda protegida como un instrumento de equilibrio territorial y de cohesión social (véase, por ejemplo, los artículos 26 y siguientes y 73 y siguientes de la Ley canaria 2/2003, de vivienda, de 30 de enero, referidos a los planes de vivienda),⁵⁸ o, como hemos sugerido en otro lugar, *planes de equipamientos religiosos*, para hacer frente a las necesidades de nuestra sociedad pluriconfesional de forma global e integrada en el territorio, por ejemplo.⁵⁹

Todos estos instrumentos de ordenación territorial, pues, pueden ser de gran utilidad en el control y dirección de los fenómenos de dispersión, fragmentación y segregación urbana. Ahora bien, se trata, en principio, de instrumentos autonómicos, cuya aprobación se halla en manos de la comunidad autonómica. Si bien es cierto que *es obligada la consulta* durante la elaboración de los mismos a los entes locales afectados,⁶⁰ no lo es menos que la decisión última está en manos autonó-

57. En referencia a este plan, puede consultarse NOGUERA, B., "La actual implantación y ordenación espacial de los equipamientos comerciales en Cataluña", en COSCULLUELA MUNTANER, L. (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al profesor Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas-Endesa-Ibercaja, 2003, pág. 1069 y ss.

58. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. "La cooperación local y la intervención municipal en los nuevos sectores: La política de vivienda", en FONT LLOVET, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1999, pág. 149, destaca la importancia de lo que el denomina *planes regionales de vivienda*, en conexión con planes municipales equivalentes, como fuente de cuantificación de "las necesidades reales y previsibles, la evolución demográfica, las tablas estadísticas imprescindibles para determinar el techo máximo de actuaciones protegibles y la superficie de suelo necesaria para ofrecer a los sectores económicos más débiles las viviendas que de otro modo no podrían disfrutar, al ser excluidos por el mercado libre" y de fijación de las estrategias para dar respuesta a dichas necesidades.

59. PONCE SOLÉ, J. "Inmigración, religión y Derecho urbanístico", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3, octubre de 2003.

60. Por imposición constitucional derivada del deber de actuación coordinada del artículo 103.1, por mandato del artículo 4.6 de la CEAL y por exigencia legal derivada de los artículos 4.1 de la LRJPAC, 58.2 ó 59.1 de la LBRL. La normativa articula de un modo u otro tal consulta. Y si en algún caso no se hubiera formalizado tal trámite procedimental coordinador, el instructor procedimental debe abrirlo igualmente, por imposición del mencionado artículo 103.1 de la CE. Al respecto, véase la interesante STC 13/1998, de 22 de enero, que aunque referida a las relaciones Estado-comunidades autónomas en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental son perfectamente aplicables a las relaciones comunidades autónomas-entes locales, en el ámbito del planeamiento territorial.

micas y que tal decisión *vincula* a los entes locales, produciéndose, con las matizaciones que a continuación se introducirán, un “salto de nivel” en la toma de la decisión con incidencia supralocal.

Como ha señalado la STS de 20 de febrero de 2003:

“Las comunidades autónomas pueden configurar [...] planes que se *superpongan* a los meramente locales en aras de intereses supramunicipales”.

Esta “superposición” no es un resultado del juego del principio de jerarquía, a pesar de lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y algunos autores han señalado.⁶¹ La relación entre los planes autonómicos de ordenación territorial y los planes urbanísticos municipales es una relación entre normas producto del ejercicio de títulos competenciales distintos: la relación se rige por el principio de competencia, no por el de jerarquía, el cual es incompatible con la necesaria existencia de autonomía en el ejercicio de las competencias municipales, por mandato del artículo 141 de la CE.⁶²

La figura jurídica que explica la “superposición” de los planes autonómicos territoriales a los locales urbanísticos es la *directriz*.⁶³ Las directrices contenidas en los planes territoriales autonómicos vinculan a los entes locales, en el sentido de que éstos, en principio, han de respetar las orientaciones establecidas en las mismas, pero si surge la necesidad (y se fundamenta adecuadamente) el planeamiento urbanístico puede tanto excepcionar la directriz autonómica como aplicarla, con un cierto margen de libertad en la elección de las distintas soluciones posibles, en el supuesto concreto.⁶⁴ Es en este sentido que hay que interpretar, por ejemplo, el artículo 11.4 de la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, o 13.2 de la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, cuando señalan que los planes de ordenación urbanística “han de ser coherentes” con las determinaciones de los planes de ordenación territorial y “facilitar su cumplimiento” (véase también el artículo 55.5 de la Ley de urbanismo catalana).

2.3. El planeamiento urbanístico general supramunicipal: los planes directores

En aquellos casos en que la legislación diseña un instrumento de ordenación a caballo entre la ordenación territorial y la urbanística y deja su aprobación definitiva en manos autonómicas, el “salto de nivel” de decisión asociado a la presencia de intereses supralocales se vuelve a producir.

Este es el caso, por ejemplo, del Plan director urbanístico, previsto en el artículo 56 de la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo. Según el artículo 56.1, estos planes contienen las *directrices de coordinación supramunicipal* (movilidad,⁶⁵ protección

61. Entre otras, STS de 30 de enero de 1991 (Aranzadi 616), antes reproducida. En la doctrina, véase por ejemplo, TORNO MAS, J., “Aprobación definitiva de planes urbanísticos y autonomía municipal”, en *La Ley*, T-1991, vol. 2, pág. 214.

62. Con más detalle, PONCE SOLÉ, J., *Discrecionalidad... op. cit.*, pág. 118 y ss.

63. Véase artículo 59.1 de la LBRL.

64. Véanse las STS de 28 de marzo de 1988 (Aranzadi 583) o de 28 de febrero de 1995 (Aranzadi 1083).

65. Téngase en cuenta que la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, crea los planes directores de movilidad (artículo 7) que han de ser incorporados por los instrumentos y documentos de planificación de rango inferior y, en general, por los instrumentos de planeamiento urbanístico o sectorial.

suelo no urbanizable, concreción de grandes infraestructuras, programación de políticas de suelo y vivienda). Sus *relaciones con otros instrumentos* de ordenación del uso del suelo, de acuerdo con los artículos 13.2 y 55.5 deben ser de coherencia y facilitación del cumplimiento respecto de los planes de ordenación del territorio, y de coordinación, respetuosa con la autonomía municipal, con el planeamiento urbanístico, equilibrando “un conjunto de intereses urbanísticos y medioambientales para ordenar en grandes trazos el territorio” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 31 de marzo de 2001, RJCA 1396, recaída a propósito del Plan director del delta del Ebro).

Su *formulación* corresponde a las entidades y los organismos que determine el *conseller/a*, con la participación de los ayuntamientos afectados y visto el informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña.

Su *aprobación inicial y provisional* corresponde a la Comisión Territorial de Urbanismo competente, salvo que el ámbito territorial del Plan director afecte a más de una Comisión Territorial de Urbanismo, en cuyo caso corresponde al *conseller/a* la aprobación inicial y provisional (artículo 81.1). Es precisa información pública preceptiva durante un mes (se someterá también a ella el estudio de impacto ambiental, para proceder a efectuar la evaluación de impacto ambiental antes de la aprobación provisional). Tras este trámite, se efectuará la información a los entes locales, por un mes (artículo 81.2). Se ha de solicitar informe a las autoridades afectadas en sus competencias, el cual debe emitirse en el plazo de un mes, salvo que se autorice un plazo más largo.⁶⁶

La aprobación definitiva corresponde al *conseller/a*, siempre [artículo 77.1.a), previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña], con el alcance del artículo 90 (debiendo abrir nuevo trámite de información pública si existieran *modificaciones sustanciales* respecto de la aprobación provisional, de acuerdo ahora con el artículo 5 del Decreto 287/2003, de 4 de noviembre).

La regulación de estos planes directores presenta algunos claroscuros, sobre todo en referencia a su encaje entre el planeamiento territorial (donde parece haber una interferencia con el papel reservado a los ya mencionados planes territoriales parciales). Además, nótese cómo no existe ninguna competencia municipal para la aprobación inicial o provisional (como mucho cabrá la formulación, si el *conseller/a* lo decide). Paradójicamente, los planes territoriales parciales pueden ser aprobados inicial y provisionalmente por dos tercios de los municipios incluidos en su ámbito, con lo que podría darse la circunstancia de un plan director urbanístico de ámbito territorial más reducido que un plan territorial parcial en el que, pese a su mayor cercanía territorial en razón de su ámbito, los entes locales tuvieran menor peso.

Parece razonable, pues, concluir que sería deseable que la aprobación inicial y provisional, e incluso la definitiva, de los planes directores urbanísticos estuviera en manos locales (municipales, comarcales, provinciales u otras, esa es cuestión distinta), imitándose en este sentido el ejemplo francés de los *Schémas de*

66. Téngase en cuenta el artículo 82 de la LRJPAC.

*Cohérence Territoriale*⁶⁷ y evitando el “salto de nivel” decisorio que se produce aquí de nuevo.

2.4. El planeamiento urbanístico plurimunicipal: el papel de los entes locales supramunicipales

La posibilidad de afrontar los aspectos supramunicipales urbanísticos y de vivienda sin necesidad de “saltar de nivel” de decisión, esto es, manteniéndose en el nivel local, puede encontrar un instrumento interesante en los *planes urbanísticos plurimunicipales*.⁶⁸

El Tribunal Constitucional se ha referido a este tipo de planes, a propósito del artículo 47 del Decreto legislativo catalán 1/1990, ahora derogado por la Ley 2/2002, que se ocupaba de los mismos.⁶⁹ En su Sentencia 159/2001, de 5 de julio, el Tribunal Constitucional señaló en sus FJ 8, 9 y 10 que:

“[...] resulta preciso destacar, en relación con el presunto *ultra vires*, que la norma cuestionada por prescindir de la voluntad de los municipios afectados por el plan no impide la presencia de éstos, pues se limita a establecer que ‘se podrá disponer la formulación de un plan de conjunto, de oficio o a instancia del municipio’, previéndose, además, la competencia de la Administración autonómica para ‘adoptar el acuerdo’ y para determinar la extensión territorial de los planes, ente local u organismo que deba redactarlos, y la proporción de los gastos que deba sufragar cada municipio.

“La norma de cuya refundición se trata (artículo 32 de la LS de 1976) especifica expresamente que el plan sólo puede elaborarse ‘en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas’; pero lo cierto es que el artículo 47 del Decreto legislativo 1/1990, sin prever esa cautela, tampoco la excluye frontalmente. Del tenor literal de dicho artículo no cabe concluir que queda vedada toda participación de los municipios afectados en la iniciativa del proceso de elaboración y aprobación del plan, ni tampoco que la posición que les asignaba el texto refundido de Ley del suelo de

67. FONT LLOVET, T., (dir.). *Les tècniques de cooperació intermunicipal...*, op. cit., pág. 31 y ss.

68. Obviamente, el planeamiento no es la única técnica de coordinación intermunicipal en políticas de suelo y vivienda. En este sentido, no hay que olvidar las potencialidades de la *actividad convencional intermunicipal*, de acuerdo con el artículo 6 y ss. de la LRJPAC. Un ejemplo en esta línea puede hallarse en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 9 de enero de 2003 (JUR 208399), en la que se conoció de un convenio entre tres ayuntamientos del área metropolitana de Barcelona (Barcelona, Montcada i Reixac y Sant Adrià de Besòs) para la tramitación simultánea de sendas modificaciones del Plan general metropolitano de 1976, en relación con la recalificación de los terrenos existentes en Barcelona del R.C.D. Espanyol y diversas recalificaciones y compensaciones de techos residencial y comercial en los otros dos municipios.

69. Este artículo 47, ya derogado, señalaba lo siguiente:

“1. Si las necesidades urbanísticas de un municipio aconsejaren la extensión del planeamiento a otros términos municipales vecinos, se podrá disponer la formulación de un plan de conjunto, de oficio o a instancia del municipio.

“El organismo competente para adoptar el acuerdo será la Comisión de Urbanismo cuando se trate de municipios incluidos en el ámbito territorial de su competencia. En los demás supuestos, el acuerdo lo adoptará el consejero de Política Territorial y Obras Públicas.

“2. El consejero o la Comisión determinarán la extensión territorial de los planes, el ayuntamiento u organismo que deba redactarlos y la proporción en que los municipios afectados han de contribuir a los gastos.

“3. Los ayuntamientos comprendidos en el plan asumirán las obligaciones que de éste se derivaren.”

1976 se haya visto alterada o menoscabada. En efecto, el Decreto legislativo 1/1990 deja abierta la posibilidad de que los municipios (aquéllos cuyas necesidades urbanísticas requieren el plan de conjunto y los demás municipios afectados) tengan en la refundición de 1990 la misma participación que bajo la LS de 1976: primero, porque el artículo 47 del Decreto legislativo 1/1990 no lo excluye, y, segundo, porque, en la línea con lo señalado por la resolución del Parlamento catalán, del resto de las previsiones sobre la elaboración de planes urbanísticos es posible extraer la posición subsidiaria de la Administración autonómica contemplada en la LS de 1976. El antes transcrito artículo 46 del propio Decreto legislativo 1/1990, en la medida en que establece que los planes municipales serán formulados por los ayuntamientos, permite, sin demasiada dificultad, interpretar que el precepto que ahora se somete a nuestro enjuiciamiento se remite implícitamente a la iniciativa municipal para el acuerdo sobre los planes de conjunto, y que, por consiguiente, sólo a falta de dicha confluencia de voluntades de los entes locales afectados puede la comunidad autónoma activar la competencia que para este tipo de planes le atribuye el artículo 47 del Decreto legislativo 1/1990. Es éste un dato de la máxima importancia, puesto que la iniciativa local o la primera elaboración del instrumento de planeamiento son actuaciones en principio cabalmente enraizables en la autonomía local.

“Existen, pues, argumentos (los que se obtienen de la resolución del Parlamento catalán y de la interpretación sistemática o conjunta de varios preceptos del Decreto legislativo 1/1990) que permiten afirmar que en el proceso de elaboración y aprobación por la Administración autonómica catalana de los planes de conjunto son los municipios (aquél o aquéllos cuyas necesidades urbanísticas necesitan del plan y los demás municipios afectados) quienes tienen, en la fase inicial, la disponibilidad o la decisión acerca de dichos planes, y que únicamente en defecto de acuerdo entre ellos puede la comunidad autónoma llevar a la práctica la competencia aprobatoria que le atribuye el precepto cuestionado. Sólo conforme a esta interpretación resulta constitucional el precepto impugnado. Por las consideraciones y dentro de las precisiones interpretativas hasta aquí expuestas debemos desestimar en este punto la cuestión suscitada.”⁷⁰

En el caso catalán, la Ley 2/2002, de 14 de marzo, establece ahora, de conformidad con esta doctrina constitucional, la regulación del planeamiento urbanístico plurimunicipal en distintos preceptos, especialmente en los artículos 57.1 y 75. Entre los instrumentos urbanísticos plurimunicipales cabe distinguir los planes de ordenación urbanística (a), los programas de actuación urbanística (b) y el planeamiento derivado (c).

a) Los planes de ordenación urbanística plurimunicipal.

Son aquéllos que abarcan al menos dos términos municipales (artículo 57.1). Obligan a los ayuntamientos incluidos en su ámbito (artículo 75.4). En sus relaciones con otros instrumentos deben ser coherentes con el planeamiento territorial (artículo 13, que puede disponer su formulación, artículo 75.1) y están vinculados por los planes directores urbanísticos (artículo 56.4, que pueden disponer su for-

70. La cursiva es nuestra.

mulación, artículo 75.1). Son jerárquicamente superiores al planeamiento derivado (55.4).⁷¹

Nótese que la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad, crea la figura obligatoria de los *planes de movilidad urbana*, los cuales pueden ser plurimunicipales (artículo 9), a través de un acuerdo de los ayuntamientos, con un esquema de movilidad interdependiente, tanto si se integran en un área urbana continua como si no, siendo competencia municipal elaborarlos y aprobarlos (artículo 9.4).

Como veremos enseguida, los denominados *programas de actuación urbanística plurimunicipal* integran también el planeamiento urbanístico general junto con los planes de ordenación urbanística plurimunicipales y los complementan. La existencia de un plan de ordenación urbanística plurimunicipal no obsta a la elaboración de programas de actuación Urbanística municipal, aprobados definitivamente bien por el *conseller/a* (en municipios de más de 100.000 habitantes, con informe previo de la comisión territorial de urbanismo competente) bien por las comisiones territoriales de urbanismo (en municipios de menos de 100.000 habitantes).

En cuanto a la formulación de estos planes de ordenación urbanística plurimunicipales, ésta puede ser acordada bien por el planeamiento territorial, bien por el plan director, bien, a falta de acuerdo de los ayuntamientos afectados (recuérdese la STC 159/2001, antes citada), por el Gobierno, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña y posterior pronunciamiento favorable de los municipios afectados (dos terceras partes, si representan la mayoría de la población, o por la mayoría de municipios si representan a dos terceras partes de la población). A falta de acreditación del consentimiento municipal en los dos meses desde el requerimiento que se efectúe, se produce un supuesto de silencio positivo a favor de la formulación. El acuerdo de formulación del Gobierno debe determinar quién redacta el plan (con participación de los ayuntamientos afectados) y la participación municipal en los gastos.

En cuanto a la aprobaciones inicial y provisional:

a) corresponden al consejo comarcal correspondiente, si el ámbito territorial del plan afecta a municipios de la misma comarca, o a

b) la comisión territorial de urbanismo competente, si se afecta a más de una comarca, o al

c) director general de urbanismo (previo informe de les comisiones territoriales de urbanismo afectadas) si se afectan a municipios incluidos en más de una comarca y en el ámbito de más de una comisión territorial de urbanismo.

No hay formalización de otros trámites, salvo el de audiencia a municipios afectados (artículo 81.8). Son necesarios, por analogía con el plan de ordenación urbanística municipal, un trámite de información pública (implícito, parece que en el artículo 81.8, y, en todo caso, regulado en el artículo 81.4 aplicable

71. En este sentido, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de junio de 1996 (RJCA 2696), la cual analiza el respeto por el plan urbanístico de un municipio catalán (concretamente el un Plan parcial del municipio de Bolvir) de las determinaciones sobre edificabilidad de un plan plurimunicipal (concretamente el Plan intercomarcal de la Cerdaña).

analógicamente) y deberán pedirse los informes pertinentes (preceptivamente a otras autoridades para lograr la coordinación, por analogía con el artículo 81.5).

La aprobación definitiva queda en manos de:

a) el *conseller/a* si [77.1.c)], si:

–han sido tramitados por las comisiones territoriales de urbanismo, o

–si algún municipio incluido tiene más de 100.000 habitantes, o

–si el ámbito territorial del plan afecta a más de una comisión territorial de urbanismo;⁷²

b) o en manos de las comisiones territoriales de urbanismo, si [78.c)]:

–no han sido tramitados por comisiones territoriales de urbanismo, ni

–ningún municipio incluido tiene más de 100.000 habitantes, ni

–el ámbito territorial afecta a varias comisiones territoriales de urbanismo.

En cuanto a su modificación, de acuerdo con el artículo 94, cuando afecta sólo a un término municipal, corresponde al ayuntamiento afectado la aprobación inicial y provisional.

b) *Programas de actuación urbanística plurimunicipales.*

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, son la evaluación y la expresión de las políticas municipales de suelo y vivienda y contienen las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los planes de ordenación urbanística municipal correspondientes (previendo todas o algunas de las figuras del planeamiento urbanístico derivado a que éste se refiere) dentro del marco del desarrollo sostenible, en cuanto a:

–Reforma y mejora urbanas.

–Equipamientos.

–Generación de actividad económica.

–Determinación de qué iniciativa, pública o privada, es preferente para la promoción del planeamiento urbanístico derivado, con establecimiento, en su caso de una reserva para la iniciativa pública durante un plazo concreto, que no puede superar el de la vigencia del programa.

–Pueden delimitar suelo urbanizable y modificar sectores previamente delimitados

–Pueden completar la determinación de los criterios objetivos que rigen la transformación del suelo urbanístico no delimitado.

–Pueden incluir sistemas urbanísticos generales en los sectores de suelo urbanizable, en el ámbito de los planes de mejora urbana y en los polígonos de actuación urbanística en suelo urbano.

–Pueden delimitar polígonos de actuación urbanística no definidos en el plan de ordenación urbanística.

–Pueden acordar operaciones de mejora urbana y actuaciones sometidas a un plan especial urbanístico.

72. Téngase en cuenta el artículo 77.2: si la Comisión de Urbanismo no ha intervenido, es preciso informe previo de ésta o, si el ámbito del plan abarca varias, de la Comisión de Urbanismo de Cataluña.

–Han de concretar y distribuir la reserva de suelo para viviendas de protección pública que el plan de ordenación urbanística municipal correspondiente determine, de acuerdo con el artículo 57.3, si éste no lo hace directamente.⁷³

–Han de establecer plazos para la ejecución de las obras de urbanización.

–Pueden fijar plazos para la edificación de los solares.

–Pueden delimitar áreas para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (artículos 164, 165, 166: si no lo hace directamente el planeamiento urbanístico).

–Pueden delimitar áreas para la rehabilitación de edificios.

–Pueden definir sectores de urbanización prioritaria.

–Pueden incluir reservas de terrenos de posible adquisición, referidas a cualquier clase de suelo, para constituir o ampliar el patrimonio municipal y comarcal de suelo y vivienda (artículo 151). Esta reserva da lugar a la expropiación, previo proyecto de delimitación para patrimonio público de suelo (ex artículo 146), tramitable simultáneamente con el PAU (un mínimo del 25% del total de viviendas previstas han de ser para nueva oferta de viviendas de protección pública en suelo urbano y en urbanizable delimitado; en no urbanizable no protegido o en urbanizable no delimitado, todas las viviendas resultantes han de ofertarse en régimen de protección pública con titularidad pública durante un mínimo de treinta años).

–Pueden establecer las medidas oportunas para la adecuada culminación urbanística de las urbanizaciones existentes.

–Pueden dar prioridad a unas finalidades sobre otras en relación con los patrimonios públicos del suelo (artículo 158, artículo 153.4).

Son, en definitiva, el marco de referencia adecuado para la concertación de actuaciones de suelo y vivienda entre los ayuntamientos y la Generalidad.

No es necesario esperar a la revisión de los actuales planes generales para impulsar estos instrumentos: según la disposición transitoria segunda, los ayuntamientos pueden formularlos y tramitarlos, incorporando obligatoriamente la reserva de vivienda protegida del artículo 57.3 de la ley.

Tienen una vigencia de siete años, pero son facultativos para los municipios (artículo 60.4). Su no existencia comporta un nivel inferior de ejercicio de las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico.⁷⁴

Respecto a sus relaciones con otros instrumentos de planificación, de acuerdo con el artículo 60.2 los programas de actuación urbanística han de ser coherentes con los planes territoriales o directores que les afecten, pudiendo prever planeamiento derivado. Su memoria debe justificar tal coherencia (artículo 61.2).

73. Si el plan no lo hace y no existe este programa, entonces se ha de entender que la reserva es uniforme para todos los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable en los cuales se prevea un uso residencial de nueva implantación (artículo 14 del Decreto 287/2003, de 4 de noviembre). No nos parece adecuada esta precisión reglamentaria. En aras de un equilibrio territorial y del logro de la cohesión social, la regla hubiera de ser que el reparto de la vivienda social es uniforme en todos los sectores y sólo si se justifica específicamente por el plan o programa, entonces puede ser posible otra solución, siempre que no sea segregadora.

74. Artículo 78.b) y artículo 79.1: si no existe esta figura, las comisiones territoriales de urbanismo aprueban el planeamiento urbanístico derivado (también si existen pero no prevén el planeamiento derivado), salvo los planes parciales de sectores de urbanización prioritaria.

En cuanto a su formulación y tramitación, en general, pueden elaborarse con independencia del plan de ordenación urbanística municipal, siguiendo su mismo procedimiento (artículo 83.4 y siguientes), o simultáneamente (artículo 60.12). En este caso, cada tramitación deberá efectuarse en expediente separado y la ejecutividad de cada figura queda supeditada a la del instrumento o figura superior (artículo 83.9). En general, su documentación ha de ser la misma la prevista en el artículo 61.1. para los planes de ordenación urbanística plurimunicipales, en virtud del artículo 75.6.

Diversos ayuntamientos de una comarca pueden acordar formular estos programas si faltan programas municipales propios o para substituir los existentes (75.6). El acuerdo de formulación debe concretar quién redacta el programa y la cuota municipal de contribución a gastos (75.3). La aprobación inicial y provisional corresponde al consejo comarcal, con audiencia de los municipios afectados (artículo 75.7).

Finalmente, la aprobación definitiva corresponde al:

a) *Conseller/a* si [77.1.c):

- han sido tramitados por las comisiones territoriales de urbanismo, o
- si algún municipio incluido tiene más de 100.000 habitantes, o
- si el ámbito territorial del plan afecta a más de una comisión territorial de urbanismo.⁷⁵

b) O a las comisiones territoriales de urbanismo, si [78.c):

- no han sido tramitados por comisiones territoriales de urbanismo, ni
- ningún municipio incluido tiene más de 100.000 habitantes, ni
- el ámbito territorial afecta a varias comisiones territoriales de urbanismo.

Su modificación deberá regirse, por analogía, por el artículo 94, por lo que cuando el programa de actuación urbanística plurimunicipal afecte sólo a un término municipal, corresponde al ayuntamiento afectado la aprobación inicial y provisional.

c) *Planeamiento urbanístico derivado plurimunicipal* (artículo 75.9).

Su formulación es acordada por los municipios. Los ayuntamientos también aprueban inicial y provisionalmente, salvo falta de acuerdo entre los afectados, en cuyo caso se va al mismo régimen que en el caso de los planes de ordenación urbanística supramunicipales [artículo 81.2.d)].

La aprobación definitiva corresponde a los ayuntamientos si han sido promovidos de conformidad con un programa de actuación urbanística municipal. ¿Qué ocurre si los planes derivados son promovidos de acuerdo con programas de actuación urbanística supramunicipal? En virtud del artículo 75.8, la aprobación corresponderá a la comarca si existe un programa de actuación urbanística comarcal. A falta de programa de actuación urbanística supramunicipal (al que la ley se refiere como comarcal), según el artículo 78.b), entonces aprueba la Comisión Territorial de Urbanismo [78.b)], pero si su ámbito afectara a varias, pasaría al *conseller/a* [77.1.c)].

75. Artículo 77.2: si la Comisión de Urbanismo no ha intervenido, es preciso informe previo de ésta o, si el ámbito del programa abarca varias, de la Comisión de Urbanismo de Cataluña.

Hasta aquí, pues, un ejemplo autonómico de regulación del planeamiento urbanístico plurimunicipal. La primera conclusión que cabe extraer de la regulación catalana es que la existencia de planeamiento plurimunicipal no impide la aprobación definitiva autonómica, en general, del mismo. Es decir, la cooperación intermunicipal en aspectos supramunicipales queda supeditada, en última instancia, a la coordinación a ejercer por el nivel autonómico mediante la aprobación definitiva. Se produce, pues, un nuevo “salto de nivel” decisorio, aun cuando, como ya expusimos antes, el mismo esté matizado por los límites al alcance de la aprobación definitiva derivados de la autonomía municipal.

Cabe señalar que quizá aquí hubiera sido bueno –entre otros motivos para incentivar la utilización de estas figuras y, así, la cooperación intermunicipal–, dejar la aprobación definitiva en manos locales, en su caso con uso de la fórmula de informe preceptivo parcialmente vinculante prevista en el artículo 85 (aunque sólo ahora para el planeamiento urbanístico derivado municipal). Es de suponer que la cooperación de los distintos municipios plasmada en el plan o programa ya va dirigida a afrontar retos de común interés, que afectarán, precisamente a los intervinientes en el despliegue del instrumento, el cual, obviamente, debería seguir las directrices establecidas por el planeamiento supramunicipal de ámbito superior (planes territoriales, planes directores). Hubiera sido necesaria entonces, posiblemente, una *regulación específica* de la aprobación definitiva de estos instrumentos, locales, sí, pero con vocación de regular intereses supralocales o, mejor dicho, interlocales.

Un ejemplo interesante, en nuestra opinión, en la línea aquí sugerida, lo tenemos en otra Ley catalana aprobada con posterioridad a la de urbanismo, la ya citada Ley de movilidad 9/2003, de 13 de junio. Esta ley, como dijimos, crea la figura obligatoria de los planes de movilidad urbana, que son el documento básico para configurar las estrategias de movilidad sostenible en los municipios catalanes (artículo 9.1). Su ámbito territorial puede ser plurimunicipal, con acuerdo de los ayuntamientos, tanto si los municipios forman parte de un área urbana continua o no (artículo 9.2). Estos planes *son aprobados por los propios municipios*, sin perjuicio de que se instrumenten medidas de coordinación interadministrativa durante el procedimiento de elaboración (vía consulta e informe, artículo 9.5) y de que deban adecuarse a los criterios y orientaciones ofrecidos por los planes directores de movilidad (artículo 9.3).

Una segunda reflexión en conexión con estos planes y programas plurimunicipales va ligada a la posibilidad de que los mismos sean impulsados ya no por diversos municipios actuando de modo separado, sino por *entidades locales que los agrupan*.

En este sentido, el artículo 14.1 de la Ley catalana 2/2002 señala que las competencias urbanísticas corresponden a la Generalidad de Cataluña, a los municipios y a las comarcas, sin perjuicio de las competencias de otras entidades locales,⁷⁶ subrayando la posible constitución de “gerencias, consorcios y mancomunidades”

76. Aunque la Ley de urbanismo catalana no menciona a las provincias, es evidente que siempre le quedará la competencia de asistencia a que se refiere el artículo 14.4.

para el despliegue de sus competencias (artículo 14.3). Los consorcios y las mancomunidades pueden tener la condición de Administración actuante si así se determina expresamente [artículo 23.1.c) de la Ley 2/2002, y artículo 19 del Decreto 287/2003, de 4 de noviembre].⁷⁷

En cuanto a la nueva figura de las *comunidades de municipios* (artículos 123 y siguientes del Decreto legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de municipal y de régimen local de Cataluña), podría ser un instrumento interesante para articular en la práctica la cooperación intermunicipal en la elaboración de planes plurimunicipales, entendida como gestión y ejercicio de tareas y funciones comunes a los municipios interesados en diseñar un equilibrio interterritorial basado en la solidaridad intermunicipal (artículo 123.1).

Sin embargo, no debe olvidarse que éstas agrupaciones de municipios carentes de personalidad jurídica sólo pueden tener las competencias que les atribuyan los municipios agrupados, no, por tanto, más de las que tienen éstos (artículo 127). Dado que en la mayoría de los supuestos de planeamiento plurimunicipal no hay competencia local para aprobar definitivamente tales instrumentos estas agrupaciones tampoco la tendrán. Sin embargo, subsisten supuestos (planeamiento derivado, planes de movilidad urbana) en que la capacidad de decisión última está en manos municipales y tal capacidad podría ser transferida a una comunidad de municipios para que ésta elaborara y aprobara el plan plurimunicipal.

3. Posibles líneas futuras de desarrollo

El análisis realizado de los mecanismos posibles de coordinación interadministrativa y cooperación intermunicipal nos lleva a formular, para finalizar, algunas conclusiones y reflexiones sobre posibles líneas de desarrollo jurídico futuras.

3.1. Organización territorial, urbanismo y vivienda. La necesidad de observatorios urbanos autonómicos y locales

En primer lugar, hay que notar que la coordinación y cooperación en el ámbito de las políticas públicas de urbanismo y vivienda requiere no sólo de la existencia de planes correctamente diseñados, sino, quizá ante todo, que el *ámbito territorial de dichos planes y la instancia competente para aprobarlos sean los idóneos*.

El reforzamiento del papel de los planes urbanísticos plurimunicipales y la extracción de todas las potencialidades de los planes de ordenación territorial deben conectarse con el establecimiento de ámbitos territoriales supramunicipales de planificación y decisión adecuados. Ámbitos que han de permitir el desarrollo de una *buena administración en el desarrollo de la potestad planificadora*,

77. Ténganse en cuenta los artículos 269 y 115 y siguientes del Decreto legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de municipal y de régimen local de Cataluña, referidos a consorcios y mancomunidades. En el caso de éstas últimas, el "olvido" del artículo 23.1.c) de la ley ha sido subsanado por el artículo 19.2 del Decreto 287/2003, que se refiere expresamente a la posibilidad de que sean Administración actuante.

de tal manera que posibiliten un comportamiento público *racional, coordinado, eficaz, eficiente y económico*, evitando duplicidades que conlleven una inversión de recursos públicos (tiempo, dinero...) innecesarios.

Por ello, la fijación del ámbito de planificación debe basarse en los estudios pertinentes (económicos, geográficos, sociales...) para conocer, especialmente en el caso de las áreas metropolitanas, el ámbito de influencia de las ciudades centrales sobre su entorno.⁷⁸

En esa fijación de ámbitos de planificación supramunicipal adecuados, *deben tenerse en cuenta también los principios ya aludidos de proporcionalidad y subsidiariedad, de tal manera que, en la medida de lo posible, quede en el nivel local (en su caso, en manos de entidades locales supramunicipales) la esfera de decisión sobre la coordinación y cooperación en las políticas públicas de urbanismo y viviendas dirigidas a un desarrollo sostenible y, por tanto, a la cohesión social*. En este sentido, como se ha expuesto, por ejemplo, la figura del *plan director urbanístico* de la legislación catalana debería quedar, entendemos, en manos del nivel local, siempre, lógicamente, bajo la vinculación al planeamiento territorial de ámbito superior. De igual modo, debería otorgarse más juego local en la aprobación del planeamiento plurimunicipal, encuadrado siempre éste, de nuevo, en el planeamiento territorial de ámbito superior.

Sin embargo, el diseño de ámbitos territoriales de planificación adecuados enmarcados en una organización territorial racional es condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la *eficacia* de las políticas territoriales de cohesión. Es preciso, además, *evaluar* qué impacto real están teniendo los planes supramunicipales, cuál sea su grado de cumplimiento efectivo y tener en cuenta las necesidades cambiantes.

En este punto, vuelve a ser interesante la referencia al Derecho francés, en el que los artículos L. 302-3 y R. 302-13 del *Code de la Construction et de l'Habitation* exigen que cada año el *établissement public de coopération intercommunale* elabore un balance de la aplicación de los *Programmes Locaux de l'Habitat* (encargados de identificar las necesidades en materia de vivienda asequible y diseñar las estrategias para satisfacerlas) y decida las eventuales modificaciones de los mismos en función de las evoluciones económicas, sociales o demográficas, con el objetivo de intentar lograr en todo momento la *mixité sociale*, sobre la que el legislador francés hace descansar la búsqueda de la cohesión social.

Un instrumento útil para vehicular esta labor de evaluación y detección de nuevas necesidades, que debe mantener vivos y flexibles a los planes y programas, podría ser la creación de *observatorios urbanos autónomos y locales*, en la línea de lo previsto ahora en la disposición adicional novena de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del

78. La fijación de los ámbitos de planeamiento supramunicipal puede basarse en diversos criterios técnicos, como los criterios funcionales de movilidad diaria o el peso de la ciudad central sobre la corona metropolitana de municipios que la rodean (así, caso norteamericano del *standard metropolitan statistical area* o caso francés del área urbana, criterio manejado por el INSEE e incorporado a la legislación de organización territorial, urbanismo y vivienda francesa bajo la noción de *agglomération*).

gobierno local, que encarga al gobierno estatal la creación de un observatorio urbano dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, con el fin de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios de gran población (ahora, artículos 121 y siguientes de la LBRL), mediante el uso de indicadores a determinar reglamentariamente.

3.2. Plan, procedimiento, justicia territorial y fenómenos NIMBY: la participación ciudadana

Finalmente, debe tenerse presente que el planeamiento de ámbito supramunicipal no sólo ha de permitir la coordinación y cooperación intermunicipal, sino que puede ser una mecanismo, desde una perspectiva más general, de buena administración, de democracia y de transparencia, evitando los ya aludidos fenómenos de NIMBY.

Desde la perspectiva, ya aludida, de entender el plan como resultado pero también como *procedimiento de toma de decisiones* de singular importancia, el planeamiento supramunicipal ha de permitir el logro de la sostenibilidad, la justicia territorial y la solidaridad intermunicipal, *a través, y no a pesar, de la participación ciudadana*, contribuyendo así a la gobernabilidad de las modernas y complejas sociedades actuales.⁷⁹ Desde esta perspectiva, tanto el adecuado *diseño* de procedimientos planificadores, con *formalizaciones* normativas de calidad (no siempre existentes y, en todo caso, casi siempre mejorables), como el cotidiano desarrollo de la potestad de planificación a través dichos procedimientos han de permitir lograr dichos objetivos. En esta labor, el papel de los juristas, como expertos en procedimientos de toma de decisiones públicas, puede ser de notable importancia.

La participación en el ámbito urbanístico, y en lo que ahora interesa en la toma de decisiones con incidencia en intereses de ámbito supramunicipal, bien sean plurimunicipales o autonómicos, ha de contribuir *"tanto a la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos"* permitiendo *"a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados"* (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6), ya que la participación ciudadana durante el desarrollo del planeamiento se encuentra conectada con un principio constitucional *"inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos"*, suponiendo *"una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales"* (STC 102/1995, de 26 de junio).

En definitiva, desde esta perspectiva, la participación no sólo ha de permitir la defensa de intereses individuales, sino que actúa como un mecanismo de *buena*

79. Véase al respecto, SUBIRATS, J. [coord.], *Redes, territorios y gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.

administración (recuérdese ahora el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), *de calidad* en el desarrollo de la actividad administrativa, permitiendo a las autoridades urbanísticas desarrollar su función de modo *transparente* (artículo 3 de la LRJPAC).⁸⁰

Además, la participación ciudadana ha de permitir la eficacia de la actividad pública reguladora del uso del suelo, en el sentido de fortalecer la aceptación social de las decisiones urbanísticas, venciendo resistencias, incorporando, si es posible, consensos y evitando futuros conflictos, lo que en definitiva ayudaba a *“la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13).⁸¹

Ahora bien, si es cierto, pues, que la participación ciudadana en el ámbito de la regulación del uso del suelo ha de tener gran importancia, no lo es menos, sin embargo, que la misma no puede suponer una dejación de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a la administraciones. En este sentido, la participación ha de ser un elemento a tener muy presente por el órgano competente para decidir, pero éste no puede hacer entrega de sus responsabilidades a los participantes, por muy numerosos que éstos puedan ser. En este sentido, el artículo 12.1 de la LRJPAC prohíbe la renuncia de competencias por parte de la Administración actuante, mientras que el artículo 69 de la LBRL de 1985 niega que la participación en la esfera local pueda *“menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”*.⁸²

¿Cómo lograr, pues, la *“cuadratura del círculo”* jurídico representado por la necesidad de que la participación pueda tener la oportunidad de influir al decisor y de que éste, siendo permeable a la misma, no abdique de su competencia última en la toma de la decisión final?

Como ya hemos expuesto en otro momento, el cumplimiento del deber de buena administración a través del procedimiento administrativo debido permitirá conciliar ambas exigencias.

Es necesario, de acuerdo con el ordenamiento actualmente en vigor, que exista participación y que se haga una difusión adecuada de la posibilidad de participar,

80. PONCE SOLÉ, J. *Deber de buena administración y...*, op. cit., págs. 310 a 351.

81. Un ejemplo de toma de decisión sobre el uso del suelo que provoca agudos conflictos sociales puede hallarse en la de STS de 18 de septiembre de 1997 (Aranzadi 6597). Adjudicado un contrato para la construcción y explotación de un vertedero a una empresa privada, ésta se ve imposibilitada de iniciar los trabajos, debido a la violenta oposición frontal de los vecinos del municipio donde debía ubicarse la infraestructura. De conformidad con el relato fáctico efectuado por la contestación a la demanda, reproducido por la sentencia: *“En enero de 1987 se hace acto de replanteo. Se insta al contratista (ya han pasado tres meses de paralización) a que comience las obras. El alcalde y vecinos de Gerena efectúan una oposición frontal al proyecto, pronunciándose con la mayor violencia. Interviene el juzgado de guardia. Se tramita procedimiento judicial. El Ayuntamiento de Gerena acude al gobernador, estima vulnerada su autonomía municipal. Solicita protección. Transric afirma la imposibilidad de efectuar los trabajos, dado la grave situación existente, deben suspenderse las obras. La Guardia Civil recomienda no se efectúen las obras. El gobernador suspende las obras. La mancomunidad había solicitado protección”*.

82. En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia norteamericana, por ejemplo, han subrayado la necesidad de que la autoridad urbanística tome en consideración las aportaciones de los participantes y, a la vez, que esta autoridad no se deje influenciar por las presiones a favor o en contra de tales participantes en el procedimiento planificador. Así, la doctrina sentada por la decisión *Brehmer v. City of Kerrville* (320 S.W.2d 193, Tex. 1959) es un buen ejemplo de esta tensión necesaria.

utilizando las oportunidades brindadas por las tecnologías de la información y comunicación existentes en la actualidad.⁸³

Asimismo, hay que superar la visión estática tradicional de la participación, consistente en entender que la participación consiste meramente en la apertura de un trámite rutinizado donde se exponen complejos y extensos documentos que los ciudadanos han de intentar desentrañar en un plazo de tiempo nunca excesivo. Por el contrario, deben afrontarse los momentos participativos⁸⁴ como auténticas *prestaciones* administrativas, *facilitadoras* de una real participación en condiciones de igualdad, mediante las que los ciudadanos –especialmente aquéllos situados en peores condiciones por motivos de conocimientos y recursos– puedan tener acceso a una información inteligible y a una deliberación auténtica con los responsables públicos. En este sentido, aspectos aparentemente tan nimios como la existencia de un *responsable público de la participación* o la elaboración de resúmenes de los criterios y soluciones propuestas en un lenguaje accesible al ciudadano medio, son, en realidad, capitales para la buena administración y la democracia.⁸⁵

Pero todo ello, con ser importante, no es suficiente. Es preciso también que las aportaciones efectuadas por quienes escojan finalmente participar *sean tomadas en consideración* (para ser aceptadas o rechazadas) por el órgano encargado de decidir y que tal ponderación tenga reflejo en la fundamentación y motivación de la alternativa finalmente elegida por quien tenga competencia para ello. Estamos ante una auténtica obligación jurídica –integrante del derecho a un *procedimiento administrativo debido* exigido por el deber constitucional de buena administración–, que se deriva tanto de los principios de racionalidad y objetividad constitucional (artículos 9.3, 103.1 de la CE) y de los artículos 35, letra e), 54 ó 79 de la LRJPAC, como de la normativa urbanística vigente.⁸⁶ Por tanto, las alegaciones, sugerencias, alternativas, etc., presentadas *han de obtener una respuesta razonada*

83. Así, por ejemplo, más allá de las técnicas clásicas, internet ha de permitir ofrecer una amplia difusión de los trámites participativos en el ámbito de la toma de decisiones con impacto territorial. A este respecto, aunque en otro ámbito de actividad pública, véase el Decreto catalán 96/2004, de 20 de enero (DOGC núm. 4055, de 23 de enero de 2004), cuyo artículo 4 señala que los órganos de contratación *han de dar publicidad mediante internet* de los anuncios de licitación y adjudicación de los contratos, de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas y, en su caso, de la otra documentación necesaria para licitar. En el ámbito catalán, téngase en cuenta ahora el artículo 8 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, y el artículo 4 del Decreto 287/2003, de 4 de noviembre, que al regular los programas de participación ciudadana se refiere a la posibilidad de publicitar las convocatorias de información pública por los medios clásicos “además de otras divulgaciones potestativas que se acuerden hacer”; es de esperar, pues, que se exploren estas otras alternativas aquí sugeridas.

84. Cuya concreta articulación práctica puede ser de gran flexibilidad, de acuerdo con el artículo 86.4 de la LRJPAC. Téngase asimismo en cuenta, en el ámbito catalán, las posibilidades introducidas ahora por los programas de participación ciudadana de la Ley de urbanismo 2/2002, de 14 de marzo, auténticas “reglas del juego” participativo, los cuales, con respeto a la normativa vigente, pueden estructurar de modo hábil e innovativo la participación del público en la toma de decisiones sobre el uso del suelo.

85. Sobre todo ello, en lo que no podemos extendernos ahora, PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y...*, *op. cit.*

86. En el caso catalán, véase el artículo 59.3 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, exigiendo que la Memoria de los planes esté integrada por el Programa de participación ciudadana aplicado para hacer efectivo el derecho a una adecuada participación.

y *razonable* y dicha respuesta explícita ha de ser *coherente* con la documentación obrante en el expediente y, concretamente, con la *Memoria* justificadora de las soluciones finalmente adoptadas.

Sólo así las llamadas a la participación dejarán de ser puras declaraciones retóricas, desprovistas de auténtica relevancia jurídica. Sólo así podrá justificarse la calidad de las decisiones reguladoras finales. Sólo así podrán ponerse las bases para intentar evitar, naturalmente en la medida de lo posible, fenómenos NIMBY.⁸⁷ Sólo así, en definitiva, cabrá generar, junto con otras medidas necesarias, una auténtica cultura democrática participativa, evitando que cunda el desánimo entre potenciales participantes, íntimamente persuadidos ya *a priori* (si no lo están ya algunos de los gestores públicos a los que se dirigirán los participantes) de la irrelevancia de sus esfuerzos, lo que, en un razonable cálculo utilitarista *coste* (tiempo, esfuerzos, etc.) – *beneficio* (incidencia *real* de las propuestas efectuadas) ha de generar un retraimiento comprensible, no sólo imputable, entonces, a la falta de interés en participar de la ciudadanía que no tiene la condición de propietarios de los suelos afectados por la decisión a tomar, como aún se sigue sosteniendo en ocasiones.

En ese empeño, la labor de los administradores y, en última instancia, de los jueces, *tomándose en serio*, por usar la conocida expresión de Dworkin, los derechos de participación devendrá crucial. Si bien el talante dominante entre los operadores jurídicos en España no ha sido tradicionalmente demasiado entusiasta respecto de la importancia para la salud democrática de los modestos trámites participativos en los procedimientos administrativos de toma de decisiones públicas, en general, y en los procedimientos planificadores del uso del suelo, en especial, parecen surgir indicios últimamente de que la situación podría estar cambiando y de que, en lo que ahora interesa, la planificación supramunicipal puede, entre otras misiones ya expuestas, contribuir al reforzamiento de la *democracia participativa*.⁸⁸

Como señala Antonio Machado en sus *Proverbios y cantares*, “Para dialogar, preguntad primero; después... escuchad”.

Esto es, precisamente, lo que parece decir, con menos poéticas palabras, el Tribunal Supremo en su capital Sentencia de 25 de febrero de 2003 (Aranzadi 3632, ponente Excmo. Sr. Manuel Vicente Garzón Herrero), en la que se rompe con una consolidada jurisprudencia en la que no sólo es que la importancia de la omisión de trámites participativos por la Administración actuante hubiera sido relativizada, sino que, incluso existiendo tales trámites, se había sido muy reacio a comprobar la existencia de una *auténtica* participación. Ahora, según esta decisión judicial, recaída a propósito de un Plan de ordenación de recursos naturales pero con *ratio*

87. NEL-LO, D. (ed.). *Aquí...*, *op. cit.*, pág. 42 y ss., pone de relieve como este tipo de fenómenos son alentados, en ocasiones, por las *prácticas* administrativas, como por ejemplo abrir trámites participativos en períodos de vacaciones (pág. 52). Un modo de evitarlos ha de ser, según este autor, un “proceso abierto, participativo y dialogado, con implicación de todos los actores”, frente a un proceso “cerrado que producirá, de manera casi inevitable, el rechazo de una parte de la población afectada” (pág. 60).

88. Sobre este aspecto, con más detalle, puede consultarse PONCE SOLÉ, J., “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones administrativas por los gobiernos y las administraciones”, en RAP, 162, 2003, pág. 89 y ss.

decidendi extensible a toda participación ciudadana, no sólo ha de existir *formalmente* participación, sino que ésta también ha de ser *real y efectiva*.

En las palabras de esta esperanzadora sentencia, con cuya cita concluimos el presente estudio:

“Es verdad que el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos (sentencia impugnada). *Pero esas cualidades sólo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige.* De este modo, el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del trámite de audiencia. *Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca “diálogo”, “participación” y “respeto”.* *Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final.*

“Naturalmente que el derecho de audiencia no puede equipararse a las alegaciones que las partes formulan en el proceso y que exige una respuesta explícita del órgano jurisdiccional. *Pero tampoco puede entenderse que el trámite de audiencia es una mera formalidad, que la Administración destinataria de la audiencia pueda ignorar.*

“En el asunto discutido, las alegaciones de los interesados sobre el ámbito del plan, acerca de la concurrencia de las condiciones que hacían procedente el plan mismo, y a la vista de la ausencia de referencias internacionales indispensables en los estudios previos, *hacia necesaria una respuesta de la Administración, que, en definitiva, no consta que se haya producido todavía.*

“c) *Sobre la información pública:* Hemos puesto de relieve que en el expediente se han omitido acuerdos que consituyen un antecedente básico del plan impugnado. Es verdad que tales acuerdos (del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha y del Gobierno de la Nación) no forman parte del expediente propiamente dicho, pero es evidente que sin su conocimiento y examen el PORNA impugnado carece de los antecedentes que justifican su iniciación.

“d) No ha corrido mejor suerte *el trámite de consulta de los intereses sociales e institucionales afectados.* También de *modo formal* ha sido sustancialmente cumplido, pero con independencia de que se haya omitido la intervención del órgano creado por la Ley 4/1989 en su artículo 36, *es necesario que las alegaciones y sugerencias formuladas sean objeto de la consideración y reflexión debidas.* *No puede entenderse cumplido un trámite por la mera puesta en conocimiento del destinatario, si, luego, se orillan y desconocen las consideraciones que esas instituciones han hecho valer.* La omisión es más llamativa si el proyecto inicial no contiene referencia alguna a hitos que en las materias son imprescindibles como la Conferencia de Estocolmo y la Conferencia de Río de Janeiro, de un lado, y las directivas comunitarias sobre la materia, de otro.

“e) El efecto final es que con idéntica motivación se produce un PORNA final claramente distinto, al menos desde la perspectiva superficial, del inicialmente planeado.

“Esta diferencia entre el ámbito final y el inicial sin motivación alguna abunda en la ausencia de justificación del PORNA impugnado.

“En materia medioambiental la doctrina es unánime en punto a exigir una plena aceptación de las normas por parte de la comunidad que las ha de cumplir y respetar si no se quiere su desconocimiento social. Ello exige que las normas superen diversos test, el primero de ellos el del procedimiento de su elaboración. Es patente, por todo lo razonado, que la norma impugnada, el Plan general de ordenación de los recursos naturales de los montes de Toledo, no ha superado dicho test, por lo que debe ser anulada.”⁸⁹

89. Las cursivas son nuestras.