

Derecho urbanístico y segregación espacial.

Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos

Juli PONCE SOLÉ

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona

RESUMEN: El objeto del presente estudio es reflexionar jurídicamente en torno al fenómeno de la segregación espacial. A tal fin, el trabajo se divide en una introducción —en la que se expone la agravación de este problema, debido a diversos procesos económicos y sociales actualmente en marcha, como por ejemplo el fenómeno de la inmigración— y en dos partes bien diferenciadas. En la primera, se realiza un breve análisis de la lucha jurídica contra la segregación espacial en Estados Unidos y Francia, países donde se observa que las medidas legales adoptadas en las últimas décadas, pese a los distintos contextos culturales y sociales, se asemejan en sus postulados básicos. En la segunda se analiza la situación española, intentando abrir líneas de reflexión, inexistentes hasta el momento, sobre el tema. Así, es analizado el marco constitucional que ha de condicionar la actividad de los poderes públicos para el logro de la sostenibilidad social a través de la regulación del uso del suelo. Partiendo del mismo, el estudio se limita a plantear una serie de reflexiones sobre el papel del legislador, de los entes locales y del poder judicial en la promoción de la diversidad social, en el contexto de un nuevo Derecho urbanístico con inquietudes más sociales que pueda posibilitar la cohesión territorial.

Descriptores: Derecho urbanístico, Segregación espacial, Planeamiento urbanístico, derechos fundamentales.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. El grave problema de la segregación espacial, entendida como marca territorial de la exclusión social

LUHMANN ha llamado la atención recientemente sobre el preocupante fenómeno de la segregación espacial, el cual es considerado por este pensador merecedor de tanta atención, cuanto menos, como la prestada en la actualidad al problema ecológico (LUHMANN, 1998: 192).

Ante todo convendría precisar qué se entiende en este trabajo por segregación espacial, concepto complejo y abordado por

diversos enfoques metodológicos. Cuando nos referimos a la misma en el contexto de este estudio estamos haciendo alusión al fenómeno urbano consistente en una concentración de poblaciones desfavorecidas en territorios circunscritos (barrios, manzanas, zonas, suburbios, ciudades...), caracterizados por una degradación física (mal estado o disposición inadecuada de las construcciones) y social (marginalidad, delincuencia, paro elevado, exclusión, pobreza, fracaso escolar, aislamiento), en tanto otros espacios urbanos hacen alarde de ser barrios ricos o, en todo caso, netamente menos estigmatizados. Es decir, la segregación urbana es una especialización o división social del espacio urbano o, dicho en otras palabras, una proyección en el

Recibido 14-06-01.
e-mail: jponce@dret.ub.es

territorio de las diferencias sociales (DESCHAMPS, 1998: 6).

En consecuencia, la cuestión de la segregación espacial urbana está conectada con el también complejo concepto de exclusión social (YÉPEZ DEL CASTILLO, 1994: 699 y ss., FUNDACIÓN ENCUESTRO, 2001: XIII a XXVII). Como punto de partida podemos adoptar la siguiente definición de exclusión social: «la incapacidad de disfrutar los derechos sociales sin recibir ayuda, el padecimiento que provoca desmerecer su propia estimación, la inadecuada aptitud para cumplir obligaciones, el riesgo de una relegación de largo plazo a las filas de quienes viven de la asistencia social, y la estigmatización, que —particularmente en el ámbito urbano— se extiende a los barrios donde residen» (COMISIÓN EUROPEA, 1992: 10).

Por tanto, podríamos apuntar, como idea inicial, que la segregación urbana no es sino la *marca territorial* de la exclusión social. Estamos, sin duda, ante un problema de envergadura a considerar, puesto que la segregación de la población en el espacio por rentas, etnias, razas, etc., es la manifestación territorial de procesos de injusticia social y falta de equidad, pudiendo ser fuente de inestabilidad social, marginación, violencia y delincuencia (RUEDA, 1999: 19 y ss.).

1.2. La segregación espacial en el contexto de los actuales cambios sociales y urbanos: ciudad difusa, emigración y precio del suelo

Sin duda, el fenómeno de la segregación espacial no es algo nuevo, como es notorio. Es conocida históricamente la división social del espacio urbano y la proyección sobre el territorio de las diferencias sociales (CAPEL, 1983). Sin embargo, distintas circunstancias pueden convertir esta cuestión en un problema de primer orden en España, hasta el punto de llegar a comprometer la cohesión social, como, de hecho, ya ha ocurrido en otras sociedades de nuestro entorno cultural (LEAL MALDONADO, 1995: 53-55).

Así, en primer lugar, ha de notarse el espectacular *aumento del precio de la vivienda* en España, hecho, por lo demás, sobradamente conocido. De tal modo que en 15 años, de 1985 a 2000, el precio medio del metro construido se ha más que

cuadruplicado (de aproximadamente 50.000 pesetas a más de 200.000, según la Sociedad de Tasación, de conformidad con los datos aparecidos en el periódico *El País*, de 30 de diciembre de 2000: 44), con lo que el esfuerzo para la adquisición de una vivienda en el mercado se situaría, en el momento de redactar estas líneas, dependiendo de la ciudad, alrededor de la mitad del salario medio (datos aparecidos en el periódico *La Vanguardia*, de 16 de abril de 2001, pág. 39).

En segundo lugar, se detecta en la realidad española un paulatino *cambio en el modo de uso del territorio*. De la tradicional, en nuestro ámbito, ciudad *compacta*, con mezcla de usos y tipologías de viviendas y densidad elevada, estaríamos evolucionando hacia la denominada *ciudad difusa o extensa*, característica de ámbitos urbanos foráneos, que implica una creciente segregación de funciones, una preferencia por las densidades bajas —con su traducción en el ámbito residencial en el predominio de viviendas unifamiliares—, un creciente consumo de recursos naturales (por ejemplo, suelo) y un uso intensivo del transporte privado mediante vehículos automóviles. Distintos autores, desde diversas perspectivas, muestran en la actualidad una rara unanimidad en poner de relieve estas mutaciones (DE TERÁN, 1999: 353). Desde luego, se trata de un proceso con diversas y complejas causas —entre ellas, por ejemplo, el elemento tecnológico en conexión con procesos de cambio económico (CRANG, 2000: 301 y ss.)—, causas que no es el caso ahora analizar, pero entre las que se encuentra, sin duda, el *problema del precio de la vivienda*, antes expuesto, por cuanto, como ha sido notado, amplias capas de población, de menor poder adquisitivo, se ven literalmente «expulsadas» de algunos centros urbanos mayores, debiendo fijar su residencia fuera de éstos, a la búsqueda de viviendas asequibles (para el caso ilustrativo de Barcelona, puede consultarse ROCA CLADERA, 1998: 37 y ss.).

En tercer lugar, debe considerarse, junto a los dos elementos ya aludidos, el hecho de la creciente llegada de *inmigrantes*, provenientes, en ocasiones, de contextos culturales diferentes y, no infrecuentemente, con un poder adquisitivo bajo, lo que condiciona, notablemente, sus posibilidades en orden a encontrar un lugar adecuado

donde vivir en las ciudades españolas (AJA, 1999: 743-744). Llegada de inmigrantes que se produce, además, en un contexto de creciente polarización social, conectada a las nuevas realidades económicas del denominado «capitalismo informacional» (CASTELLS, 1997: 188 y ss.).

Si estos tres factores, contemplados de modo aislado, son puestos en conexión, se nos revela un panorama de creciente segregación espacial, que, en el peor de los casos, puede dar lugar a una visualización territorial de la exclusión social (y/o étnica) y, en último extremo, al surgimiento de guetos urbanos, con el consiguiente riesgo de fractura social (MARTÍNEZ VEIGA, 1999).

En relación con todo lo apuntado, son especialmente interesantes los estudios patrocinados por el Ministerio de Fomento, objeto de publicación en el libro titulado *La desigualdad urbana en España* (MINISTERIO DE FOMENTO, 2000), que ponen de relieve la progresiva dualización social y sus efectos sobre la trama urbana. Estos estudios aportan multitud de datos empíricos, hasta el momento desconocidos, de enorme interés. Obviamente, excede de las posibilidades del presente trabajo analizarlos, aunque queremos, a modo simplemente de ejemplo, subrayar un solo dato: aproximadamente una de cada cuatro personas residentes en los municipios españoles mayores de 20.000 habitantes vive en barrios desfavorecidos. Es decir, entre 4 y 5 millones de personas, que suman más del 12% de la población nacional, desarrolla su vida cotidiana en áreas urbanas en las que se concentran situaciones sociales difíciles. Lo que conlleva que se afirme que los estudios llevados a cabo «muestran una fuerte concentración espacial de la desigualdad en las ciudades españolas», desigualdad social que es, en general, «más fuerte que en buena parte de los países europeos más desarrollados», detectándose a lo largo del análisis una paulatina polarización social que se traduce en el hecho de que «la vulnerabilidad de los barrios desfavorecidos puede agravarse, por lo tanto, en sus dimensiones económicas, sociales y espaciales», lo que, por otro lado, aumenta el

riesgo de conflicto social a causa del fenómeno inmigratorio (MINISTERIO DE FOMENTO, 2000: 3-6, 13-32, 36, 98).

1.3. Objeto y estructura del estudio

Éste es, pues, el problema de fondo que presenta la cuestión de la segregación espacial. El objeto del presente trabajo es introducir algunas *reflexiones jurídicas* sobre este fenómeno. En consecuencia, se trata de una aproximación desde el Derecho al mismo, sin olvidar, claro está, que éste no puede ser capaz de resolver, por sí solo, este complejo problema, aunque se parta también del convencimiento de que sin su concurso el mismo se mostrará irresoluble. Por ello, el presente estudio es, ante todo, una reivindicación del imprescindible, aunque limitado, papel del Derecho público y de los juristas en la evitación de los riesgos latentes para la cohesión social¹.

Teniendo presente esas circunstancias y limitaciones, el presente análisis se concentrará en una vertiente jurídica concreta: la ordenación urbanística y territorial, es decir, la actividad pública reguladora del uso del suelo. En consecuencia, no se abordarán específicamente cuestiones conectadas con la gestión urbanística, ni con la actividad de fomento en este ámbito ni tampoco con la actividad pública de edificación o rehabilitación, aun cuando al hilo de la exposición se efectúen algunas referencias a algunos de esos puntos.

Desde estos postulados, el estudio, aparte de la presente introducción, se divide en dos partes. En la primera se abordarán de forma sucinta diversas *experiencias comparadas*, en las que el Derecho urbanístico se ha erigido como un instrumento de lucha contra la segregación espacial. En la segunda parte, el análisis se centrará sobre la *realidad española*, en relación con la que —sin ánimo de exhaustividad y con el deseo de animar la necesaria (y aún incipiente) reflexión sobre este tema— se efectuarán diversas consideraciones de tipo general, respecto al

¹ Por otro lado, un tema de tanta enjundia no puede ser abordado aquí en su integridad, por razones obvias. En este sentido, debe notarse que las presentes líneas suponen la continuación de un primer estudio sobre la materia

(PONCE SOLÉ, 1999: 329 y ss.) y, a su vez, son un paso para la elaboración posterior de un estudio más completo, de carácter monográfico, ahora en curso de realización por el autor de estas líneas.

papel que deba desempeñar el Derecho Público en la evitación y erradicación del fenómeno de la segregación espacial.

2. LAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO: LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y FRANCIA

2.1. La utilidad de las experiencias foráneas en el ámbito que nos ocupa. Globalización y Derecho urbanístico

Ante todo, parece preciso justificar la necesidad y oportunidad de hacer mención de experiencias foráneas antes de adentrarnos en la realidad española, algo poco común, hasta el momento, en el ámbito del Derecho urbanístico, así como exponer las razones que fundamentan la elección de sólo algunas de esas experiencias.

En cuanto a la utilidad de iniciar este análisis jurídico aludiendo a otros Derechos urbanísticos, en contextos culturales y sociales distintos, cabe sostener que la reflexión sobre los problemas más acuciantes a los que debemos hacer frente no puede dejar de tener en cuenta «los modelos de Derecho comparado, hasta hoy muy poco estudiados: nada exige una originalidad a toda costa, y menos en una materia tan tecnificada» (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1998). Pues, no en vano, desde una perspectiva general, la globalización también afecta al Derecho (ARNAUD & FARIÑA, 1996: 272 y ss.), y, desde una perspectiva más específica, al Derecho urbanístico, dado que la evolución de las sociedades desarrolladas, así como sus pautas de utilización del territorio, parece sometida a un proceso de paulatina convergencia.

Por lo que se refiere a la elección de los ejemplos norteamericano y francés, la misma dista mucho de ser aleatoria. Tanto los Estados Unidos como Francia han debido de hacer frente en las últimas décadas del siglo XX a problemas sociales graves derivados de fenómenos de exclusión social y segregación espacial de distintos grupos sociales, aunque, eso sí, en situaciones sociales y culturales notablemente diversas debido a circunstancias históricas heterogéneas. Aún sin olvidar esas diferencias, el problema esencial ha sido y es

el mismo en ambas sociedades, es decir, como evitar que la segregación espacial ponga en peligro la esencia misma de la cohesión social, en un marco social de notable *pluralismo* cultural y étnico, o si se prefiere, aunque ambas palabras disten de ser entendidas del mismo modo por todos los autores en este momento, en un contexto de amplia *multiculturalidad* (KYMLICKA, 1995: 25, 34-37, SARTORI, 2001: 61).

En definitiva, mediante la toma en consideración de estas experiencias foráneas, creemos que estaremos en mejor condiciones de aprender de los errores ajenos y de los intentos efectuados para enmendarlos.

2.2. El Derecho urbanístico norteamericano. *Exclusionary zoning* e *inclusionary zoning*. La tensión *inner cities* vs. *suburbs*. El *new urbanism*

Obviamente, va a ser del todo imposible realizar una exposición detallada del marco jurídico y social en el que se inscribe la segregación espacial en los Estados Unidos de América. En las líneas que a continuación se inician nos vamos a limitar a ofrecer los trazos gruesos de la cuestión, debiéndonos remitir a otros estudios para la necesaria profundización en los diversos aspectos abordados (SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1998).

A grandes trazos, puede sostenerse que la segregación espacial en los Estados Unidos de América se visualiza en la contraposición entre la pobreza de las *inner* o *central cities*, que acumulan minorías étnicas con bajo poder adquisitivo y la riqueza de los *suburbs*, ocupados, mayoritariamente, por la clase media y alta anglosajona. De tal modo que algún reputado jurista norteamericano ha llegado a calificar la situación de auténtico «*apartheid de facto*» (HAAR, 1996: 6).

¿Qué papel ha desempeñado el Derecho urbanístico en relación a esta grave situación social? De acuerdo con la doctrina especializada estadounidense, la segregación espacial tendría como una de sus causas las regulaciones urbanísticas aprobadas por los gobiernos de los entes locales ricos, con el ánimo de excluir *de facto* a las minorías desfavorecidas, cerrándoles así el paso mediante una serie de instrumentos jurídicos (por ejemplo, la exigencia normativa de un

tamaño desproporcionadamente grande de parcela mínima edificable o la prohibición de tipologías residenciales distintas a las de vivienda unifamiliar). Es lo que se conoce con el nombre de *exclusionary zoning*, fenómeno alentado por la ausencia generalizada de una coordinación urbanística de ámbito supralocal y por un control judicial tolerante en términos globales.

Sin embargo, esta tolerancia judicial fue bruscamente cuestionada por una serie de importantes decisiones del Tribunal Supremo de New Jersey, que, pese a ser simplemente de ámbito estatal, han sacudido los cimientos del entero Derecho urbanístico en la más amplia esfera nacional. Nos referimos a la doctrina sentada por tres sentencias dictadas en 1975, 1983 y 1986, conocidas como *Mont Laurel I, II y III*, respectivamente, en honor del municipio que les dio origen.

Mediante estas tres sentencias, obviando ahora detalles, el Tribunal Supremo de New Jersey sentó las bases para la lucha contra la segregación espacial creada por el *exclusionary zoning*. En primer lugar, afirmó la vigencia del principio de igualdad como parámetro de control de las medidas públicas tendentes a imposibilitar la provisión de viviendas asequibles, a la vez que estableció la necesidad de que cada ente local tuviera en cuenta las necesidades de vivienda propias y también del ámbito supralocal en el que se inscribe. En segundo lugar, impuso la obligación de que los gobiernos locales actuaran diligentemente para garantizar, en las palabras del propio Tribunal, una «oportunidad realista» de obtener vivienda asequible por parte de las rentas bajas. Asimismo, forzó la intervención del legislador de New Jersey en 1985, el cual codificó normativamente la doctrina judicial y procedió a efectuar reformas organizativas para dar cumplimiento al deber jurídico fijado por el Tribunal Supremo (PONCE SOLÉ, 1999).

Pero, sin duda, el efecto más relevante de la serie de decisiones de este órgano judicial de New Jersey es que se alentó el despliegue, en ese Estado y en otros, de toda una batería de medidas normativas tendentes a combatir el *exclusionary zoning*. Es lo que se conoce con el nombre de *inclusionary zoning*. Este tipo de regulación urbanística, establecido bien por ley estatal bien por ordenanza local, explicita la necesidad de que los entes locales

ponderen específicamente las necesidades de vivienda del ámbito local y de su entorno en sus instrumentos urbanísticos, e, incluso, obliga a los promotores privados a incluir un determinado porcentaje de unidades de vivienda a un precio asequible, compensándoseles por el poder urbanístico mediante el establecimiento de los denominados bonos de densidad, es decir el otorgamiento de una edificabilidad añadida a la prevista inicialmente en la ordenación aprobada (MANDELKER, 1997: 325 y ss.).

En cualquier caso, debemos notar que existe una línea importante de reflexión en los Estados Unidos, la cual pone de relieve los inconvenientes del modelo tradicional de utilización del suelo, el modelo de crecimiento continuo y diseminado en forma de mancha de aceite (*urban sprawl*) que, entre otros muchos efectos negativos, comporta un agravamiento de la segregación espacial, al potenciar la segregación de funciones y el monofuncionalismo, es decir, la atribución de un único uso urbanístico a cada zona creada, así como las bajas densidades, lo que incrementa la necesidad del uso del automóvil privado. Como solución a estos problemas, se propone por diversos autores un nuevo modelo urbano, basado en la mezcla de usos y tipologías de viviendas, que permita la diversidad social en el espacio urbano. En definitiva, de la mano del denominado *new urbanism*, *traditional neighborhood development* o *new urbanist development*, del que ya existen diversas experiencias urbanas, se postula un urbanismo sostenible, no sólo ecológica sino también socialmente (FRUG, 1999).

2.3. El Derecho urbanístico francés y la enfermedad de los *banlieus*. Las medidas legislativas articuladas para luchar contra la segregación espacial

Como ya advertimos en el caso estadounidense, no va a ser posible aquí efectuar un análisis detallado del marco jurídico urbanístico francés, por lo que, como hicimos entonces, debemos remitirnos a los estudios específicos existentes al respecto (TEJEDOR BIELSA, 1998). De nuevo vamos, simplemente, a exponer las líneas básicas de la aproximación francesa a la cuestión de la segregación espacial.

En Francia, los problemas de exclusión social y segregación espacial se visualizan territorialmente en lo que se denomina la «enfermedad de los suburbios (*banlieus*)». Esta marca territorial sería, *grosso modo*, opuesta a la norteamericana. También existiría en Francia una tensión entre centro y periferia, pero su naturaleza sería inversa a la de los EE.UU.: a unos centros urbanos, en terminos generales cohesionados, se opondrían unos suburbios, los *banlieus*, formados por barrios de gran tamaño (*grands ensembles*) de vivienda barata (*Habitation à Loyer Moderé*, o *HLM*), contruidos en un momento de gran necesidad de vivienda, que concentran en la actualidad grupos sociales desfavorecidos, con un alto porcentaje de inmigración proveniente, especialmente, del Norte de África. Debemos remitirnos aquí a trabajos aparecidos en esta misma revista sobre la situación francesa (RÉNARD, 1999).

¿Qué papel ha desempeñado el Derecho urbanístico francés en relación a esta preocupante situación social? La doctrina jurídica francesa achaca a éste una cuota de responsabilidad nada despreciable al respecto, por indolencia, por *laissez faire*. Esta pasividad jurídica se mostraría en la ausencia de articulación de medidas jurídicas para evitar una de los motivos de la generación de segregación espacial, el monofuncionalismo, así como en la inexistencia de mecanismos legales para evitar la concentración de vivienda asequible en determinadas áreas, que se homogenizan así socialmente «por abajo», mientras otras zonas urbanas evitan ese tipo de vivienda y la clase social que las ocupa, utilizando, por cierto, tretas jurídicas muy semejantes a las empleadas por los entes locales norteamericanos.

Ante una situación de creciente insostenibilidad social, es sobre todo a partir de principios de los años noventa del pasado siglo cuando el legislador francés reacciona, afrontando la segregación mediante el desarrollo de un urbanismo denominado por la doctrina «social», a través de la modificación de numerosos preceptos del *Code d'urbanisme* y del *Code de la Construction et de l'Habitation*, es decir de los fundamentos del Derecho urbanístico galo.

No nos corresponde a nosotros detenernos ahora en la interesantísima, por lo demás,

evolución legislativa francesa, que encuentra sus hitos en la Ley nº 91-662, de 13 de julio, *d'orientation pour la ville*, y en la reciente Ley nº 2000-128, de 13 de diciembre de 2000, *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*. Norma esta última, por cierto, que fue objeto de impugnación ante el *Conseil Constitutionnel*, el cual en su muy importante decisión nº 2000-436 DC, de 7 de diciembre de 2000, ha salvado la columna vertebral del texto legal, certificando la constitucionalidad de la mayoría de sus preceptos.

Sí queremos sin embargo destacar que el paquete legislativo francés aprobado se fundamenta en algunos rasgos esenciales. En primer lugar, el legislador francés basa su reacción contra la segregación urbana en la consecución de la *diversidad* de usos urbanístico y de viviendas en las áreas urbanas, a fin de lograr la mezcla de población y, en definitiva, la cohesión social. Para ello, se consagra un auténtico derecho a la ciudad, se establece legalmente un principio general del Derecho de diversidad de usos urbanísticos en las zonas que se creen por el planificador, orientando así la labor de éste. Finalmente, se actúa sobre la vivienda asequible, en relación a su *ubicación*. En este sentido, las medidas legislativas descansan en el papel de los *Programmes Locaux de l'Habitat*, instrumentos de ponderación de las necesidades locales de vivienda, y en el establecimiento de auténticas obligaciones jurídicas de provisión por los entes locales de determinados porcentajes de vivienda social. Obligaciones, por cierto, que el *Conseil Constitutionnel* ha considerado, en la decisión citada, respetuosas con el principio constitucional francés de libre administración de los entes locales (JEGOUZO, 2001: 9-17).

Por último, queremos destacar que, al igual que vimos ocurría en los Estados Unidos, existe en Francia una línea de pensamiento relevante que ante el fenómeno de la creciente segregación espacial postula un urbanismo sostenible ambiental y *socialmente*, que huya del crecimiento descontrolado y de la diseminación urbana sobre el territorio, fenómenos de agravación de la segregación espacial (EMANGARD, 1998: 41-49).

2.4. Conclusión: contextos distintos pero medidas semejantes en la lucha contra la segregación espacial

En definitiva, del fugaz repaso a las situaciones norteamericana y francesa —las cuales nos muestran décadas de esfuerzos en la batalla contra la segregación espacial— podemos extraer, en nuestra opinión, una conclusión de notable interés para nuestro propio ámbito.

En ambos supuestos, pese a tratarse de sociedades notablemente distintas, como es notorio, la reacción jurídica contra la segregación espacial se ha basado en la instrumentación de medidas legislativas y judiciales semejantes, que han venido a poner fin a la pasividad (cuando no directa promoción) de los poderes públicos respecto a los procesos segregativos. Estas medidas jurídicas tienden a reducir la discrecionalidad urbanística local, mediante el empleo de principios generales del Derecho recogidos en textos normativos, y el establecimientos de determinados estándares legales.

Estas técnicas jurídicas tienen como objetivo último el logro de la *mezcla social* como antídoto a la segregación, inyectando *diversidad* en relación a los *usos urbanísticos* y a la *tipología de viviendas* existentes, para intentar conseguir, en último término, la *diversidad social* en el espacio urbano, mediante la intervención pública, en forma de actividad de regulación, dirigida directamente a tal fin, considerado como de interés general.

3. EL DERECHO URBANÍSTICO EN ESPAÑA Y LA SEGREGACIÓN ESPACIAL

3.1. Introducción. La actual inexistencia de reflexiones jurídicas sobre el problema de la segregación espacial y la necesidad de que el Derecho público contribuya a una buena gestión de los asuntos urbanísticos

Las líneas que siguen en esta segunda parte del estudio pretenden, simplemente, efectuar una primera e incompleta aproximación a las relaciones entre el Derecho urbanístico español y el fenómeno de la segregación espacial. Dada la complejidad

del tema, aquí sólo se pretende esbozar algunas líneas de reflexión, a desarrollar en un futuro próximo, para, en cualquier caso, intentar un primer acercamiento jurídico a la cuestión. Ulteriores desarrollos de lo aquí meramente apuntado exigirán, sin duda, un estudio comprensivo del marco jurídico de la ordenación urbanística, desde una visión sistémica de la problemática, capaz de afrontar su complejidad (MORIN, 1997: 27 y ss.). Visión que deberá no sólo conectar el Derecho urbanístico con categorías generales propias del Derecho administrativo y del Derecho Público —del que, en definitiva, aquél no es sino parte integrante—, sino también posibilitar un punto de encuentro teórico entre las diversas disciplinas que se ocupan del urbanismo.

La idea de fondo que late en las páginas siguientes es simple: el Derecho urbanístico ha de actuar no sólo como un instrumento de limitación del poder público en el ámbito urbanístico, sino como un factor que posibilite que el despliegue de éste permita una adecuada gestión de los intereses generales, entre los que, sin duda, como insistiremos más adelante, se encuentra la lucha contra la segregación espacial y por una mayor cohesión territorial (con carácter general, sobre esta funcionalidad del Derecho administrativo en la actualidad, PONCE SOLÉ, 2001).

3.2. El papel del Derecho urbanístico español en el surgimiento y agravación de la segregación espacial: funcionalismo y concentración espacial de la vivienda asequible

Pero, ante todo, ¿qué tiene que ver el Derecho urbanístico español con el complejo fenómeno de la segregación urbana, suponiendo que haya algún punto de contacto entre ambos?

La respuesta a esta pregunta es que consideramos que, efectivamente, hay puntos de contacto entre el Derecho urbanístico español y la segregación espacial y que el uno tiene bastante que ver con la otra. En concreto, en nuestra opinión, una de las causas de la segregación espacial se halla en el Derecho urbanístico existente en España, o, más correctamente formulado, en las

insuficiencias de éste para contrarestar ese fenómeno.

Tales insuficiencias se derivan, creemos nosotros, de la pasividad mostrada hasta el momento por los operadores jurídicos frente a la segregación urbana. Pasividad que ha permitido la extensión del *monofuncionalismo* en el planeamiento urbano y la *concentración de vivienda social* en determinadas áreas urbanas.

En cuanto al primer punto, la segregación funcional, siguiendo los conocidos postulados de la *Carta de Atenas*, ha sido y es aún una práctica extendida en el planeamiento urbano (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO ALFONSO, 1981: 57 y ss., MINISTERIO DE FOMENTO, 2000: 16 y ss. y 100 y ss.), situándose en este punto nuestro país, por otro lado, en un contexto europeo común. El Derecho urbanístico no sólo no ha puesto coto a esta práctica hasta el momento, sino que incluso la ha, por así decirlo, alentado. Es muy revelador, al respecto, el art. 48.1 del Reglamento de Planeamiento, que, implícitamente y en relación a los Planes Parciales, supone que la calificación implica la asignación de un único uso pormenorizado a cada zona, dando, pues, por supuesto el *monofuncionalismo* en la ordenación del uso del suelo. Y éste es un factor de riesgo de segregación espacial, como hemos tenido ocasión de exponer anteriormente.

Respecto al segundo punto, la indolencia de la normativa frente a la concentración de la vivienda social en determinadas áreas urbanas, diversos estudios revelan que la vivienda asequible a los sectores menos favorecidos (Viviendas de Protección Oficial u otras fórmulas de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública) se han ido acumulando históricamente en determinadas zonas y barrios, en parte debido a los condicionantes ya expuestos relativos al precio del suelo, en parte también, en nuestra opinión, ante la falta de conciencia de los problemas que esa acumulación y la subsiguiente homogeneización social «por abajo» podían llegar a generar (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, 1992: 20, MINISTERIO DE FOMENTO, 2000: 18). Este segundo factor de riesgo de segregación espacial no ha sido ni contemplado ni abordado por la legislación española urbanística hasta el momento.

3.3. Marco normativo vigente y reflexiones en torno al papel del Derecho urbanístico como instrumento de lucha eficaz contra la segregación espacial. Los paradigmas jurídicos vigentes que pueden dificultar el relevante papel a desempeñar por el Derecho al respecto

¿A qué puede deberse esa falta de reacción jurídica contra estos dos elementos generadores de segregación urbana?. La respuesta a esta cuestión devendría larga y compleja y, sin duda, estaría conectada a una pluralidad de causas, con raíces sociales y económicas. En cualquier caso, nos permitimos apuntar simplemente que, desde el punto de vista *intrínseco* del propio Derecho urbanístico español tradicional, algunos *paradigmas* pueden haber influido en la situación descrita (KUHN, 1996, NIETO, 2000: 20-26). Entre ellos, aunque ahora no podamos detenernos en este interesante y trascendental aspecto, queremos destacar en este momento uno a modo de ejemplo: la tradicional disociación entre la vivienda y la ordenación territorial y urbanística, que da lugar a que no se acostumbre a relacionar el papel de los instrumentos urbanísticos en la ubicación territorial de la vivienda asequible, con el consiguiente impacto sobre la segregación espacial de esa disociación (BORJA & CASTELLS, 1999: 205 y ss.).

En cualquier caso, para que el Derecho urbanístico pueda erigirse como un eficaz instrumento de lucha contra la segregación espacial hará falta tomar conciencia de la existencia de este problema y reflexionar con seriedad sobre los enfoques legislativos, jurisprudenciales y doctrinales predominantes en la actualidad y que condicionan las posibles respuestas jurídicas a dar a las nuevas exigencias de nuestra crecientemente compleja y plural sociedad.

Es esta una labor que requerirá una aproximación mucho más pausada y profunda. Con todo, algunas líneas de reflexión se apuntan en los siguientes epígrafes, teniendo en cuenta el marco normativo vigente.

3.3.1. El marco diseñado por la Constitución de 1978

A) *El derecho a un hábitat digno y adecuado y su conexión con diversos derechos fundamentales. Cohesión social y territorial, urbanismo sostenible socialmente y segregación espacial. El imprescindible papel del plan de urbanismo como factor de sostenibilidad social*

Iniciando nuestra reflexión al más alto nivel normativo, diversos preceptos de la Constitución española de 1978 ofrecen una regulación material conectada, de algún modo, con la cuestión que es objeto de nuestra preocupación. Estos preceptos, creemos nosotros, deben ser objeto de una reinterpretación, a fin de hallar elementos con los que afrontar los nuevos retos.

Por de pronto, creemos que el conocido derecho a la vivienda del art. 47 debería ser objeto de análisis desde el entendimiento de que su ámbito excede de la mera vivienda-unidad y abarca al *tejido urbano*, o, si se prefiere utilizar la terminología de FORSTHOFF, al «espacio efectivo» en el que los ciudadanos desarrollan su vida cotidiana y que se halla más allá de su dominio. Es decir, podría llegar a sostenerse que este precepto contempla un auténtico *derecho a la ciudad*, un derecho a disfrutar de un *hábitat* digno y adecuado, compuesto por la vivienda-unidad y el medio ambiente urbano en el que ésta se inserta (BASSOLS, 1983: 21).

Este enfoque debería completarse, en nuestra opinión, con un entendimiento de la virtualidad de este precepto desde la teoría de los deberes jurídicos públicos, entendiendo que el precepto al que nos referimos contiene un auténtico «mandato de optimización» (ALEXY, 1993: 86 y 494 y ss.). Si bien ahora no podemos desarrollar en detalle esta idea, queremos apuntar que lo que entendemos pretende el art. 47 de la Constitución es garantizar jurídicamente que los poderes públicos, especialmente el poder normativo local, ofrezcan una «oportunidad realista» de obtener un hábitat digno y adecuado a los ciudadanos de los grupos desfavorecidos. Y esa oportunidad realista sólo será posible si existe una previa ponderación efectiva de las necesidades de vivienda en los instrumentos

encargados de regular la utilización del suelo y de decidir su ubicación.

Por otro lado, sería imprescindible emprender una tarea de interpretación sistemática del art. 47 con otros preceptos constitucionales. Entre ellos queremos destacar en este momento la importante virtualidad que, en nuestra opinión, tendría la conexión del derecho a la vivienda con diversos derechos fundamentales de la Sección primera del Capítulo segundo del Título primero del texto constitucional.

Así, por ejemplo, la conexión del art. 47 con el art. 14 (sin olvidar en ningún momento el art. 9.2), referido al derecho de igualdad, abre todo un mundo, complejo y polémico, referido a la posibilidad (o necesidad) del empleo de *affirmative actions* también en el ámbito urbanístico, en relación con aquellos «grupos en situación de especial dificultad», por utilizar las palabras de los arts. 37 y 43 de la ley catalana 24/1991, de vivienda. Singularmente importante se presenta esta cuestión en relación con los inmigrantes, colectivo que, como es conocido ya desde los trabajos de la Escuela de Chicago en el ámbito de la sociología urbana, sufre con especial virulencia los efectos negativos de la segregación espacial. Este hecho, por cierto, ha sido ya puesto de relieve en nuestro país, por un *Informe del Defensor del Pueblo Andalúz de febrero de 2001* referido a la situación en el poniente almeriense y Campo de Níjar, notablemente crítico frente a la pasividad detectada de los poderes públicos al respecto.

En relación con estas cuestiones, entendemos que deberían ser analizadas con atención las previsiones de la legislación de extranjeros en España (véase el art. 13 de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, modificado por la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre) y su real alcance en relación con el tema que nos ocupa. Esta normativa prevé que los extranjeros residentes en España tengan derecho al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. En nuestra opinión, esta escueta previsión legal no impide, por un lado, la adopción de acciones positivas específicas. Además, por otro lado, los derechos de los extranjeros no deberían interpretarse limitados a las ayudas en sentido estricto,

esto es a la actividad de fomento de la demanda, sino que habría que entender que incluyen la opción a la adjudicación de viviendas de promoción pública, pues una interpretación sistemática del derecho a la ciudad del art. 47 CE hace a éste extensible a todas las personas, pese a la dicción literal de este precepto.

Pero la interpretación sistemática del art. 47 no debería terminar ahí. Otros derechos fundamentales están en juego cuando se trata del hábitat y de la segregación espacial. Entre ellos no deberían olvidarse los derechos de libertad de residencia (art. 19), educación (27), o, finalmente, intimidad (art. 18). Derecho este último que podría tener singular virtualidad respecto al derecho a la vivienda, si se siguiera la vía interpretativa sugerida respecto a su conexión con el derecho al medio ambiente, a propósito de la conocida sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 (asunto López Ostra contra España) (MARTÍNEZ DE VELASCO, 1996: 259 y ss.). En este sentido, aquella actividad o inactividad pública que imposibilitara tener un domicilio a una persona o grupo de personas impediría también el desarrollo de su derecho a la intimidad, dada la íntima conexión existente entre ambos aspectos, como ha subrayado, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional número 22 de 1984.

Una interpretación jurídica sistemática de todos estos derechos fundamentales en relación con el hábitat y la profundización en la vía de análisis de las *obligaciones positivas* que de los mismos se pueden derivar (MARTÍN-RETORTILLO, 1994: 17) podría contribuir a dotar al derecho a la vivienda de un renovado vigor jurídico y al marco constitucional de una virtualidad insospechada en la lucha contra la segregación espacial.

Sobre todo porque consideramos que la *cohesión y la sostenibilidad social* es un objetivo de interés general a perseguir por la Administración (art. 103 de la Constitución). Alguna reciente legislación urbanística autonómica así lo subraya, como es el caso de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Castilla-León. Es más, creemos que el logro de la cohesión y sostenibilidad social es una finalidad de interés general de rango constitucional, contemplada implícitamente en diversos preceptos de nuestro texto

fundamental (por ejemplo, 9.2, 40 ó 131). Finalidad que, además, está aludida en diversa normativa de ámbito comunitario (véase, por ejemplo, la recientemente proclamada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 36).

En definitiva, creemos que sería preciso volver a Duguit, o más concretamente, a la idea de fondo que late tras su pensamiento, para encarar adecuadamente el problema de la segregación espacial. Pues sólo «por la intervención de la fuerza gobernante» puede lograrse la «solidaridad social» y ser evitado un urbanismo insostenible socialmente y una ordenación del uso del suelo que provoque, directa o indirectamente, por acción o omisión, la fractura de la sociedad (DUGUIT, 1913).

Esta última reflexión nos introduce en una cuestión conectada, con la que finalizaremos el presente apartado. Se trata de nuestro convencimiento de que sólo mediante la figura del Plan urbanístico podrá hacerse frente a la segregación urbana. Pues sólo el Plan, no el proyecto urbano puntual, es capaz de estructurar un modelo de ciudad, y, por tanto, de detectar e intentar corregir los fenómenos de desequilibrio y discriminación que puedan ir surgiendo (SIMEÓN, 1987: 603 y ss.).

Todo lo expuesto nos introduce de lleno en las actuales cuestiones de la *desregulación* y de la *liberalización* en el ámbito urbanístico, de sus *límites*, así como de la sentida necesidad de *flexibilizar* el planeamiento, a fin de que pueda ser operativo en el marco de las presentes necesidades sociales y económicas. Aspectos todos ellos que, de nuevo por razones obvias, no pueden ser ni siquiera apuntados aquí, al tratarse problemas de notable calado conceptual y práctico que ocupan ahora mismo a la doctrina más atenta a las nuevas realidades, sobre todo tras la promulgación del conocido *Informe* del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993 y la posterior elaboración del también conocido *Informe sobre Suelo y Urbanismo* de la Comisión de Expertos (el cual, por cierto, sí contiene interesantes reflexiones sobre la segregación espacial; recuérdese, sobre todo, la recomendación de avance normativo número 71). Valga simplemente al respecto el siguiente dato: la aludida Ley francesa

nº 2000-128, de 13 de diciembre de 2000, relativa à la *solidarité et au renouvellement urbains*, realiza una importante modificación del sistema de planes urbanísticos y territoriales, apostando por potenciar el papel de los instrumentos de ámbito local (*Programmes d'Occupation Des Sols*), que pasan a regular ahora con vocación de globalidad la integridad del territorio, en su búsqueda de un «equilibrio social del hábitat» (art. L-123-1 del actual *Code de l'Urbanisme*).

B) *La lucha contra la segregación espacial y el reparto de competencias entre niveles de poder: las lagunas de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones*

Si nos mantenemos en el plano constitucional, pero ahora desde una perspectiva competencial, otra de las cuestiones que deberán abordarse para tratar jurídicamente el fenómeno de la segregación espacial será la responsabilidad que cada nivel de poder deberá asumir al respecto. Aparecen entrelazados aquí diversos títulos competenciales, destacadamente los referidos a la materia vivienda, la ordenación del territorio y el urbanismo. Dejando de lado ahora este último sector material, del que nos ocuparemos más adelante, a propósito del papel de los entes locales, quisieramos ahora introducir algunas reflexiones sobre los dos primeros.

En este sentido, queremos apuntar que la interpretación del Tribunal Constitucional de la competencia estatal en materia de vivienda se ha basado, como es sabido, en los títulos competenciales derivados de los arts. 149.1, apartados 11 y 13 de la Constitución, rechazando la conexión entre los arts. 47 y 149.1.1 de la Constitución (por todas, Sentencia 152/1988, de 20 de julio). Sin embargo, esta discutible doctrina del Tribunal Constitucional —basada en una visión predominantemente economicista de la vivienda, con menor énfasis en su trascendente vertiente social, como puso de relieve el voto particular de Rubio Llorente a la aludida sentencia del Tribunal Constitucional— podría ser objeto de rectificación futura, a la luz de la importantísima sentencia del Tribunal

Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Esta sentencia ha venido a configurar el art. 149.1.1 de la Constitución como un título competencial estatal autónomo, aunque, bien es cierto, la misma no haya obtenido de esa afirmación todas las consecuencias de esperar en relación con los finalmente anulados artículos 98 y 206.1 letra e del Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, preceptos referidos, precisamente, a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Consecuencia lógica, por cierto, de otro de los *paradigmas jurídicos* que inciden en este ámbito: el de ceñir el análisis del Derecho urbanístico a su relación con el derecho de propiedad, relegando otros derechos constitucionales, como el de la vivienda o el del medio ambiente, a un segundo plano. Paradigma del que la aludida decisión del Tribunal Constitucional constituye un simple ejemplo.

Sin embargo, una interpretación consecuente con la caracterización del art. 149.1.1 como un título competencial autónomo, de acuerdo con la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, podría suscitar la compleja cuestión del posible papel del Estado en el diseño de regulaciones normativas que, con el debido respeto de la autonomía de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales (arts. 137 y 140 de la Constitución), contribuyeran a poner freno a los procesos segregativos en curso.

En este sentido, consideramos que la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones, ha desaprovechado una excelente oportunidad para instrumentar mecanismos jurídicos que, apoyados en los diversos títulos competenciales de que goza el Estado (procedimiento administrativo común, medio ambiente o vivienda, en relación a la que habría que considerar el mencionado art. 149.1, de acuerdo con la doctrina sentada por las SSTC 61/1999 de 20 de marzo y 164/2001 de 11 de julio), contribuyeran a poner a punto herramientas legales de lucha contra la segregación espacial. En este sentido, es especialmente decepcionante la regulación efectuada del suelo urbano consolidado (art. 14.1), al que sólo se alude para remitirlo a las leyes del mercado, sin aprovechar la ocasión para regular medidas imaginativas, referidas, por ejemplo, a la rehabilitación

necesaria en esta clase de suelo. Lo que hubiera supuesto, por cierto, incidir no sólo sobre la oferta de suelo para reducir el precio de la vivienda, auténtico *leitmotiv* de la ley, sino también sobre el tipo de demanda de vivienda, al intentar posibilitar la recuperación del atractivo de ciertas zonas de los cascos históricos y de las áreas centrales para las clases medias, intentando evitar la denominada *gentrification*. En definitiva, entendemos que el suelo urbano consolidado merece mayor atención normativa, pues es aquí, especialmente, donde los problemas más graves de la segregación urbana ya se están manifestando y donde gran parte de la batalla por la cohesión social, aunque no toda, deberá librarse (SIBINA, 1999: pp. 70 y ss.).

En cuanto a las competencias en materia de ordenación del territorio, y por citar en este momento sólo un aspecto relevante en este ámbito, ha sido notada la importancia de contar en España con planes regionales de vivienda que cuantifiquen las necesidades y orienten la ordenación urbanística municipal al respecto (JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, 1998: 149). Si bien ya existen algunos ejemplos autonómicos al respecto, consideramos que aquí, de nuevo, existe aún un largo camino a recorrer.

3.3.2. El papel del legislador en la lucha contra la segregación espacial

Si descendemos un escalón en el sistema normativo, un estudio en profundidad del tratamiento jurídico de la segregación espacial debería abordar el papel que el legislador (autonómico y, en los términos antes esbozados, estatal, en su caso) pueda desempeñar al respecto.

En este ámbito, tres técnicas jurídicas concretas pueden tener operatividad. Nos referimos al establecimiento legal de principios orientadores del planeamiento urbanístico, al reforzamiento legal de la *procedimentalización* de la valoración pública de las necesidades de vivienda y a la fijación legal de estándares relativos a ubicación de vivienda asequible.

A) La necesaria consagración normativa de un principio de diversidad de usos y de tipologías de viviendas: la función del derecho «dúctil» en este ámbito.

Si la homogeneidad de usos urbanísticos y de tipologías de viviendas en un área urbana es un factor de riesgo de segregación espacial, como parecen demostrar las experiencias foráneas expuestas y corroboran en nuestro país los datos de que disponemos, parecería lógico entender que el antídoto natural sería la inyección de *diversidad*, para, de ese modo, promover por parte de los poderes públicos, la mezcla social. Si bien esta conexión entre diversidad y cohesión ya había sido sugerida por numerosos autores, en la actualidad se dispone de un reciente y extremadamente interesante estudio empírico, aunque no sobre el caso español, sino sobre el británico, con el análisis de 25 ciudades inglesas de tamaño medio. Este análisis establece la relación causa-efecto entre la ciudad difusa —con sus bajas densidades y sus usos y tipologías homogéneas—, la ausencia de garantía pública de vivienda asequible y la segregación espacial. (BURTON, 2000).

La pregunta clave a formular al respecto es cómo el Derecho puede ser un vehículo de diversidad.

En este sentido, si bien no podemos tampoco ahora desarrollar esta idea, debe subrayarse la importancia que progresivamente está adquiriendo, en un contexto de mutación de las estructuras normativas y de mayor complejidad en la definición de los intereses generales, la orientación de la actividad administrativa a través de la previsión legal de principios generales. Mediante estos *principles*, en la terminología de DWORKIN (DWORKIN, 1984: 72), se puede construir un Derecho «dúctil», siguiendo en este punto a ZAGREBELSKY (ZAGREBELSKY, 1995), capaz de orientar la necesaria discrecionalidad del planificador urbano, sin aniquilarla.

En nuestro Derecho vigente ya existen ejemplos, relevantes aunque dispersos, de este tipo de principios, tanto en normas jurídicas estatales como en autonómicas. Por citar en este momento sólo una de las primeras, podemos hacer referencia al art. 30.4 del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, el cual señala que en las áreas de rehabilitación:

«Las operaciones se ajustarán estrictamente al planeamiento urbanístico vigente, *debiendo en todo caso quedar asegurada la diversidad social y de usos*, y, en particular el realojamiento de la población residente en los términos establecidos en la legislación vigente».

Se trataría, en definitiva, de reconducir inductivamente éste y otros supuestos y de reflexionar sobre la utilidad de incluir en la legislación urbanística general un principio semejante, que orientara la discrecionalidad urbanística y ofreciese apoyo al control judicial de las soluciones segregativas.

B) *La necesaria exigencia normativa de ponderación de las necesidades de vivienda. El papel de los estándares legales en relación a la provisión de vivienda asequible*

Pero la promoción de la diversidad mediante el Derecho podría encontrar otras vías jurídicas adicionales, en conexión con la consideración de las necesidades de vivienda social y su ubicación territorial.

Así, por ejemplo, pudiera ser conveniente reflexionar sobre la necesidad de que la legislación urbanística exigiera, específicamente, la *ponderación* de las necesidades de vivienda existentes por el ente local planificador, mediante la exigencia —en la línea de las experiencias foráneas expuestas— de algún documento concreto, que plasmara esa evaluación realizada durante el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico, como un elemento a tomar en consideración para el logro de un hábitat digno y adecuado (art. 47 de la Constitución). Es cierto que incluso con la normativa actualmente vigente tal ponderación podría entenderse ya obligatoria (véase el art. 38 del Reglamento de Planeamiento). Pero, dada la situación existente —con una inversión pública en vivienda de sólo alrededor del 1% del P.I.B, frente al doble de media europea (MAYOR PASCUAL, 2000: 120), y en un contexto de caída en picado de la garantía pública de existencia de viviendas asequibles— parece que una específica regulación, en norma con rango de ley, además, de la procedimentalización de la valoración a efectuar podría redundar en un cumplimiento

más efectivo de las obligaciones derivadas de los diversos derechos constitucionales antes aludidos, al hacer *visible* la atenta consideración de las necesidades, *cuantitativas* pero también *cualitativas* (así, su lugar de ubicación), de viviendas sociales (PONCE SOLÉ, 2001: 594-612).

Por otro lado, la intervención legislativa en la búsqueda de la diversidad podría llegar a ser, incluso, más agresiva, de la mano de la previsión de específicos *estándares* legales referidos a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, cuya previsión pasaría, de este modo, a ser *obligatoria* y no meramente facultativa para el planificador. Algunos ejemplos ya existen en nuestro Derecho vigente, como, por citar sólo uno, el art. 86.1 de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (CARCELLER FERNÁNDEZ, 2000: 32). Este precepto señala lo siguiente:

«El Plan General *ha* de reservar espacios para la vivienda de cualquier régimen de protección pública. Los Planes Especiales *han* de reservar espacios para esta finalidad, siempre que sea técnicamente posible.»

Se trata, sin duda, de una técnica jurídica interesante, que no deja de presentar, sin embargo, interrogantes respecto a su respeto de la autonomía de los entes locales planificadores, al establecer, de hecho, una reducción del ámbito de su discrecionalidad urbanística, especialmente en aquéllos casos, ya existentes en diversa legislación autonómica, en que la ley no sólo obliga al planeamiento a prever vivienda social, sino que, incluso, *fija los concretos porcentajes de ésta* (por ejemplo, entre otras varias leyes urbanísticas autonómicas, Ley vasca 17/1994, de 30 de junio). Sin ánimo de entrar ahora en una cuestión que exigirá un análisis cuidadoso, podemos avanzar nuestra impresión de que, respetando determinados límites, se trata de una vía posible desde un punto de vista constitucional, a explorar por el legislador urbanístico, como, de hecho, ya se está haciendo (PONCE SOLÉ, 1996: 114-146).

Cosa distinta es la necesidad de analizar cuál sea la auténtica efectividad de estas medidas, en un contexto de caída en picado de la construcción de viviendas protegidas, ante el poco interés de los promotores privados, dado el desfase entre el precio

máximo de venta fijado y los precios de mercado en un momento de auge económico. Este hecho, junto con los problemas derivados de la no infrecuente venta con sobreprecio de las viviendas públicas construidas, debería provocar una reflexión sobre la viabilidad real del entero sistema jurídico tradicional para la provisión de vivienda asequible.

En este sentido, la potenciación de fórmulas de alquiler y la exploración de mecanismos jurídicos de seguridad para evitar la frustración en la eficacia en el servicio al interés general parecen imprescindibles. Así, por ejemplo, en Cataluña ha sido sugerida la búsqueda de inspiración en la figura, propia de la compilación de Derecho civil, de la llamada *venta a Carta de Gracia*, para hacer frente a la venta de viviendas públicas a terceros con sobreprecio.

3.3.3. *El papel de los entes locales en la lucha contra la segregación espacial*

Junto a legislador, los propios entes locales tendrán un papel determinante en la lucha contra la segregación espacial, a través de su planeamiento urbanístico. Las siguientes líneas contienen algunas ideas sobre las relaciones entre los planes y la diversidad de usos y tipologías de viviendas como antídoto contra la segregación espacial.

Naturalmente, aunque aquí no se aborde específicamente, no cabrá olvidar el papel de los patrimonios públicos del suelo, institución profusamente estudiada desde un punto de vista jurídico, en relación con la cual se ha planteado la necesidad de repensar su significado actual (MENÉNDEZ REXACH, 1993: 209-221).

A) *Discrecionalidad urbanística, intereses generales y buena administración*

Ante todo, parece necesario hacer referencia a una cuestión aparentemente obvia. El hecho de que la discrecionalidad urbanística municipal permita la fijación de «lo que podríamos llamar las políticas de ordenación de la ciudad» (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de

marzo, Fundamento Jurídico 6), no supone que el poder local pueda hacer no importa qué. Los gobiernos locales deben respetar, naturalmente, los *límites* establecidos por el ordenamiento jurídico, pero deben ir más allá. También están obligados a seguir la orientación ejercida por los derechos constitucionales aludidos (por ejemplo, art. 47 en conexión con el art. 53.3 de la Constitución) y por los principios legales que puedan informar la actividad planificadora.

Dicho en otras palabras, los entes locales están obligados a desplegar una *buena administración* en el ámbito urbanístico, situándose en la posición idónea para adoptar las decisiones más convenientes para los intereses generales, los cuales, como nos consta ya, demandan el logro de la cohesión social y, por tanto, la lucha contra la segregación espacial. Es decir, los entes locales están obligados a adoptar medidas para conjurar este peligro. Y un paso previo para la adopción de tales medidas, imprescindible, será la *ponderación* durante la toma de la decisión urbanística del problema de la segregación espacial y de las alternativas para afrontarlo.

B) *Las relaciones entre el derecho a un hábitat digno y adecuado y el procedimiento administrativo planificador*

En definitiva, el *procedimiento planificador debido* se constituye como una garantía del despliegue de los derechos constitucionales, no únicamente del de propiedad sino de todos los ya aludidos —que se *procedimentalizan*, por así decirlo— y, en consecuencia, del logro del servicio adecuado a los intereses generales mediante el correcto uso de la discrecionalidad (PONCE SOLÉ, 2001: 197-213).

El plan de urbanismo, como resultado de ese procedimiento debido, adquiere máxima relevancia como instrumento de lucha contra la segregación espacial, pues puede actuar como factor de diversidad y de mezcla social, a través de medidas tales como las que fueron sugeridas en el apartado anterior, a propósito del legislador. Estas medidas, es decir la previsión de principios jurídicos, el establecimiento de estándares o el reforzamiento de las exigencias procedimentales, pueden ser desde ya

adoptadas voluntariamente por el poder local, en ejercicio de su poder normativo en el marco de sus competencias propias, urbanísticas y procedimentales.

Así, por ejemplo, urge revisar, en nuestra opinión, la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que, desde un entendimiento muy discutible del papel y funcionalidad de los planes, a los que considera simples reglamentos burocráticos, niega reiteradamente que éstos puedan reservar suelos para la provisión de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, a falta de una remisión explícita efectuada por la ley urbanística.

Esta jurisprudencia llega a entender, incluso, que tal reserva de suelos supone una desviación de poder, como es el caso de la STS de 23 de octubre de 1989. Pues se argumenta que la provisión de viviendas asequibles exige siempre y únicamente una actividad pública de fomento, no siendo posible usar a tal fin la potestad de planeamiento.

En nuestra opinión, el motivo de fondo que explica esta jurisprudencia es la preocupación del TS por la defensa del propietario afectado por tal reserva, la cual da lugar, en principio, a un menor aprovechamiento en relación al permitido por el plan.

Ahora bien, consideramos errónea la argumentación y la conclusión judicial. La razón estriba en que esa calificación para el logro de vivienda asequible puede y debe compensarse mediante la introducción por el propio plan general o por el plan parcial (éste respecto a los usos pormenorizados en suelo urbanizable) de coeficientes de ponderación, que expresen el valor del uso asignado respecto del uso característico de la unidad de actuación correspondiente, a fin de calcular adecuadamente el aprovechamiento promediado (tipo o medio) y lograr así un reflejo adecuado de la situación específica en el aprovechamiento susceptible de apropiación por el propietario afectado, como señala, por ejemplo, el art. 72 de la Ley de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Ordenación Urbanística. En definitiva, mediante esta vía puede intentarse un resultado parecido al logrado por los bonos de densidad en el contexto norteamericano ya citado.

Sólo si en ausencia de esa operación, o ante su defectuosa realización, no se logra el necesario reparto de cargas y beneficios entendemos que tiene sentido la interferencia judicial. No lo tiene, sin embargo, en la fase previa, esto es en la decisión de la reserva en sí, pues no es función judicial decidir el tipo de política pública, de fomento o de regulación, a emplear para la consecución del fin constitucional perseguido.

3.3.4. *El papel judicial en la lucha contra la segregación espacial*

Para finalizar nuestro recorrido, procede ahora analizar cuál pueda ser el papel judicial en el ámbito que nos ocupa.

A) *La función constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa y la lucha contra la segregación espacial*

Por de pronto, debe subrayarse, que, aunque pueda resultar *prima facie* sorprendente para alguien, el poder judicial, concretamente la jurisdicción contencioso-administrativa, *está comprometido* en la lucha contra la segregación espacial, por mandato constitucional, además. Efectivamente, una conexión sistemática de los arts. 9.2, 24.1, 47, 53.3 y 106.1 del texto constitucional sustenta la afirmación de que los órganos judiciales, al juzgar a la administración, deben contribuir a que ésta gestione mejor los intereses generales, corrigiendo aquellas prácticas que, por acción u omisión, provocan segregación espacial e impiden o dificultan la cohesión social, garantizando así en este ámbito una buena administración. Eso sí, respetando en todo momento estos órganos judiciales sus límites funcionales, también previstos en la propia Constitución. Es éste un tema nuclear del Derecho administrativo, que aquí ni siquiera podemos rozar, por lo que hemos de remitirnos a otros trabajos anteriores (PONCE SOLÉ, 2001: 687-796). Pues, como ha sido observado por el prestigioso administrativista norteamericano SCHWARTZ, «en definitiva, ¿cuál es el objeto del Derecho administrativo, sino es el de controlar la discrecionalidad administrativa?» (SCHWARTZ, 1986: 611).

Lo cierto es que, hasta el momento, un análisis de los repertorios de jurisprudencia nos muestra la inexistencia de líneas jurisprudenciales en torno a la segregación espacial, quizás debido a la novedad del problema, quizás debido a la escasa sensibilidad judicial actual frente al mismo, que parece deducirse de algunas sentencias en que se podría haber encarado la resolución del caso desde perspectivas aquí expuestas (véase lo dicho anteriormente, a propósito de la reserva por los planes urbanísticos de suelos para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública). En cualquier caso, sin entrar ahora en el análisis detallado de líneas jurisprudenciales, pues parece innecesario en esta sede, consideramos que una reforma de la normativa urbanística en el sentido antes expuesto podría favorecer, sin duda, la existencia de más firmes asideros en este ámbito para la delicada, pero imprescindible, labor judicial.

B) Vías a explorar en el ordenamiento jurídico actualmente vigente para garantizar judicialmente una oportunidad realista de obtención de un hábitat digno y adecuado

Ahora bien, sin necesidad de esperar a esa hipotética reforma normativa, creemos que los órganos judiciales cuentan ya con elementos jurídicos suficientes para empezar a establecer una jurisprudencia creativa que, sin exceder de sus límites funcionales constitucionales, contribuya a poner coto a los procesos segregativos en desarrollo.

a) El principio de igualdad y la discrecionalidad urbanística.

Una primera línea que nos permitimos sugerir es la del empleo a fondo de la virtualidad del principio de igualdad (arts. 9.2 y 14 de la Constitución).

Tras diversas vacilaciones en su empleo como instrumento limitador de la discrecionalidad urbanística para la garantía del derecho de propiedad —las cuales finalmente han sido afortunadamente superadas (PONCE SOLÉ, 1996: 212-226)— parece que una necesaria segunda fase, todavía por llegar, sería el despliegue de la potencialidad del principio de igualdad

respecto a los intereses colectivos y difusos, impidiendo, de este modo, la existencia de discriminaciones globales y *de facto* en el ámbito urbanístico. En fin, sin poder ahora profundizar esta línea, creemos que la jurisprudencia norteamericana expuesta en su momento puede suponer un punto de referencia.

b) El control judicial de la efectiva ponderación administrativa de las necesidades de vivienda de los grupos vulnerables. El ejemplo de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En segundo lugar, consideramos que el control judicial riguroso del procedimiento debido planificador podría suponer la garantía de la existencia de una efectiva ponderación del potencial peligro de segregación espacial, así como de la adecuada toma en consideración de las necesidades de vivienda y, en consecuencia, de los intereses de los grupos vulnerables. De nuevo nos enfrentamos a un tema de enorme enjundia, que debemos otra vez renunciar a tratar, pues supone, nada menos, que el replanteamiento de la funcionalidad del control judicial de la discrecionalidad urbanística, especialmente en relación con aquellos trámites, como el de información pública, que posibilitan la participación ciudadana y la introducción y toma en consideración de intereses y de elementos fácticos y valorativos, a fin de fijar los intereses generales antes de cada decisión urbanística (CASES PALLARÉS, 1995: 65, PONCE SOLÉ, 2001: 708-710).

No nos resistimos, sin embargo, a subrayar que, en otro ámbito, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos ha notado la fundamental importancia del procedimiento de adopción de decisiones urbanísticas, auténtica garantía del adecuado despliegue de la imprescindible discrecionalidad existente en este ámbito. La jurisprudencia consolidada de este tribunal, a propósito, por cierto, del derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 8 del Convenio) apuesta por un control riguroso de la seriedad de los procedimientos públicos de adopción de decisiones sobre el uso del suelo, como compensación a la existencia de los mencionados ámbitos valorativos

urbanísticos (por todas, véase la decisión de 25 de septiembre de 1996, asunto Buckley contra el Reino Unido).

4. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE LA NECESIDAD DE EMPLEAR APROXIMACIONES PLURIDISCIPLINARES PARA AFRONTAR EL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE SU REFLEJO TERRITORIAL EN LA SEGREGACIÓN ESPACIAL

Recientemente se ha hablado de la «crisis ética del urbanismo español», causada, entre otros motivos, por la crítica a la discriminación producida por la geografía urbana, frente a la política completa de la ciudad (LÓPEZ RAMÓN, 1999: 546). El presente estudio es un primer paso en la dirección de intentar comprender alguno de los motivos de esa crisis y de sugerir líneas originales de debate y de reflexión común sobre la misma. En este sentido, como se habrá observado, el trabajo que ahora toca a su fin plantea más problemas de los que resuelve, puesto que, en puridad, no intenta solucionar ninguno.

Pues éste no era su objetivo. Lo que se ha pretendido ha sido, simplemente, poner de relieve que tenemos un problema creciente, la segregación espacial, que dicho problema puede ser agravado, aunque también aliviado, por la acción de los operadores jurídicos y que es posible intentar medidas jurídicas para evitar lo primero y procurar lo segundo. Nada más, aunque tampoco nada menos.

Efectivamente, este sencillo planteamiento descubre una cuestión de notable importancia. Se trata de la necesidad de que el espinoso problema de la exclusión social y de la segregación espacial se aborde con un enfoque multidisciplinar, imprescindible, sin duda, en el urbanismo. Enfoque en el que, creemos firmemente, el Derecho público deberá tener un papel de primer orden en la consecución de una adecuada gestión pública de los problemas urbanos. Pues como ha señalado el prestigioso *Conseil d'État* francés «los problemas de la cohesión social y la cuestión de la inmigración no encontrarán solución sino es mediante el Derecho del urbanismo» (CONSEIL D'ÉTAT, 1992: 11). Pero

para desempeñar su irrenunciable papel el Urbanismo español, como ya ha ocurrido en Francia, deberá convertirse en mayor medida en un «urbanismo social», siguiendo así los postulados de nuestra Constitución (art. 1.1). Esto exigirá, además de diversos ajustes técnicos, algunos de ellos sugeridos en este trabajo, un auténtico cambio de enfoque sobre la entera regulación de la actividad urbanística, que ha de afectar transversalmente a distintas instituciones jurídicas.

Los ejemplos manejados de Estados Unidos y Francia nos muestran la relevancia práctica que puede tener la ausencia de un tratamiento jurídico específico de la segregación espacial. Consideramos, en este sentido, que en el caso español estamos todavía a tiempo de evitar los errores cometidos por esos países, arbitrando, lo antes posible, medidas jurídicas tendentes a evitar o aminorar las consecuencias indeseadas que pueda generar la concentración de sectores excluidos socialmente en determinadas áreas urbanas.

Debe notarse al respecto que frente a otros Derechos urbanísticos, el español no ha puesto a punto de forma sistemática principios jurídicos contra la segregación espacial ni tampoco ha definido legalmente con claridad qué sector, el privado o el público, ha de llevar a cabo las obligaciones jurídicas de realización de vivienda asequible, caso de que éstas estén normativamente previstas, lo que no ocurre, ni muchos menos, siempre en la actualidad.

En cualquier caso, a nadie debe escapársele el hecho de que, en última instancia, los fenómenos segregativos descritos tienen profundas raíces económicas y sociales, así como que el problema de fondo que late en esta cuestión es el de la *Justicia Social territorial y medioambiental* (HARVEY, 1992: 97 y ss.). Tema, como es notorio, imbricado en numerosas opciones éticas y morales, el cual requeriría, en última instancia de un auténtico pacto social y del despliegue inteligente de una batería de medidas políticas, a fin de afrontar los preocupantes retos que se nos están planteando, en el contexto de nuestra cambiante y crecientemente plural sociedad.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AJA, E. (1999): «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», en: J., TORNOS MAS (Dir.), *Informe de las Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- ALEXY, R. (1993): *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ARNAUD, A.-J. & M.J., FARIÑAS (1996): *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Universidad Carlos III-B.O.E, Madrid.
- BASSOLS COMA, M. (1983): «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978», *Revista de Derecho Urbanístico*, 85.
- BORJA, J. & M., CASTELLS (1999): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 4ª edición.
- BURTON, E. (1999): «The compact city: Just or Just Compact? A preliminary analysis», *Urban Studies*, vol. 37, 11: 1969 y ss.
- CAPEL, Horacio (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*, Los libros de la frontera, 1983, Barcelona.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (2000): «El urbanismo en la Carta Municipal de Barcelona», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 180.
- CASES PALLARÉS, Luís (1995): «Inventario de problemas sobre el suelo», en: AA.VV., *Suelo y precio de la vivienda*, 55-72, Civitas, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, vol. III, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Towards a Europe of Solidarity: intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*.
- CONSEIL D'ÉTAT (1992): *L'urbanisme: pour un Droit plus efficace*, La Documentation Française, París.
- CRANG, M. (2000): «Public Space, Urban Space and Electronic Space: Would the Real City Please Stand Up?», *Urban Studies*, vol. 37, 2: 301 y ss.
- DE TERÁN, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Cátedra, Madrid, 1999.
- DESCHAMPS, E. (1998): *Le Droit Public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, LGDP, París.
- DUGUIT, L. (1913): *Les transformations du Droit Public*, A.Colin, París.
- DWORKIN, R. (1984): *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona.
- EMANGARD, Pierre-Henri (1998): «Du caractère non durable de certaines décisions d'urbanisme», en: GARÍN-FERRAZ (dir.), *Villes et développement durable. Objectif XXIe siècle: 41-49*, District de Poitiers, Centre Nationale de la fonction publique territoriales (CNFPT).
- FRUG, G. (1999): *City Making. Building Communities without Building Walls*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- FUNDACIÓN ENCUESTRO (2001): *Informe España 2001*, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1998): «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI», en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 99.
- & PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, 2ª edición, Madrid.
- HAAR, C. (1996): *Suburbs under siege. Race space and audacious judges*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- HARVEY, D. (1992): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI editores, México, sexta edición en español.
- JEGOUZO, Y. (2001): «La loi Solidarité et renouvellement urbains», *L'actualité juridique. Droit Administratif*, 1: 9 y ss.
- JIMÉNEZ CISNEROS CID, F.J. (1998): «La cooperación local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la política de vivienda», en: T., FONT LLOVET (dir.), *Anuario de Gobierno Local 1998: 149 y ss*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona.
- KUHN, T.S. (1996): *The structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago, 3ª edición.
- KYMLICKA, W. (1995): *Ciudadanía multicultural*, Paidós, 1996, Barcelona.
- LEAL MALDONADO, J. (1995): «Un nuevo urbanismo para una sociedad en transformación», en: *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, III, 103: 53 y ss.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1999): «Crisis y renovación en el urbanismo español en la última década del siglo XX», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 104.
- LUHMANN, N. (1998): *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta.

- MANDELKER, D. (1997): *Land Use Law*, Lexis Law Publishing, 4ª edición, Charlottesville, Virginia.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (1994): «El paradójico protagonismo de la Administración Pública para la efectividad de algunos derechos fundamentales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 4: 17 y ss.
- MARTÍNEZ DE VELASCO, J. (1996): «Intimidación personal y familiar, domicilio y medio ambiente», en: J.J., LÓPEZ ORTEGA (dir.), *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*: 259 y ss., Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión social. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Icaria, Barcelona.
- MAYOR PASCUAL, Gaspar (2000): intervención en la mesa redonda recogida en A., PEDRO BUENO, J. A., SANCHÍS CUESTA (eds.), *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, 120, Tirant Lo Blanch.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1993): «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», en: *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, I, 95-96: 209-221.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, Madrid.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1992): *Informe para una nueva política de vivienda*, MOPT, Madrid.
- MORIN, E. (1997): *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Madrid.
- NIETO, A. (2000): *El arbitrio judicial*, Ariel, Barcelona.
- PONCE SOLÉ, J. (1996): *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas-EAP de Catalunya, Madrid.
- (1999): «Segregación espacial, Derecho urbanístico y jueces audaces en los Estados Unidos de América (con algunas reflexiones sobre el Derecho español)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 19, 57: 1999, 329 y ss.
- (2001): *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.
- RÉNARD, V. (1999): «Francia 2000: un proyecto de Ley sobre urbanismo y vivienda», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXI, 121: 608 y ss.
- RUEDA, S. (1999): «La ciutat mediterrània compacta i diversa, un model de ciutat sostenible», en: AA.VV., *La ciutat sostenible: un procés en transformació*, Ajuntament i Universitat de Girona: 13 y ss., Girona.
- ROCA CLADERA, J. (1998): «¿Reducción en la formación de nuevos hogares o redistribución metropolitana de los mismos?», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXX, 115: 37 y ss.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Instituto Pascual Madoz —Universidad Carlos III— B.O.E., Madrid.
- SARTORI, G. (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid.
- SCHWARTZ, B. (1986): *Administrative Law Treatise*, Little Brown & Co., 3ª ed., Boston y Toronto.
- SIBINA, D. (1999): «La rehabilitació: un repte per a l'urbanisme en el sòl urbà consolidat per la urbanització (primera part)», *Quaderns de Dret Local*, 22: 77 y ss, Diputació de Barcelona (puede consultarse esta revista en la siguiente dirección de internet: www.diba.es/dbs/db.htm).
- SIMEON, C.L. (1987): «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: 603 y ss.
- TEJEDOR BIELSA, J.C. (1998): *Un modelo urbanístico alternativo: el Derecho francés*, CEDECS, Barcelona.
- YÉPEZ DEL CASTILLO, I. (1994): «El estudio comparativo de la exclusión social: consideraciones a partir de los casos de Francia y Bélgica», en: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 5-6: 699 y ss.
- ZAGREBELSKY, G. (1995): *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid.