

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA LOCAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Ernesto Jinesta L.¹

Sumario:

I.- Planificación urbanística local. 1.- Concepto de intereses y servicios locales. 2.- Difícil deslinde entre los intereses y servicios locales y nacionales. 3.- Planificación urbanística como un exclusivo interés local. 4.- Organización administrativa del urbanismo. a) Nivel nacional. b) Nivel local. 5.- Deber de coordinación entre el nivel nacional y el local. 6.- Inconstitucionalidad de la planificación urbana atribuida a otros entes u órganos. 7.- Competencia residual, excepcional y supletoria de los entes y órganos nacionales. II.- Planes reguladores locales: Limitaciones a la propiedad urbanística y contenido esencial del derecho de propiedad. 1.- Planes reguladores locales delimitan contenido esencial de la propiedad urbanística. 2.- Asidero de los Planes reguladores locales en los artículos 169 constitucional, 15 y 19 LPU. 3.- Planes reguladores locales: Leyes en sentido material. 4.- Legitimación de los planes reguladores locales en virtud del procedimiento administrativo participativo. III.- Deficiencia y omisión en la planificación urbanística local. IV.- Balance crítico: ¿Es la planificación urbanística una competencia local o nacional?

I.- Planificación urbanística local

1.- Concepto de intereses y servicios locales

La Constitución Política utiliza en el artículo 169 constitucional el concepto jurídico indeterminado de administración de los intereses y servicios locales para deslindar la esfera de competencias estrictamente municipales o locales de las regionales y las nacionales.

Como concepto jurídico indeterminado debe ser concretado por la ley y la jurisprudencia constitucional² o de casación para acotar un margen de apreciación positiva y negativa y así evitar un halo de incertidumbre en su interpretación.

2.- Difícil deslinde entre los intereses y servicios locales y nacionales

¹ www.ernestojinesta.com Presidente Asociación Costarricense de Derecho Administrativo, Fundador Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, miembro Asociación Internacional de Derecho Administrativo, Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Profesor Titular de Derecho Administrativo y Director programas de doctorado en Derecho Administrativo y Constitucional Universidad Escuela Libre de Derecho, Magistrado Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia Costa Rica.

² V. Voto No. 6469-97 de las 16:20 hrs. de 8 de octubre de 1997.

Debe tomarse en consideración que la propia Sala Constitucional en el Voto No. 6469-97 de las 16:20 hrs. de 8 de octubre de 1997 (considerando IV), estimó que la descentralización territorial o el régimen municipal, no supone la supresión de las competencias asignadas constitucionalmente al Estado y otros entes de vocación nacional, de modo que existen intereses locales cuya custodia le corresponde a las corporaciones municipales y junto a éstos existen otros cuya tutela es atribuida a otros entes públicos. En ese voto se indica, igualmente, que habrá cometidos que, por su naturaleza, son estrictamente locales y no pueden ser sustraídos de ese ámbito de competencia para transformarlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad y vaciarle su contenido constitucional. Consecuentemente, en criterio del órgano de control de constitucionalidad, no es posible establecer, a priori, los límites entre lo local y lo nacional, puesto que, se trata de una cuestión casuística.

En el Voto No. 5445-99 de las 14:30 hrs. de 14 de julio de 1999, la Sala Constitucional estimó lo siguiente:

“(...) I.- DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES EN RAZÓN DE LA MATERIA (CONCEPTO DE "LO LOCAL").
Por disposición constitucional expresa -artículo 169-, hay una asignación de funciones o atribuciones en favor de los gobiernos locales en razón de la materia a "lo local", sea, "la administración de los servicios e intereses" de la localidad a la que está circunscrita (...) De manera que sus potestades son genéricas, en tanto no hay una enumeración detallada de sus cometidos propios, sino una simple enunciación del ámbito de su competencia (...) por voluntad expresa de nuestra Carta Fundamental, se asigna una competencia específica a los gobiernos locales, atribución que además es exclusiva de éstos; es decir, se trata de una competencia originaria de la municipalidad y sólo mediante una ley de nacionalización o de regionalización es que puede ser desplazada, total o parcialmente. En este orden de ideas, no debe dejarse de lado la problemática institucional, en tanto debe determinarse para que la transferencia

del caso proceda, si la municipalidad está o no en capacidad real y técnica para cumplir con los servicios públicos que le competen, prefiriéndose el traslado del servicio a instituciones de carácter regional o nacional; y asimismo, cuando el problema desborda la circunscripción territorial a la que están supeditados los gobiernos locales, es que puede trasladarse esa competencia a las instituciones del Estado nacionales o regionales correspondientes; en ambos supuestos, se insiste, se requiere de una ley de nacionalización o de regionalización, según sea el caso”.

En ese mismo Voto No. 5445-99, el Tribunal Constitucional precisa que

“II.- (...) la esfera de competencia y definición de atribuciones que tienen encomendadas las municipalidades se determinan en la propia Carta Fundamental, en tanto se refieren estrictamente a lo "local". Debe entenderse el mandato constitucional como una reserva de competencia material en favor de los gobiernos locales y de su reglamento para definir "lo local", ámbito que sólo puede ser reducido por ley -por tratarse de materia constitucional y de un verdadero derecho a favor de estas instituciones-, de manera tal que conduzca al mantenimiento de la integridad de los servicios e intereses locales, en los términos señalados por este Tribunal en sentencia número 06469-97 (...) No puede, entonces, crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de "los intereses y servicios locales" de los intereses y servicios públicos "nacionales" o "estatales", intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como

nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable; pero en todo caso, como lo ha expresado la jurisprudencia antes citada, corresponderá en última instancia al juez decidir si los criterios de distinción se conforman o no con el dimensionamiento constitucional.

3.- Planificación urbanística como un exclusivo interés local

En criterio de la Sala Constitucional la potestad de planificación urbana, a través de los planes reguladores, conferida a los municipios dentro de sus límites territoriales encuadra en el concepto de intereses locales a que hace referencia el artículo 169 constitucional³, competencia que, según señala esa instancia judicial, fue reconocida por la LPU y sus reformas, específicamente en los artículos 15 y 19⁴. El primero de esos numerales de la LPU (15) indica, claramente, que “*Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconocese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor*”. Por su parte, el 19 estatuye que “*Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad*”.

El órgano del control de constitucionalidad concluyó en el Voto No. 6706-93 lo siguiente:

“IV).- Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos

³ Voto No. 2153-93 de las 9:21 hrs. de 21 de mayo de 1993 reiterado en los Nos. 5305-93 de las 10:06 hrs. de 22 octubre de 1993, 6706-93 de las 15:21 hrs. de 21 de diciembre de 1993, 3494-94 de 12 de julio de 1994, 4205-96 de las 14:33 hrs. de 20 de agosto de 1996, 8578-08 de las 10:00 hrs. de 30 de junio de 2005, 10971-06 de las 18:03 hrs. de 26 de julio de 2006.

⁴ Voto No. 6706-93 de las 15:21 hrs. de 21 de diciembre de 1993.

correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante: el de reserva de ley, pues siendo - como se dijo- la planificación urbana local es una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios; y los de propiedad y libre empresa, por cuanto no imponen en forma alguna restricciones a esos derechos, sino que simplemente otorgan la potestad de controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc.”

El Tribunal Constitucional ha concluido, entonces, que a tenor de los ordinales 169, 170 de la Constitución, 15 y 19 de la LPU “*III.- (...) la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, lo cual ha sido plasmado en los artículos 15 y 19 de dicha ley. De manera que es a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos -planes reguladores-, y haciendo efectiva la normativa que al efecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución encargada de la planificación urbana a nivel nacional (...)*”⁵.

4.- Organización administrativa del urbanismo

a) Nivel nacional

En el Voto No. 6706-93, la Sala Constitucional indica que son dos órganos nacionales los que tienen competencias en materia de urbanística, concretamente, la Dirección de Urbanismo del INVU y el Ministerio de Planificación y Política Económica, en cuanto son los encargados de elaborar el plan nacional de desarrollo urbano, a través del cual se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.

⁵ Voto No. 6346-06 de las 16:57 hrs. de 10 de mayo de 2006.

En el Voto 4205-96, la Sala Constitucional precisa que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano debe ser elaborado y puesto en práctica por el Gobierno Central con la intervención directa de las municipalidades y luego en el Voto No. 11397-03 de las 14:43 hrs. de 8 de octubre de 2003 indica que los lineamientos o políticas generales sobre crecimiento y desarrollo urbano contenidas en el Plan Nacional, únicamente, pueden ser impuestos en aquella localidad donde la Municipalidad no haya dictado plan regulador.

Además de esa potestad de programación o planificación general que se le reconoce a los órganos nacionales citados, la Sala Constitucional admitió, también, la constitucionalidad de los artículos 10, incisos 1 y 2, 16, 17, inciso 2, y 18 de la LPU en cuanto le conceden a la Dirección de Urbanismo del INVU potestades de dirección y control (tutela administrativa) sobre los planes locales, al concluir que “(...) *tampoco son contrarios a la autonomía municipal en cuanto confieren a la Dirección de Urbanismo las atribuciones para revisar y aprobar los planes reguladores y para examinar y visar los planes correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización, previamente a su aprobación por las municipalidades correspondientes, en tanto se entienda que esa tarea debe darse en los términos señalados en el propio artículo 18 impugnado, sea, por motivos "legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional", de conformidad con los lineamientos dados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (...)*”⁶.

Adicionalmente, se señala que la Dirección de Urbanismo del INVU funge como un órgano asesor de las municipalidades para preparar, aplicar y modificar el plan regulador local y sus reglamentos.

Como veremos infra, le reconoce al INVU (Voto 4205-96 de las 14:33 hrs. de 20 de agosto de 1996, considerando XVI), en segundo lugar, una competencia residual para dictar normas urbanísticas –reglamentos y planes reguladores- en ausencia de las que deben dictar las respectivas municipalidades, fundando esta atribución de ese ente público en la necesidad de evitar un vacío jurídico que puede provocar un serio perjuicio de la seguridad jurídica.

Existen, también, otros supuestos en que la Sala Constitucional admite la intervención en materia de planificación urbanística a ciertos órganos y entes nacionales, así tenemos, el caso en materia de protección del medio ambiente, vivienda popular o de interés social y de regulación de la publicidad en la red vial nacional.

⁶ Voto No. 5445-99 de las 14:30 hrs. de 14 de julio de 1999, considerando XVIII.

Así, la introducción de la variable ambiental en los planes reguladores locales como una forma de planificar el desarrollo de actividades humanas potencialmente lesivas del medio ambiente, impone la intervención previa de ciertos órganos nacionales como la SETENA en un procedimiento para obtener la viabilidad ambiental⁷.

Tratándose de proyectos de vivienda de popular y de interés social, la Sala Constitucional, defiende las competencias del INVU para hacerlo con fundamento en el artículo 65 constitucional que le impone al Estado la promover la construcción de viviendas populares, afirmando que “(...) *La función que cumple el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en esta materia, nada tiene que ver con el ordenamiento urbano (...) Se trata más bien, de la concepción, diseño y ejecución de programas nacionales de vivienda popular que le corresponden al Estado, que lo hace por medio de la institución pública diseñada para esos efectos. Esta parte del artículo, no es inconstitucional, puesto que en nada afecta a las competencias municipales. Es decir, cuando el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana señala que la competencia y autoridad para planificar y controlar el desarrollo urbano del territorio jurisdiccional corresponde a los gobiernos municipales, no se ve afectada por el hecho de que le corresponda al INVU elaborar los planes generales de desarrollo de la vivienda popular en los términos del artículo 5 de su Ley Orgánica, puesto que la implementación y ejecución de estos planes, debe hacerse en total conformidad con los planes de ordenamiento urbanístico que dicten las municipalidades. La Sala entiende, en consecuencia, que las facultades conferidas al INVU, lo son sin perjuicio de las que les corresponde a los gobiernos municipales (...)*”⁸

En lo que se refiere a la regulación -vía Reglamento- por el Poder Ejecutivo, de la publicidad exterior en los derechos de vía de la red vial nacional, la Sala Constitucional estimó que no lesiona la autonomía municipal, ni tampoco produce interferencia en las competencias municipales en materia de planificación urbanística, siendo que, en todo caso, las entidades territoriales conservan la potestad de administrar lo relativo a ese extremo en la red vial cantonal⁹.

b) Nivel local

⁷ Así el Voto 6346-06 y el artículo 67 del Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental –Decreto Ejecutivo No. 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC de 24 de mayo de 2004.

⁸ Voto No. 467-99 de las 14:39 hrs. de 26 de enero de 1999.

⁹ Voto No. 2127-03 de las 13:37 hrs. de 14 de marzo de 2003, considerando IV.

En el Voto No. 6706-93, la Sala Constitucional estimó que *“La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo”*.

En un voto posterior, indica que *“(…) es a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos -planes reguladores-, y haciendo efectiva la normativa que al efecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución encargada de la planificación urbana a nivel nacional (...)”*¹⁰. En el Voto que aclaró el 4205-96 la Sala subraya que *“la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a la municipalidades”*¹¹.

El celo de la Sala Constitucional por configurar la planificación urbana como una competencia local ha llegado al extremo de estimar inconstitucional la atribución legal de cualquier competencia al INVU en lo relativo a los terrenos cedidos gratuitamente por el fraccionador o urbanizador al uso público (artículo 40 LPU –idéntico razonamiento aplicó para el artículo II.3 del Reglamento para el Control Nacional para fraccionamientos y urbanizaciones emitido por el INVU-), sea de definición de características, criterios, consultas o aprobaciones (Voto No. 4205-96 de las 14:33 hrs. de 20 de agosto de 1996, considerando XXIII¹²), al señalar que *“(…) las menciones que se hacen del INVU en esta norma quedan sobrando, ya que las funciones que se le asignan deben entenderse que competen en forma exclusiva a los gobiernos municipales, y es en este sentido, que lo procedente es declarar inconstitucionales las mismas, por atribuírsele competencia que es exclusiva de las municipalidades (...)”*.

En igual sentido, el escrúpulo por la supuesta defensa de la autonomía municipal quedó patente al declarar inconstitucional el artículo 6° de la Ley No. 7151 que exoneraba al IMAS de la aplicación de las reglas del ordenamiento urbano local cuando se trataba de autorizar segregaciones y trasposos de bienes inmuebles de su propiedad. Al respecto consideró lo

¹⁰ Voto 4205-96 de las 14:33 hrs. de 20 de agosto de 1996.

¹¹ Voto No. 532-I-96 de las 14:06 hrs. de 28 de noviembre de 1996, considerando II.

¹² Reiterado en los Votos Nos. 4857-96 de las 15:02 hrs. de 17 de septiembre de 1996; 4856-96 de las 15:39 hrs. de 17 de septiembre de 1996; 6524-98 de las 16:33 hrs. de 16 de septiembre de 1998; 431-00 de las 16:12 hrs. de 12 de enero del 2000; 5503-02 de las 14:34 hrs. de 5 de junio del 2002; 5504-02 de las 14:35 hrs. de 5 de junio del 2002; 4926-03 de las 15:26 hrs. de 4 de junio del 2003; 1915-04 de las 14:47 hrs. de 25 de febrero del 2004 y 5018-04 de las 14:56 hrs. de 12 de mayo del 2004.

siguiente: “(...) *La infracción se visualiza desde el punto de vista del poder municipal para ordenar su propio territorio, regla esencial que se hace desaparecer en beneficio de un ente menor, con lo que se puede afirmar que van a coexistir, en una misma jurisdicción territorial, dos órdenes distintos : uno sujeto al poder del gobierno municipal, es decir, con sujeción a lo que manda la Constitución Política; y un segundo, que se estructura a partir de una norma legal, para concederle iguales atributos y derechos que los que le corresponden a la Municipalidad, substituyéndola en todo lo que concierne a la aprobación, construcción y ejecución de un plan parcial de ordenamiento urbano, no solo desde el punto de vista de la ocupación del suelo, sino, también, desde la perspectiva de la seguridad en las construcciones, la planificación y coordinación para la prestación de los servicios públicos municipales que son esenciales y el favorecimiento de los que son complementarios, como la construcción adecuada de vías de acceso, parques, alamedas y centros comunitarios (...)*”¹³.

5.- Deber de coordinación entre el nivel nacional y el local

En el Voto 6706-93 de las 15:21 hrs. de 21 de diciembre de 1993, se dispuso que la coordinación en doble vía, para el ejercicio de competencias, entre los entes y órganos nacionales y los entes locales es determinante en las relaciones interinstitucionales, para evitar la contraposición de los intereses nacionales con los locales, dado que, pueden existir competencias concurrentes o compartidas.

El Voto 5445-99 de las 14:30 hrs. de 14 de julio de 1999, abunda en explicaciones sobre la coordinación que debe mediar entre el nivel local y el nacional al estimar lo siguiente:

“X.- (...) Definida la competencia material de la municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, nacional; de donde resulta que el

¹³ Voto No. 467-99 de las 14:39 hrs. de 26 de enero de 1999.

territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida en que lo exijan las circunstancias. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 5 del Código Municipal anterior, artículo 7 del nuevo Código), que establece la obligación de "coordinación" entre la municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente -en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible "concierto" interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción

se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la "tutela administrativa" del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector).

La relación de cooperación definida ha sido comprendida por la Sala Constitucional, que en forma reiterada ha señalado que para que puedan llevarse a cabo los proyectos de las distintas instituciones públicas, debe hacerse con respeto del ordenamiento jurídico: en primer lugar, las normas de rango constitucional, y después, las de rango legal y reglamentarias, de manera tal que, para que el Poder Ejecutivo o los otros entes públicos lleven a cabo proyectos de su iniciativa en una determinada localidad, deben contar con los respectivos permisos y licencias municipales, si es del caso, como lo indicó en sentencia de amparo número 02231-96, transcrita, en lo que interesa, en el Considerando VIII de esta sentencia.

Esta obligación de coordinación entre las instituciones del Estado y las municipalidades está implícita en la propia Constitución Política (...) Igualmente, estima la Sala que en materia de planificación urbana se debe dar esa misma relación de coordinación, aún cuando se ha definido -por disposición constitucional- que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales, la misma debería ordenarse de

conformidad con las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Urbanismo elaborado por el Poder Ejecutivo (a propuesta de la Dirección de Urbanismo del INVU y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) e integrado en el Plan Nacional de Desarrollo a que alude la Ley de Planificación Nacional, en el entendido de que ese Plan debe ser aprobado por una ley ordinaria”.

“XVI.- (...) Por lo tanto, la regulación de la circulación de los vehículos, personas y semovientes en las vías, de las gasolineras y estacionamientos públicos, la definición de la seguridad vial, su financiamiento, pago de impuestos, multas y derechos de tránsito y lo referente a la propiedad de los vehículos automotores (artículo 1° de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres) son tareas específicas que derivan de la ordenación general de las vías públicas, que por su naturaleza son temas nacionales, no locales (municipales), y que en consecuencia le corresponden al Poder Ejecutivo llevar a cabo su regulación; de manera que es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes quien dicta y ejecuta la ordenación referente a las concesiones de transporte público remunerado de personas, define la ubicación de las paradas de buses, y la señalización de las vías públicas, por ejemplo. Sin embargo, de conformidad con lo señalado en el Considerado X de esta sentencia, ésta es una labor que el MOPT debe desarrollar en coordinación con las funciones locales, en los términos señalados en la norma impugnada y en lo dispuesto en el analizado artículo 5 del derogado Código Municipal y del artículo 7 del nuevo cuerpo legal, de manera que al dictarse la ordenación de las vías públicas debe hacerse respetándose el ordenamiento jurídico local, lo que equivale en esta materia, que debe hacerse conforme a los planes reguladores dictados por las

municipalidades para su jurisdicción territorial en donde existan, o en coordinación con ellas para resolver lo que mejor convenga, en las jurisdicciones en las que no existan planes reguladores (...)”.

6.- Inconstitucionalidad de la planificación urbana local atribuida a otros entes u órganos

Al reconocerse y proclamarse la planificación urbana como una competencia municipal exclusiva que integra el concepto jurídico indeterminado contenido en el artículo 169 constitucional de intereses locales, la consecuencia que se produce es que los órganos de naturaleza y vocación nacional están impedidos constitucionalmente para planificar el desarrollo de una ciudad, localidad o cantón. Así en el Voto No. 3493-94 de las 14:51 hrs. de 12 de julio de 1994, la Sala Constitucional, declaró inconstitucional un Decreto Ejecutivo que habilitaba al MIVAH para planificar el desarrollo urbano de la ciudad de Turrialba, al transgredir la autonomía de las corporaciones locales para administrar los intereses y servicios locales.

7.- Competencia residual, excepcional y supletoria de los entes y órganos nacionales

Como consecuencia de reconocer una competencia local o municipal exclusiva y excluyente en materia de planificación urbanística, el Tribunal Constitucional admitirá, en casos muy calificados y singulares que un órgano o ente nacional supla la ausencia local de una ordenación urbanística.

Así en el Voto 4205-96 de las 14:33 hrs. de 20 de agosto de 1996 (considerando XIV) –reiterado en el No. 6346-06- consideró que “(...) siendo atribución exclusiva de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística, y sólo de manera excepcional y residual, en ausencia de regulación dictada al efecto por las municipalidades, es que el INVU tiene asignada la tarea de proponer planes reguladores, pero a reserva de que sean previamente aprobados por el ente local; de manera que las disposiciones que al efecto dicte esta institución autónoma en lo que se refiere a planificación urbana, deben siempre considerarse transitorias, y en defecto del uso de las competencias municipales”.

En el Voto No. 532-I-96 de las 14:06 hrs. de 28 de noviembre de 1996, considerando II señala que “(...) *al referirse esta Sala específicamente a la competencia “residual” del INVU en la materia de planificación urbana, lo hace en relación con la competencia de esta institución de promulgar normativa de aplicación “local”, lo que puede hacer en ausencia de normativa dictada al efecto por la municipalidad que corresponda, y que resultará de aplicación, únicamente cuando haya sido aprobada mediante los procedimientos establecidos en la ley de comentario. Por ello, con fundamento en lo anterior, y en consonancia con la jurisprudencia citada en la sentencia recurrida y en ésta reiterada, es que se reitera la tesis de que constituye atribución de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística, y sólo de manera excepcional y residual, en ausencia de regulación dictada al efecto por las municipalidades, es que el INVU tiene asignada esta tarea (...)*”.

Cabe advertir que es el Transitorio II de la LPU, la que habilita, expresamente, al INVU para dictar disposiciones en materia urbanística, como afirma la Sala Constitucional en el Voto 1167-92 de las 15:30 hrs. de 6 de mayo de 1992¹⁴ “*No existiendo regulaciones municipales vigentes*” o en el Voto No. 4205-96 de “*forma supletoria*”, el cual dispone lo siguiente:

“El Instituto dictará las normas de desarrollo relativas a las materias a que se refiere el artículo 21 de esta Ley. Podrá además, confeccionar los planes reguladores y delimitar los distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, en tanto las municipalidades no hubieren promulgado en la respectiva materia, o parte de ella, sus propias disposiciones locales con ajuste a esta ley. Los preceptos y reglamentos que dicte el Instituto regirán en los territorios jurisdiccionales o en la

¹⁴ En igual sentido Votos No. 2153-93 de las 9:21 hrs. de 21 de mayo de 1993 y 5305-93 de las 10:06 hrs. de 22 de octubre de 1993, en este último se indica lo siguiente: “I.- (...) *el INVU puede dictar, en la materia que nos ocupa, normas reguladoras sobre el uso del suelo. Ello no implica sin embargo, que la planificación urbana deje de ser competencia de los gobiernos locales. Efectivamente, las disposiciones dictadas por el INVU, en lo que a la planificación urbana se refiere y las que impongan limitaciones a la propiedad, deben siempre considerarse transitorias y en defecto del uso de las competencias municipales. Este es el sentido del Artículo Transitorio II; es decir, a proveer un mínimo de regulación en esa materia, hasta tanto las Municipalidades aprueben sus propias normas de planificación, desarrollo y ejecución de los planes urbanos. En otras palabras, la existencia de normativa ajena a la competencia municipal, no puede sustituir la naturaleza municipal que define la propia Constitución Política (...)*”.

parte de ellos que las normas señalen, a partir de su publicación en el Diario Oficial".

El artículo 21 LPU indica que el INVU podrá dictar reglamentos de zonificación para uso de la tierra, fraccionamiento y urbanización, provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales, renovación urbana (mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o estado de abandono) y de construcciones.

En el Voto No. 4205-96 (considerando XVII), la Sala Constitucional estima que tales reglamentos del INVU, para tener validez jurídica en el ámbito local deben ser aprobados, expresamente, por el respectivo municipio, mediante el procedimiento que pauta el artículo 17 de la LPU

II.- Planes reguladores locales: Limitaciones a la propiedad urbanística y contenido esencial del derecho de propiedad

1.- Planes reguladores locales delimitan contenido esencial de la propiedad urbanística

Uno de los principales temas abordados por la Sala Constitucional es si un Plan Regulador local –integrado por una serie de elementos de carácter normativo o reglamentos y gráficos- puede imponer limitaciones a la propiedad en forma legítima, toda vez que el artículo 45 constitucional exige que para imponer limitaciones a la propiedad por razones de interés social se precisa de una ley reforzada (mayoría calificada de la Asamblea legislativa, esto es, dos tercios de la totalidad de sus miembros).

Sobre el particular, la Sala Constitucional ha estimado¹⁵, que los planes reguladores tienen legitimidad suficiente para imponer limitaciones por razón de interés social al derecho de propiedad, por tratarse de un derecho relativo y de ejercicio limitado, sin que sean indemnizables. Tales limitaciones deben ser necesarias, útiles y proporcionadas, evitando vaciar

¹⁵ Votos Nos. 5305 de las 10:06 hrs. de 22 de octubre de 1996, 6706-93 de las 15:21 hrs. de 1º de diciembre de 1993, 5757-94 de las 15:03 hrs. de 4 de octubre de 1994 y 13330-06 de las 17:33 hrs. de 6 de septiembre de 2006.

el contenido de los atributos del dominio y hacer nugatorio el ejercicio del derecho de propiedad.

La Sala Constitucional estima, específicamente, que tales limitaciones lejos de considerarse restricciones deben reputarse como “*instrumentos que intentan controlar la correcta utilización del suelo y del resto de los recursos naturales, a fin de garantizar un desarrollo racional y armónico de los centros urbanos, en los que hay diversidad de usos (residenciales, industriales, áreas protegidas, etc.)*” (Voto No. 13330-06)

Bajo esta inteligencia, la Sala Constitucional estima que las limitaciones sociales a la propiedad urbanística, son constitucionalmente posibles, siendo que cuando exceden los parámetros mínimos de la razonabilidad y la proporcionalidad resultan inconstitucionales.

En criterio de la Sala Constitucional (Voto 4206-96, Considerando XII) las limitaciones a la propiedad urbanística resultan imprescindibles para la convivencia social y son producto del hecho de formar parte de la colectividad –la cual garantiza el derecho- pero que la somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar el disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos

En suma, según el criterio del Tribunal Constitucional tales limitaciones por razón de interés social permiten moldear el contenido esencial del derecho de propiedad¹⁶. Sobre el particular en el Voto No. 4206-96, afirma lo siguiente:

“XI. En virtud del proceso urbanístico y la planificación urbana, la ordenación urbana ha de traducirse en un régimen regulador del derecho de propiedad, en cuanto el contenido propio del derecho de propiedad es definido a través de las diversas disposiciones que componen el derecho urbanístico, esto es, los planes reguladores y los reglamentos dictados por los gobiernos municipales, y en su defecto -como se verá luego-, por las normas dictadas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. De esta manera, las limitaciones y deberes que se imponen a la propiedad privada son las que definen el contenido normal de la propiedad; y la ordenación urbana establece los límites de las facultades del derecho de propiedad, pero no constriñe o reduce o condiciona el ejercicio del derecho, sino que más bien define el contenido normal de la propiedad en la función que cumple”

¹⁶ Voto No. 4205-96 de las 14:33 hrs. de 20 de agosto de 1996.

Cuando la Sala Constitucional resolvió la inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la LPU¹⁷, el cual disponía que *“Ninguna de las limitaciones a la propiedad que esta ley establece, como cargas o servidumbres del régimen urbano que son, precisan de inscripción en el Registro Público, ni darán lugar a indemnización alguna, excepto en aquellos casos en que expresamente lo disponga la ley”*, indico que, eventualmente, una limitación por razón de interés social podría disfrazar una expropiación de hecho al vaciar de contenido el derecho propiedad, caso en el cual sí procede una indemnización, es decir, que la indemnización depende de la extensión y gravedad de la limitación, de manera que cuando es imposible debe mediar una reparación. Desde el Voto No. 4205-96 de las 14:33 hrs. de 20 de agosto de 1996, la Sala Constitucional estimó que *“(…) las limitaciones impuestas a la propiedad por un plan regulador deben entenderse como limitaciones lícitas; 6.- la afectación a la propiedad tiene el carácter de "limitación", es decir, la propiedad sometida a una serie de restricciones y obligaciones (parcelar, reparcelar, vender, edificar, conservar, cercar, permisos de construcción, altura de fachadas, retiros, estacionamiento de vehículos, permisos de habitabilidad, áreas de parcelas, etc.), cuyo fin es el de contribuir al bienestar colectivo, y por ende, a su propio provecho; entiéndase que las mismas no pueden ser de tal naturaleza que impliquen la extinción o limitación insoportable que vacíe de contenido el derecho de propiedad, por cuanto implicarían una expropiación encubierta, debiendo en consecuencia ser indemnizada; 7.- en caso de hacer prácticamente nulo el derecho de propiedad, convierte al caso particular en una situación de expropiación (...)”*

En este último voto (4206-96, considerando XIII), se pone de manifiesto que las ordenaciones urbanísticas pueden fundar un pretensión indemnizatoria del propietario del suelo afectado *“(…) únicamente cuando éstas impliquen una desmembración del derecho de propiedad, por cuanto, la indemnización en los términos señalados en el párrafo primero del artículo 45 de la Constitución Política, procede solo cuando ordenaciones tengan carácter general o hagan nugatorio el derecho de propiedad, convirtiéndose en verdaderas expropiaciones (...) No son susceptibles de indemnización alguna en el tanto las mismas no impliquen reducción del contenido de la propiedad, como sucede con la fijación del antejardín, que constituye una típica servidumbre urbana, ya que el propietario mantiene la posesión de su propiedad, pero en forma disminuida, puesto que únicamente se reduce su facultad de disposición. Esta últimas, son las limitaciones y deberes que deben mantenerse como integrantes del*

¹⁷ Voto No. 6706-93 de las 15:21 hrs. de 21 de diciembre de 1993.

contenido del derecho de propiedad, ya que no hay reducción del contenido de la propiedad”

2.- Asidero de los Planes reguladores locales en los artículos 169 constitucional y 15 LPU

Para fundar la legitimidad y posibilidad constitucional de las limitaciones a la propiedad ex plan regulador local, la Sala Constitucional ha señalado que tal competencia deriva del artículo 169 constitucional el cual le asigna a las corporaciones la competencia fundamental de administrar los intereses y servicios locales de cada cantón. Del mismo modo hace referencia al artículo 15 de la LPU, la cual fue aprobada por una mayoría calificada en cumplimiento de lo establecido en el párrafo 2° del artículo 45 constitucional, legitimación de la LPU que, en su criterio, se transfiere a los planes reguladores¹⁸.

3.- Planes reguladores locales: Leyes en sentido material

A partir de lo anterior, la Sala Constitucional estima que los planes reguladores locales por su contenido y eficacia u obligatoriedad general, son “*verdaderas normas jurídicas o leyes en sentido material, toda vez que reconoce derechos y establece obligaciones para los titulares y poseedores de los inmuebles ubicados en la circunscripción territorial del respectivo cantón*” (Voto No. 13330-06).

4.- Legitimación de los planes reguladores locales en virtud del procedimiento administrativo participativo

Para reforzar la legitimidad de los planes reguladores, la Sala Constitucional señala que el procedimiento de formación de tales instrumentos es democrático y participativo, dada la intervención de los munícipes o vecinos del cantón en su elaboración. Adicionalmente, se precisa de la celebración de una audiencia oral y pública con la población que tenga interés en la regulación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 LPU, circunstancia que “*legitima la normativa adoptada*” (Voto No. 13330-06)

III.- Deficiencia y omisión en la planificación urbanística local

¹⁸ Voto No. 13330-06 de las 17:33 hrs. de 6 de septiembre de 2006, considerando IX.

La potenciación extrema de la competencia local –por impulso de la legislación y la jurisprudencia constitucional-, en materia de planificación urbana ha provocado una ordenación del territorio completamente fragmentada y desarticulada de los cantones, produciéndose serias asimetrías y contrastes en cuanto a desarrollo urbano de un cantón a otro, las que resultan absolutamente contrarias al principio y derecho a la igualdad proclamado en la constitución, dado que, los derechos fundamentales a la propiedad, a la calidad de vida, a un medio ambiente sano y equilibrado y al bienestar son de titularidad de todos los costarricenses y no, tan solo, de unos vecinos de un cantón, por lo que deben poder ser gozados en similares condiciones en todo el territorio nacional¹⁹.

Si bien no existe un estudio estadístico que refleje de manera plena y fidedigna las carencias y deficiencias municipales en materia de planificación urbanística, de la consulta que efectuamos de los diversos instrumentos urbanísticos resultan conclusiones, realmente, alarmantes.

En efecto, de los 81 municipios existentes, 47 tienen, por lo menos un instrumento de ordenación urbanística, sin embargo cuando se efectúa un estudio más detenido de los mismos, resulta que la mayoría no pueden denominarse planes reguladores, por cuanto, se trata solamente de los reglamentos, en la mayoría de los casos, de zonificación o vialidad –en otros casos incluyen de fraccionamiento y urbanizaciones-, con lo cual es claro que se trata de una planificación urbana parcial e inacabada que provoca serios vacíos normativos. También, se da el fenómeno de los planes reguladores inconclusos o parciales para uno o varios distritos e incluso reglamentos de zonificación parciales para ciertas ciudades. Debe señalarse, adicionalmente, que la desidia e ineficiencia municipal llega a tal extremo que, en muchas ocasiones, se omite la publicación de los componentes parciales del plan regulador, limitándose a dar aviso de su existencia, lo cual provoca serios problemas de eficacia jurídica.

El estudio de los componentes de los planes reguladores que hasta el momento han aprobado las municipalidades *motu proprio* o por convenios de cooperación con el INVU, y han sido publicados permite concluir que únicamente 4 municipalidades del país cuentan con un plan regulador integral y completo, lo que genera el caos, la incertidumbre y la inseguridad en el desarrollo urbanístico, frenando y desestimulando, en el sector industrial, comercial e inmobiliario, la inversión, con la consiguiente

¹⁹ “(...) la ordenación urbanística empieza por ser una regulación del derecho de propiedad del suelo y éste, en cuanto derecho fundamental, reclama un tratamiento único en todo el Estado” FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), Manual de Derecho Urbanístico, Madrid, Publicaciones Abella, 10ª. Edición, 1993, p. 37.

afectación de la productividad, el adecuado reparto de la riqueza y del desarrollo humano y material. A lo anterior, se debe agregar la inercia de los entes y órganos nacionales –INVU- en dictar los planes reguladores supletorios –en ausencia del respectivo municipal- por falta de eficiencia y eficacia, organización y planificación, temor a invadir la autonomía municipal –sobredimensionada- y reservas frente a la jurisprudencia constitucional que ha potenciado el carácter exclusivamente local de la potestad de planificación urbana.

El Tribunal Constitucional ha reconocido las carencias y defectos de la planificación urbanística local al estimar lo siguiente:

“V.- (...) no cabe duda de que el fenómeno social que presenta la concentración masiva de personas que se instalan y realizan distintas actividades en determinadas áreas geográficas sobre todo en el área urbana, está creando desde hace décadas problemas jurídicos que afectan al ámbito privado y al ámbito público. Lleva razón la Defensoría al indicar que el problema que presenta el incremento de actividades de manera desordenada no ha sido atacado por una política urbanística suficiente, que incluya las previsiones de protección y planificación según la zona a regular. Tal falta de planificación ha producido concentración y confusión entre las zonas industriales con las comerciales y, a su vez, con las residenciales, generando no sólo problemas de tráfico y de polución sino también de contaminación acústica. No obstante es innegable existe una imperfecta planificación urbana en nuestro país cuya carencia normativa puede generar efectos negativos en el ambiente y salud de la población (...)”²⁰

A juzgar por la planificación urbanística parcial e incompleta que han efectuado las corporaciones municipales, cabe concluir que carecen de los recursos humanos, técnicos y presupuestarios para una planificación urbanística integral y completa –incluso a nivel de su cantón-, circunstancia de la realidad local costarricense que justifica la nacionalización de esa competencia, puesto que, como lo apunta la propia Sala Constitucional en el Voto 5445-99 de las 14:30 hrs. de 14 de julio de 1999, cuando la entidad local no tenga capacidad presupuestaria, organizativa, real o técnica para cumplir con los servicios o intereses que le compete atender, debe plantearse su transferencia a la esfera nacional o regional, lo mismo cuando la competencia desborda los límites de la circunscripción territorial –asumiendo un carácter multisectorial, regional o nacional-.

²⁰ Voto No. 16777-05 de las 16:54 hrs. de 30 de noviembre de 2005.

IV.- Balance crítico: ¿Es la planificación urbanística una competencia local o nacional?

A partir del edificio jurisprudencial levantado por la Sala Constitucional en torno a la planificación urbanística local, a tal punto que, a partir de ese bagaje, podemos hablar de un derecho urbanístico constitucional, es preciso efectuar un balance crítico.

En los pronunciamientos del Tribunal Constitucional existen una serie de acotaciones absolutamente rescatables y válidas, así como se perfilan en su correcta y justa dimensión una serie de instituciones del Derecho urbanístico (v. gr. propiedad urbanística, limitaciones urbanísticas, carácter no indemnizable de tales limitaciones por ser cargas generales, la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad en virtud de tales regulaciones, etc.).

No obstante, el aspecto, quizá, más polémico y criticable de toda la construcción jurisprudencial lo constituye la defensa, a ultranza, de la competencia exclusivamente local para la planificación urbana, justificada en el prurito de la autonomía municipal. En realidad, antes de los votos de la Sala Constitucional, la LPU localizó la competencia de la planificación urbanística, sustrayéndola de la órbita nacional, lo que hará el Tribunal Constitucional es asumir como acertado y válido el modelo legislativo referido.

La crítica radica en que, modernamente, la planificación urbana no puede entenderse como una potestad o competencia exclusivamente municipal o local, esta tesis resulta, a todas luces, simplista y reduccionista, además de desfasada históricamente. Probablemente, podría sostenerse esa tesis para aquellas épocas históricas en que el término municipal coincidía, prácticamente, con una metrópoli o ciudad (ayuntamientos), pero no para el desarrollo urbano, económico y social de hoy día.

En efecto, la planificación urbana comprende una serie de aspectos de carácter multisectorial que son de claro e inequívoco interés nacional o respecto de los cuales el Estado y algunos entes descentralizados, funcionalmente o por servicios, tienen competencias concurrentes o compartidas, por lo que exceden lo estrictamente local, así tenemos, por ejemplo, el tema del tratamiento de los desechos sólidos, la protección del ambiente –aguas subterráneas o mantos acuíferos, áreas de conservación, etc.-, el transporte público, la red vial, la protección del patrimonio histórico, arquitectónico, arqueológico y cultural, vivienda popular, etc.. En suma, en materia de planificación urbanística suelen estar involucrados

sectores de actividad o función administrativa materialmente homogéneos, sobre los cuales el Estado y algunos entes descentralizados funcionalmente, tienen competencias exclusivas, concurrentes o compartidas, por lo que estimar que debe ser resorte exclusivo de las municipalidades es una posición inflexible y simplista. Desde esta perspectiva, la coordinación inter-administrativa constituirá la clave para evitar roces o discrepancias al enfrentar la obvia concurrencia o pluralidad de intereses de distinto nivel – nacionales, regionales y locales- en materia de ordenación territorial y urbana²¹.

De otra parte, la planificación urbana debe ser formulada, más que desde una perspectiva estrictamente localizada –de un cantón-, desde un punto de vista regional –v. gr. la zonificación metropolitana que tiene actualmente una connotación claramente regional como la GAM (Gran Área Metropolitana)- y nacional, para evitar las asimetrías en el desarrollo local, en vista de las diferencias en cuanto a extensión territorial –micro, mezo y macro municipios-, nivel de desarrollo empresarial, comercial, industrial y de servicios asentado en el término municipal, generación de ingresos o presupuesto –hacienda- para la inversión, sistema tributario asimétrico –paraísos fiscales de carácter local-, etc..

Debe tomarse en consideración que el urbanismo integra o engloba todas las acciones de incidencia en el respectivo territorio, de modo que es importante que la planeación urbanística esté conectada con la planificación económica de carácter sustancial –no meramente presupuestaria-²².

En nuestro criterio, la solución al tema de la “improvisación urbanística local” pasa por nacionalizar la competencia de la planificación urbanística en un ente público descentralizado –como el INVU- con un fuerte apoyo del gobierno Central y un presupuesto considerable que le permita efectuar los estudios técnicos necesarios y preparar los planes reguladores respectivos a nivel nacional, regional y local de manera articulada. Desde luego, que esa planificación urbana integral debe ser concertada, democrática y ascendente de modo que las corporaciones municipales tengan una participación determinante en la elaboración de los respectivos planes. Obviamente, lo anterior supone replantearse el concepto de autonomía municipal exacerbado que se ha venido manejando a la luz del artículo 170 Constitucional, puesto que, el propio constituyente originario no descartó, respecto de los municipios y en el marco de un Estado unitario concentrado, que se ejerciera una tutela administrativa o

²¹ FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), op. cit., p.40.

²² V. FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), op. cit., p. 38.

dirección gubernamental intersubjetiva. Estimo que la autonomía municipal debe regir con todo esplendor y rigor respecto de las competencias estrictamente locales, teniendo, respecto de éstas la posibilidad de definirse sus propios objetivos y fines, abstrayéndose consecuentemente de la planificación nacional, no así cuando se trata de competencias o potestades que, evidentemente, no tienen una connotación exclusivamente local, sino predominantemente regional o nacional.

Debe, igualmente, distinguirse entre los conceptos de ordenación del territorio y ordenación urbana, siendo que el primero tiene una perspectiva más integral, por cuanto, incluye la regulación del espacio físico, suelo o territorio en su totalidad –no solo de las ciudades- para un desarrollo equilibrado y la organización física del espacio, en tanto que el segundo comprende la normación del hecho ciudad –núcleo poblacional-²³. La ordenación del territorio tiene una dimensión claramente global o supralocal –nacional-, por lo que debe estar en manos del Estado o de los entes descentralizados funcionalmente especializados en materia de desarrollo territorial, siendo que las municipalidades deben participar activamente –cooperar y coordinar voluntariamente- en su elaboración y ejecución. Esa ordenación del territorio local permitirá articular la ordenación territorial local, sectorial y regional y abordar los problemas de carácter supra-municipal²⁴.

²³ Así GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ (Santiago), *Urbanismo y ordenación del territorio*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2004, pp. 27-31.

²⁴ “En definitiva, el reto de la ordenación del territorio es aportar a la sociedad una mayor ordenación del espacio, a través de una actuación coordinada de diferentes administraciones públicas. El territorio es el lugar de encuentro de distintas esferas de poder (...) distintas administraciones públicas con distintos intereses pugnan por afirmarse dentro de la ordenación del territorio, alegando para ello competencias puramente territoriales o urbanísticas, en unos casos (niveles regional o local), afirmando otras veces competencias sectoriales (nivel estatal o incluso europeo) (...) se hace cada vez más necesaria una actuación de ordenación territorial supramunicipal como marco general de referencia para los Ayuntamientos y su actividad urbanística (...) Desde luego, el poder urbanístico de los Ayuntamientos, a pesar de la autonomía local, no puede entenderse como un poder absoluto” GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ (Santiago), *op. cit.*, pp. 26, 30 y 38.