

Revista de Ciencias Jurídicas N° 123 (13-30) setiembre-diciembre 2010

LA POTESTAD PÚBLICA DE PLANIFICACIÓN URBANA Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Dr. Julio Jurado Fernández^()*

(Recibido 27/05/09; aceptado 23/11/09)

(*) Profesor Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.

E-mail: jjurado@uecatraastro.org.

Tel. 2229-3359

JURADO FERNÁNDEZ: La potestad pública de planificación urbana...

RESUMEN

El propósito de este artículo es reseñar y analizar lo más relevante de la jurisprudencia constitucional sobre los alcances de lo dispuesto en los artículos 169 y 170 constitucionales, a partir de la atribución que el legislador hizo de la potestad para planificar el desarrollo urbano en el ámbito cantonal a los gobiernos municipales, y la definición que ha hecho de las competencias de los otros entes y órganos con potestad para planificar el desarrollo urbano.

Palabras claves: Poderes públicos, planificación urbana, coordinación, ordenamiento territorial, garantía constitucional.

ABSTRACT

This article summarizes and analyzes the most relevant constitutional jurisprudence on the scope of the provisions set out in Article 169 and Article 170 of the Constitution. It departs from the competence assumed by the lawmaker to assign the function of planning for local urban development to local governments. It also deals with the definitions on the competence of other entities and agencies to plan for urban development.

Key words: State Powers, urban planning, coordination, land use and organization, constitutional guarantee.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 123 (13-30) setiembre-diciembre 2010

SUMARIO

Introducción

- I. Los niveles o ámbitos de la planificación urbana
- II. La planificación urbana local como garantía institucional
- III. La relación entre la planificación local, regional y nacional

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La constitución política no contiene ninguna disposición normativa directamente referida al urbanismo y las potestades públicas relacionadas con la planificación urbanística. Más aún, no contiene disposición normativa relativa al tema más amplio del ordenamiento territorial y a las potestades públicas que tendría que ver con ello. Lo que podríamos entender como regulación constitucional sobre el urbanismo es el resultado de la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha hecho de las normas, especialmente las de rango legal, que establecen regulaciones urbanísticas relacionadas con dos grandes temas: el de los órganos u entes con potestad para planificar el desarrollo urbano y el relativo a la configuración de los derechos individuales frente al ejercicio de tal potestad.

En relación con el primer tema, la jurisprudencia constitucional se ha centrado en la interpretación de los alcances de lo dispuesto en los artículos 169 y 170 constitucionales, pues son los que encuadran el ejercicio de las potestades municipales. A partir de la atribución que el legislador hizo de la potestad para planificar el desarrollo urbano en el ámbito cantonal a los gobiernos municipales, la jurisprudencia constitucional ha definido las competencias de los otros entes y órganos con potestad para planificar el desarrollo urbano, así como las líneas básicas de la relación entre estos entes y órganos con los gobiernos municipales. El propósito de este artículo es reseñar y analizar lo más relevante de la jurisprudencia constitucional sobre este tema.

I. LOS NIVELES O ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

A partir de lo que dispone la ley de planificación urbana número 4240 de 15 de noviembre de 1968, y sus reformas (LPU), se puede concluir que existen tres niveles o ámbitos espaciales en los que se ejerce la planificación urbana: el local, el regional y el nacional, y que dicha ley establece, también, cual es el ente u órgano público encargado de planificar el desarrollo urbano en cada ámbito o nivel, de conformidad con la forma en que está organizada la administración pública costarricense. Se trata, en realidad, de tres niveles básicos de planificación que va de lo más general a lo más particular o concreto. Al nivel más general está la planificación nacional y al nivel más concreto está la planificación urbanística local. Entre uno y otro nivel, están los niveles intermedios.

JURADO FERNÁNDEZ: La potestad pública de planificación urbana...

La planificación nacional y regional es competencia del Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU), particularmente de la Dirección de Urbanismo, en conjunto con el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), según lo dispone los artículos 2 a 5 y artículo 7, 1) de la LPU. Esta es una función compartida con el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría de Plan Nacional de Desarrollo Urbano, órganos creados en Decreto Ejecutivo N° 31062-MOPT-MIVAH-MINAE para colaborar y cooperar con el INVU y su Dirección de Urbanismo en la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La LPU establece, como formas específicas de planificación regional, aquella que se da en virtud de convenio suscrito entre municipalidades de territorios contiguos (artículo 62, LPU) y la del área metropolitana de San José, cuya competencia corresponde a la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana de San José (artículo 63, LPU).

El único plan regional existente y vigente hasta el momento es el Plan Regional de Desarrollo Urbano “Gran Área Metropolitana” (GAM), aprobado mediante decreto ejecutivo N° 13583-VAH-OFIPLAN, y publicado en La Gaceta N° 95 del 18 de mayo de 1982. Este plan fue elaborado por el INVU con la participación del Ministerio y la Secretaría del Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, de ese entonces. La Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el marco de las políticas definidas por el Consejo Nacional de Planificación Urbana, preparó un nuevo plan GAM, el PRUGAM 2008-2030, que está pendiente de ser aprobado por los entes y órganos competentes. Este nuevo plan se concibió como una fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la Fase III-A.

A nivel nacional o regional corresponde establecer lo que la Sala Constitucional ha denominado como directrices y lineamientos generales (SSC N° 4205-96 y SSC N° 5445-99). Esto es conforme con la circunstancia de que la planificación nacional o regional está más cercana al ordenamiento territorial que a la planificación urbana, por ser aquel un concepto más amplio. Por ordenamiento territorial suele entenderse, siguiendo en esto lo establecido en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (PUJADAS R., FONT J, 1998, p. 11). Por su parte, la planificación urbana se centra en la ciudad, es decir, en la regulación del desarrollo de los núcleos poblacionales (GONZALEZ-VARAS, 2006, pp. 31-32). Como puede

colegirse, la perspectiva propia del ordenamiento territorial es integral, ya que conjuga los diversos aspectos en que se expresan en el territorio las políticas públicas. En este sentido, el desarrollo urbano es uno de los aspectos a tomar en cuenta por el ordenamiento territorial. Después de todo, el planeamiento urbano implica la ordenación del espacio urbano como parte del territorio (PUJADAS R., FONT J, 1998, p. 293).

Por lo que implica, y según lo dicho, el ordenamiento territorial se desenvuelve en un ámbito regional o nacional. Tiene como instrumento típico la planificación territorial, que es el tipo de planificación que se utiliza para planificar regiones o cualquier otro ámbito espacial más amplio que el municipal y que es distinto a la planificación sectorial y a la urbana (PUJADAS R., FONT J, 1998, p. 187). Ahora bien, en la medida en que el desarrollo de los centros urbanos interesa al ordenamiento territorial, la planificación territorial establece los lineamientos y directrices que han de adoptar los planes urbanísticos.

Hay una clara distinción teórica y práctica entre ordenamiento territorial y planificación urbana; sin embargo, nuestra ley de planificación urbana, que data de 1968, no refleja esta distinción. Esta ley aún designa la planificación del territorio en los ámbitos regionales y nacionales como planificación urbana, cuando en realidad la planificación del territorio que se lleva a cabo, o debe llevarse a cabo según la teoría y práctica modernas, en los ámbitos regionales y en el nacional, no es estrictamente un tipo de planificación urbana. En realidad, no se trata de lo que usualmente se conoce como planeamiento urbano.

Esta falta de distinción entre el planeamiento urbanístico y el ordenamiento territorial no es exclusiva de nuestro país y tiene que ver con el papel histórico que jugó la planificación urbanística, o el urbanismo a secas, en el desarrollo del ordenamiento territorial como tal, pues bien puede decirse que este último tiene raíces urbanísticas desde el momento en que los instrumentos de ordenación del espacio urbano fueron los primeros instrumentos de ordenación del territorio en los albores del era industrial en Europa (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO, 1981, p. 69).

En España, por ejemplo, la Ley del Suelo de 1975, no empleaba aún el término de *ordenación del territorio*, y aún en el texto refundido de 1976, designaba la planificación regional y nacional como urbanística aunque se regulaba como un tipo de planificación urbana integral de un determinado territorio. No es sino hasta el texto refundido de 1992

JURADO FERNÁNDEZ: La potestad pública de planificación urbana...

de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que se habla de Planes de Ordenación y Planes Territoriales (PARDO, 2005, p. 36).

Pero la LPU no es el único problema en esta materia. Hay carencias y deficiencias en el plano institucional, ya que no existen entes u órganos a nivel administrativo con potestad para elaborar y poner en práctica planes de ordenamiento territorial de ámbito regional. De cara a la división territorial administrativa del país, serían las provincias las instancias regionales; sin embargo, no funcionan como tales, pues no existen entes públicos constituidos para administrarlas.

La planificación urbana es la que se lleva a cabo a nivel local y, tal como lo dispone el artículo 15 de la LPU, corresponde a los gobiernos locales hacerla como parte de los intereses que, de conformidad con lo que establece el artículo 169 constitucional, deben gestionar.

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, el instrumento para la planificación urbana es el llamado plan regulador local. En él se fija la política de desarrollo urbano del cantón y se establecen los objetivos que se derivan de las necesidades y el crecimiento del área que se planifica. El plan debe tomar en cuenta las variables relativas a crecimiento demográfico, usos de la tierra, vías públicas, servicios comunales y servicios públicos, necesidades de vivienda y de renovación urbana (artículo 16, LPU).

II. LA PLANIFICACIÓN URBANA LOCAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL

La constitución garantiza un contenido mínimo de materias cuya gestión son potestad de las municipalidades. Esto es lo que se conoce como una garantía institucional, según el concepto elaborado por Carl Schmitt a principios del siglo XX (PAREJO, 199, p. 20).

El concepto de garantía institucional supone, a propósito de las potestades de los gobiernos locales, que las atribuidas a estos por el constituyente están fuera del alcance del legislador ordinario. Estas potestades se refieren a materias relacionadas con los llamados intereses y servicios locales, según lo señala el artículo 169 constitucional, cuya gestión es autónoma –en este caso se habla de autonomía de gobierno y administrativa– tal y como lo establece el artículo 170 constitucional.

Ahora bien, corresponde al legislador definir lo que se entiende por intereses y servicios locales del mismo modo que le corresponde definir lo que se entiende por intereses y servicios nacionales (o regionales), con el propósito de diseñar el reparto de potestades y competencias derivadas de estas a los entes y órganos públicos correspondientes.

Lo anterior es aplicable al tema de la planificación urbana. Al legislador corresponde determinar, en principio, si se trata de un interés exclusivamente nacional, regional o local, o si tiene algunas o las tres dimensiones, caso en el cual debe delimitar los ámbitos y las competencias de los distintos entes u órganos que las ejercen. En este sentido, lo primero que hay que señalar es que la planificación urbana, precisamente porque se desenvuelve en varios niveles, expresan intereses nacionales, regionales y locales.

El punto de partida es la potestad atribuida a las municipalidades por el artículo 169 constitucional, precisamente porque constituye una garantía institucional a favor de estas. En la determinación de los intereses y servicios a gestionar por los entes y órganos públicos a partir del ámbito territorial en que se desenvuelven, los hay que son locales por naturaleza y, en ese tanto, propios de la gestión municipal. Estas materias no pueden ser sustraídas por el legislador del ámbito competencial del gobierno municipal. Es lo que quiso decir la Sala Constitucional en su sentencia número 6469-97, cuando señaló que hay materias que, por su naturaleza, son municipales. Al respecto, indicó la Sala:

*“...lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el Juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa, que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial) si no lo hace por los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política (...). En otro giro, habrá cometidos que por **su naturaleza son municipales** y no pueden ser sustraídos de lo local para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad y por ello, no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que deberá ser examinado en cada caso concreto.”* (La negrita no es del original).

JURADO FERNÁNDEZ: La potestad pública de planificación urbana...

Esto define un límite a la discrecionalidad que tiene el legislador al momento de determinar que son intereses y servicios locales, límite cuyo respeto corresponde al juez constitucional controlar. En esto consiste lo garantizado por la Constitución y lo que se entiende por garantía institucional. El legislador determinó (artículo 15, LPU) que la planificación del desarrollo de los centros urbanos en un determinado cantón es una potestad exclusiva de los gobiernos municipales porque integra el concepto de interés local de conformidad con lo que establece el artículo 169 constitucional. Esta determinación fue ratificada por la Sala Constitucional, en sentencias números 2153-93 y 5305-93, pero especialmente en sentencia número 6706-93, en la cual señaló:

“II.- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de “intereses y servicios locales” a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (...).” (SSC N° 6706-93).

La LPU tiene una disposición transitoria, la número II, en principio contradictoria con lo dicho, pues en ella se señala que el INVU podrá *“...confeccionar planes reguladores y delimitar 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.”* Es claro que una disposición de esta tipo violenta la garantía institucional de los artículos 169 y 170 constitucionales, desde el momento en que el legislador ordinario, en ese mismo cuerpo normativo, había señalado que la potestad para controlar el desarrollo urbano en el cantón tenía asidero en el numeral 169 constitucional. Una vez hecha esta atribución, la competencia para dictar un plan regulador local es exclusiva de los gobiernos municipales, frente a la cual no podría haber una competencia similar subsidiaria como la que propone el transitorio II a la LPU.

Es por lo dicho que, en la sentencia número 4205-96, la Sala Constitucional interpreta esta disposición señalando que si bien el INVU puede proponer planes reguladores cuando no han sido elaborados por el respectivo ente municipal, este debe aprobarlos previamente, y que dichos planes deben ser considerados, en todo caso transitorios hasta que el gobierno municipal no ejerza plenamente sus competencias. Por

ello es que la Sala, luego de citar la jurisprudencia donde se señala que la potestad de controlar el desarrollo urbano en el cantón es potestad exclusiva del gobierno local, aclara que:

“...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.” (SSC N° 4205-96).

En todo caso, es a partir del reconocimiento a favor de los gobiernos municipales de la potestad para planificar el desarrollo urbano, que se definen las relaciones entre estos y los demás entes u órganos con potestades similares a escala regional y nacional, así como para determinar y delimitar las competencias que dicha potestad contiene.

III. LA RELACIÓN ENTRE LA PLANIFICACION LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL

En la citada sentencia número 4205-96, la Sala Constitucional señaló cuáles son los entes y órganos de la administración pública competentes para planificar el desarrollo urbano a nivel nacional –por nuestra parte habría que añadir que son los mismos que planifican a nivel regional por disposición del artículo 2 de la LPU– y su relación con la potestad de los gobiernos locales en esta materia. En tal sentido, indicó la Sala:

“III).- Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo –adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo– y la Oficina de Planificación (boy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales

JURADO FERNÁNDEZ: La potestad pública de planificación urbana...

sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- Dicho Plan –que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto– debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros. Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva. Sin embargo, **lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia. Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175. 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.”** (El subrayado y la negrita son del original).

Es de resaltar que si bien se reconoce y ratifica que la potestad para planificar el desarrollo urbano a nivel local es exclusiva de los gobiernos locales, en esta sentencia se señala que las competencias propias de esta potestad se ejercen en el marco de “...**los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales...**” que establecen los entes y órganos con potestad para planificar a nivel nacional o, podríamos decir, a cualquier otro nivel supracantonal.

La relación es de coordinación porque estamos ante dos niveles distintos de planificación. Al nivel nacional y regional se establecen los lineamientos y directrices generales del desarrollo urbano. A nivel local se dictan las políticas urbanas específicas para el cantón junto con las normas que permiten aplicar dichas políticas: los reglamentos de zonificación, fraccionamientos y urbanizaciones, mapa oficial, construcción y el de renovación urbana. Así, un plan nacional o regional no puede abordar lo propio de un plan local. No puede, por ejemplo, zonificar para un determinado cantón, pero el gobierno local debe sujetarse a los lineamientos y directrices generales de plan nacional y/o regional al elaborar el plan local.

Esta relación de coordinación entre distintos niveles de planificación del territorio (regional y local) es común en el derecho comparado. Por ejemplo, en Alemania se atribuye la potestad elaborar planes locales urbanos a los municipios mientras que las potestades de ordenamiento territorial –concepto este que designa un conjunto más amplio de competencias, como ya se ha señalado, pero que en comparación con nuestro medio equivaldría a la planificación urbana regional o nacional, tal y como regula el tema la LPU– es atribuida a los distintos estados (Länder) que conforman la República Federal Alemana. Estos pueden establecer planes de ordenamiento territorial para todo el estado o para regiones dentro de cada estado, que son el marco general a partir del cual los municipios ejercen su potestad específica de planeamiento urbanístico. Algo similar ocurre en Italia donde la planificación urbana es potestad de los municipios que la ejercen respetando la planificación territorial establecida para las regiones. En España, la potestad de ordenar el territorio es de las comunidades autónomas y los municipios planifican el desarrollo urbano a partir de la planificación territorial que se establece para la comunidad respectiva (COSCULLUELA, 1991, p. 3546).

En Costa Rica, la coordinación entre los entes y órganos que planifican localmente y aquellos que lo hacen en los otros niveles

JURADO FERNÁNDEZ: La potestad pública de planificación urbana...

(regional y nacional) se garantiza con la competencia otorgada a la Dirección de Urbanismo de aprobar los planes locales (artículo 10.1, y 18 de la LPU) elaborados por los gobiernos municipales antes de que estos los adopten. Esta competencia está atribuida a la Dirección de Urbanismo con el exclusivo propósito de controlar la conformidad de los planes locales a los lineamientos de los planes regionales y nacionales, ya que se trata de una competencia para ejercer un control de legalidad y técnico en procura de intereses nacionales o regionales, cuya vigencia sea de absoluta necesidad mantener, tal y como reza el artículo 18 de la LPU. Por lo tanto, opera como un mecanismo para lograr la coordinación entre los entes y órganos que planifican el desarrollo urbano a los distintivos niveles (nacional, regional y local).

En sentencia número 5445-99, la Sala Constitucional estableció la coordinación como mecanismo de relación intersubjetiva entre los gobiernos municipales y los demás entes y órganos públicos con competencias en materia de planificación urbana. Señaló la Sala:

“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. Con este marco de referencia, es que analizan las normas cuestionadas.” (SSC N° 5445-99).

La legitimidad constitucional del mecanismo de coordinación establecido en la LPU, lo estableció la Sala Constitucional en esta misma sentencia, cuando señaló:

“En virtud de lo anterior, es que el artículo 16 impugnado no es inconstitucional en cuanto sujeta el contenido de los planes reguladores al Plan

Nacional de Desarrollo Urbano; y consecuentemente, los artículos 10 incisos 1) y 2), 17 inciso 2) y 18 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; motivo por el cual, también debe desestimarse la acción en relación con estas disposiciones.” (SSC N° 5445-99).

Lo dicho es importante a la hora de clarificar los alcances de la potestad atribuida a los gobiernos municipales por el artículo 15 de la LPU. Si desde el punto de vista de la garantía institucional establecida en los artículos 169 y 170 constitucionales, dicha potestad define un ámbito competencial intangible para el legislador ordinario, desde el punto de vista de las competencias otorgadas por la misma ley al INVU, se definen los límites en las cuales se ejercen dichas competencias. En este sentido, el artículo 10.1 de la LPU establece que la Dirección de Urbanismo tiene como competencia la aprobación y revisión de los planes reguladores y sus reglamentos antes de su adopción por las municipalidades y el artículo 17.2 *ibídem* establece que las municipalidades están en la obligación de obtener la respectiva aprobación del plan regulador, previamente a su adopción. El artículo 18 de la misma ley expresamente señala que la Dirección de Urbanismo tiene la competencia de no aprobar planes locales, sus partes o reglamentos. Esto es un claro límite a las competencias derivadas de la potestad para planificar el desarrollo urbano. Pero, ¿cómo se compagina este límite con la garantía de los artículos 169 y 170 constitucionales?

La respuesta a la pregunta formulada tiene que ver, a su vez, con los límites en que se ejercen las competencias de aprobación y revisión de los planes reguladores locales por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU. Así, la no aprobación de un plan urbano local en

JURADO FERNÁNDEZ: La potestad pública de planificación urbana...

aplicación del artículo 10.1 de la LPU debe basarse en estrictas consideraciones legales y técnicas relacionadas con la tutela de intereses regionales.

El correcto ejercicio de esta competencia implica, por un lado, que la no aprobación de un plan local debe darse sólo cuando no hay otra forma de hacer respetar los lineamientos generales establecidos en la planificación regional y nacional y, por otro lado, que se trate de la inconformidad con lineamientos claramente identificados como regionales o nacionales, esto es, elaborados en tutela de intereses regionales o nacionales, según el caso.

Lo dicho tiene que ver con el concepto de coordinación en el ejercicio de las competencias de las distintas administraciones. Es importante tener presente la advertencia que hace la sala constitucional en la ya citada sentencia número 5445-99, en el sentido de que el control que ejerce la dirección de urbanismo del INVU debe estar basado en la necesidad de hacer prevalecer aquellos aspectos técnicos y legales de *"absoluto interés nacional o regional"*.

La anterior es la expresión utilizada por el numeral 18 de la LPU cuando señala que la Dirección de Urbanismo puede negar la aprobación de planes, sus partes o reglamentos con respaldo en principios legales y técnicos *"...cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional"*. Como lo regulado en dicho artículo es un mecanismo de coordinación, la no aprobación de un plan urbano local está limitada al caso extremo en que no ha sido posible lograr dicha coordinación, y sólo cuando aspectos técnicos y legales de claro interés nacional o regional se ven afectados. Tal es el espíritu de la norma y así habría que interpretar lo dispuesto en los artículos 10.1 y 18 de la LPU, para que sea conforme con la potestad atribuida en el artículo 15 de esa misma ley a los gobiernos municipales. Un control que permitiera no aprobar planes por cualquier razón técnica o cualquier motivo de legalidad, sería inconstitucional por violación de los artículos 169 y 170 de la constitución.

De esta forma, el gobierno municipal ejerce las competencias derivadas de dicha potestad en forma autónoma, planificando el desarrollo urbano del cantón, pues el control que ejerce la Dirección de Urbanismo con base en los artículos 10.1 y 17.2 de la LPU, es con miras a evitar que la municipalidad ejerza sus competencias de planificación urbana fuera del marco jurídico y los lineamientos técnicos regionales o nacionales establecidos por los entes y órganos con potestad para

Revista de Ciencias Jurídicas Nº 123 (13-30) setiembre-diciembre 2010

hacerlo en resguardo de intereses regionales y nacionales. En el fondo, de lo que se trata es que los municipios ejerzan sus competencias en el marco del reparto de estas que ha diseñado el legislador ordinario de conformidad con la garantía institucional de los artículos 169 y 170 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

COSCULLUELA MONTANER (Luis), et.al., *Estudios Sobre la Constitución Española*. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo IV, Madrid, Editorial Civitas, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y PAREJO ALFONSO (Luciano). *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, Editorial Civitas, 1981.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (Santiago). *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Navarra, Editorial Aranzadi, 2005.

PARDO ÁLVAREZ, María. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. Madrid, Editorial Marcial Pons, 2005.

PAREJO ALFONSO, (Luciano). *Garantía Institucional y Autonomías Locales*. Madrid, INAP, 1981.

PUJADAS (Roma) y FONT (Jaume). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid, Editorial Síntesis, S.A., 1998.