

“El presente estudio pretende poner de relieve las conexiones entre urbanismo y segregación escolar, desde una perspectiva jurídica. (...). Y lo haremos, (...), desde una perspectiva jurídica que huye de formalismos esterilizantes y, por tanto, utiliza datos y aportaciones provenientes de otras ciencias sociales, ensayando una (modesta) interdisciplinariedad. Pero desde una perspectiva jurídica que también conoce sus límites y posibilidades y que, en consecuencia, no pretende disolverse en la Economía, la Ciencia Política, la Sociología o la Historia (...).”

J. P. S.

16 | **FORO**

INMIGRACIÓN
Y CIUDADANÍA

JULI PONCE SOLÉ

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona.*



PRECIO: 10,00 €
(IVA incluido)

16 | **FORO**

16 | **FORO**

INMIGRACIÓN
Y CIUDADANÍA

SEGREGACIÓN ESCOLAR E INMIGRACIÓN



| CENTRO DE ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

**SEGREGACIÓN ESCOLAR
E INMIGRACIÓN**

CONTRA LOS GUETOS ESCOLARES:
DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

JULI PONCE SOLÉ

SEGREGACIÓN ESCOLAR E INMIGRACIÓN.
CONTRA LOS GUETOS ESCOLARES:
DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque

José Álvarez Junco

Bartolomé Clavero

Carlos Closa

Elías Díaz

Santos Juliá

Francisco J. Laporta

Javier Moreno Luzón

Francisco Rubio Llorente

Joan Subirats Humet

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

Juli Ponce Solé

SEGREGACIÓN ESCOLAR E INMIGRACIÓN.
CONTRA LOS GUETOS ESCOLARES:
DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2007

Catálogo general de publicaciones generales
<http://www.060.es>

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
<http://www.cepc.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-07-086-6
ISBN: 978-84-259-1389-1
Depósito legal: M. 47.515-2007

Diseño de cubierta: Área Gráfica Roberto Turégano

Fotocomposición e impresión: TARAVILLA
Mesón de Paños, 6 - 28013 Madrid
taravilla@telefonica.net

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas <i>por</i> JULI PONCE SOLÉ	9
Abreviaturas	13
Presentación	15
I. Introducción: Función del Derecho público en la integración social de los inmigrantes y orientaciones y límites que ofrece para el desarrollo de determinadas políticas públicas	23
II. Las relaciones entre urbanismo y educación	33
III. Las hipótesis de trabajo en que se basa este estudio	36
1. <i>Una elevada concentración de alumnos de nivel socioeconómico bajo puede incrementar las posibilidades de fracaso escolar</i>	37
2. <i>La concentración de alumnos de bajo nivel socioeconómico en una escuela es causada, en parte, por los fenómenos de segregación urbana en curso; deben considerarse también al respecto las "estrategias familiares" de evitación de determinados centros</i>	44
2.1. Segregación espacial, cambios urbanos y ausencia de mezcla e interacción social	44
2.2. Las "estrategias familiares" y la segregación escolar ..	47
3. <i>Segregación urbana y segregación escolar son fenómenos profundamente imbricados: la existencia de guetos urbanos da lugar a la existencia de escuelas-gueto</i>	48
4. <i>La segregación urbana y la segregación escolar son fenómenos negativos, que ponen en riesgo la cohesión social y territorial, el derecho a la ciudad (47 CE), el derecho a la igualdad (art. 9.2 y 14 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE)</i>	49
4.1. Principios jurídicos relevantes en relación con la segregación urbana y escolar	49
4.2. Derecho a la ciudad y educación	61

4.3. En especial: Derecho urbanístico, derecho a la vivienda, derecho a la educación y derecho a la igualdad. El informe británico <i>Diversidad e igualdad en el planeamiento</i> . El control judicial de la segregación escolar: un ejemplo de las posibilidades en el ámbito de la segregación residencial: la STS de 11 de diciembre de 2003	67
5. <i>La Constitución española de 1978 y la legislación vigente, tanto transversal como específica en materia de urbanismo, vivienda y educación, obligan a los poderes públicos a adoptar una actitud activa diligente de prevención y lucha contra la segregación urbana y la segregación escolar, en garantía del derecho a la educación, sin olvidar la libertad de elección de centro</i>	77
5.1. Derecho a no ser discriminado y derecho a la educación	77
5.2. Derecho a la educación, territorio y acciones positivas	79
6. <i>La necesaria intervención pública contra la segregación urbana y escolar debe ser de tipo preventivo y reactivo</i>	84
6.1. Prevención	84
6.2. Reacción. Breve referencia al marco competencial ..	114
IV. Algunas reflexiones finales	146
V. Bibliografía y documentación	147

Segregación escolar e inmigración.
Contra los guetos escolares:
Derecho y políticas públicas urbanas

JULI PONCE SOLÉ
*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona*

*Confiando en que los niños y niñas, extranjeros
o nacionales, que hoy sufran discriminación
y segregación puedan mañana ser lo que ellos quieran
y sean capaces de lograr.*

Para J. y C.

«Nuestros niños aprenden ya en la escuela que el agua está formada por los gases de hidrógeno y oxígeno, o el azúcar por el gas carbónico, hidrógeno y oxígeno. Quien no lo entiende es tonto. Los problemas más importantes se ocultan».

Ludwig WITTGENSTEIN, *Aforismos. Cultura y valor*, Espasa-Calpe, Madrid, 1995.

«Como los niños y jóvenes aprenden de lo que viven, la escuela debe ser un lugar donde se viva el tipo mejor y más apropiado de la vida que podamos ayudar a nuestros jóvenes a crear».

William Heard KILPATRICK, *Filosofía de la Educación*, Buenos Aires, 1946.

«Se otorga tradicionalmente a las autoridades escolares un amplio poder para formular e implementar políticas públicas educativas y pueden muy bien concluir, por ejemplo, que para preparar a los estudiantes para vivir en una sociedad plural cada escuela debería tener una ratio obligatoria de negros en relación con los estudiantes blancos reflejando la proporción del distrito como un todo. Efectuar tal cosa como política pública educativa está dentro de las potestades discrecionales de las autoridades escolares; en ausencia de una constatación de violación constitucional, sin embargo, eso no correspondería a los poderes de un tribunal federal. Como en cualquier caso de equidad, la naturaleza de la violación determina el alcance del remedio. En ausencia de cumplimiento por las autoridades escolares de su obligación de ofrecer remedios aceptables, un tribunal de distrito tiene un amplio poder de modelar un remedio que asegurará un sistema escolar unitario».

Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, sentencia SWANN v. BOARD OF EDUCATION, 402 U.S. 1 (1971).

«La diversidad, dependiendo de su significado y definición, es una apremiante (*compelling*) finalidad educativa que un distrito escolar puede perseguir (...).

La decisión mayoritaria [del Tribunal Supremo] está cuanto menos abierta a la interpretación de que la Constitución requiere que los distritos escolares ignoren el problema de la resegregación *de facto* en la enseñanza. No puedo respaldar

esta conclusión. En cuanto la decisión mayoritaria, sugiere que la Constitución exige que las autoridades escolares estatales y locales deban aceptar el *status quo* del aislamiento racial en las escuelas; la misma es, desde mi punto de vista, profundamente equivocada (...).

Si las autoridades escolares están preocupadas porque la composición del cuerpo estudiantil de ciertas escuelas interfiera con el objetivo de ofrecer una igualdad de oportunidades a todos sus alumnos, son libres de diseñar medidas que tomen en consideración la raza para afrontar el problema de modo general y sin tratar a cada estudiante de modo distinto únicamente basándose en una clasificación sistemática e individual por raza.

Las comisiones escolares pueden perseguir la finalidad de juntar estudiantes de diversos bagajes y raza a través de otros medios, incluyendo la selección estratégica de emplazamientos para nuevas escuelas; el diseño de zonas de asistencia con reconocimiento general de la demografía de la zona; dedicando recursos para programas especiales; reclutando estudiantes y docentes de modo finalista; y analizando matriculaciones, rendimientos y otras estadísticas usando la raza (...).

Lo que no le está permitido hacer al poder público (*government*), en ausencia de una muestra de necesidad no existente aquí, es clasificar a cada estudiante sobre la base de la raza y asignar a cada uno de ellos a escuelas basándose en esta clasificación. Medidas descarnadas de este tipo amenazan con reducir a los niños a vales raciales valorados y comerciados de acuerdo con la oferta de una escuela y la demanda de otra. Esta declaración, sin duda, merece esta respuesta: una sensación de estigma puede de hecho devenir el destino de aquellos segregados por circunstancias más allá de su inmediato control. Pero a esto la réplica debe ser: incluso así, medidas distintas que el trato diferente basado en la clasificación racial de los individuos deben ser primero agotadas».

Voto particular del magistrado KENNEDY relativo a la decisión mayoritaria (por cinco votos, uno suyo, contra cuatro en contra) en la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District N° 1 et al*, 551 US (2007).

ABREVIATURAS

Ar.	Referencia repertorio Aranzadi de jurisprudencia.
art.	artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CC	Código Civil de 1889.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución española de 1978.
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local.
CEC	Editorial Centro de Estudios Constitucionales.
CERA	Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
DA	Documentación administrativa.
D.Ad	Disposición adicional.
LUC	Decreto Legislativo 1/2005, Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.
FJ	Fundamento Jurídico.
IEAL	Editorial Instituto de Estudios de Administración Local.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.
LG	Ley 50/1997, del Gobierno.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LOTG	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.
LS 1990	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS 2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
QDL	Quaderns de Dret Local.

RAP	Revista de Administración Pública.
RCEC	Revista del Centro de Estudios Constitucionales.
RDP	Revista de Derecho Político.
RDU	Revista de Derecho Urbanístico.
Rg.DU	Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 2187/1978, de 23 de junio. Tras la LS, los artículos derogados se contienen en el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero.
REALA	Revista de Estudios de la vida local y autonómica.
REDA	Cívitas, Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional.
REP	Revista de Estudios Políticos.
ROAS	Reglamento catalán de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales, aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio.
RP	Reglamento de Planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio. Tras la LS, los artículos derogados se contienen en el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero.
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
TR 1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y ordenación urbana.
TS	Tribunal Supremo.

PRESENTACIÓN¹

El presente estudio pretende poner de relieve las conexiones entre urbanismo y segregación escolar, desde una perspectiva jurídica.

Un análisis de las políticas públicas dirigidas a facilitar el derecho a un alojamiento y a una ciudad dignos y adecuados y el derecho a una educación sin discriminaciones nos habría de conducir, desde la aproximación jurídica propia de este trabajo, a analizar la ordenación jurídica de lo que podríamos llamar la «política urbana», que algunos autores definen como la dimensión espacial del Estado del Bienestar o como forma de regulación pública de la división económica y social del espacio. La misma integraría, en su vertiente económica, las pautas de localización y reestructuración de la actividad productiva y de servicios en el territorio; en su vertiente social, la vivienda en todos sus componentes, los sistemas de

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación SEJ2006-09660, *Derecho a la ciudad, desarrollo urbano sostenible y prevención de la exclusión residencial y de los guetos urbanos: derecho a la vivienda, seguridad urbana y cohesión económica, social y territorial*, dirigido por el autor.

transporte y movilidad y el capital físico en forma de equipamiento comunitario; a medio camino entre ambas vertientes, la regulación de los usos del suelo, por medio de instrumentos y figuras de planeamiento².

Dado que este análisis es excesivamente ambicioso en el contexto del presente estudio, nos limitaremos a trazar los puntos de conexión entre ciudad y escuela, entre urbanismo y educación, entre, en definitiva, Derecho urbanístico y de vivienda y derecho a la educación. Y lo haremos, como se argumenta con más detalle en la introducción, desde una perspectiva jurídica que huye de formalismos esterilizantes y, por tanto, utiliza datos y aportaciones provenientes de otras ciencias sociales, ensayando una (modesta) interdisciplinariedad³. Pero desde una perspectiva jurídica que también conoce sus límites y posibilidades y que, en consecuencia, no pretende disolverse en la Economía, la Ciencia Política, la Sociología o la Historia.

Respecto del concepto de políticas públicas, manejado por la Ciencia Política⁴ y que se integra en el título de esta obra, cabe señalar lo siguiente, que a veces, siendo obvio, es olvidado: si bien un buen Derecho no garantiza unas buenas políticas públicas, es indudable que un mal Derecho las hace más difíciles. En conse-

² ADELANTADO, J.; GOMA, R. (2001): «Les polítiques d'habitatge a Catalunya: valors vulnerables i acció acomplexada», en GOMA, R.; SUBIRATS, J. (coords.), *Coneixement, sostenibilitat i territori*, UB-UAB, p. 195.

³ Siendo conscientes, por otro lado, del doble riesgo que puede correrse en nuestro contexto: que el trabajo sea considerado como «poco» jurídico, desde las perspectivas ancladas en los paradigmas tradicionales del formalismo jurídico en España, y demasiado atrevido en sus incursiones en ciencias no jurídicas por los especialistas de éstas. Aún a sabiendas de ello, pedimos indulgencia a unos y otros: sigue siendo un trabajo jurídico, aunque no formalista, y el manejo de datos de otras ciencias es meramente instrumental y se efectúa con la mejor voluntad y el máximo interés.

⁴ Entendidas como las decisiones y acciones que toman las instituciones colectivas ante un problema, definición, que en esencia, es la utilizada por la doctrina especializada, como ponen de relieve, por ejemplo, BALLART, Xavier, y RAMIÓ, Carles (2000): *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 498.

cuencia, es preciso que tanto el ordenamiento jurídico vigente como su aplicación por los distintos operadores jurídicos garanticen el respeto de las reglas y principios constitucionales y, además, orienten el comportamiento público (y privado, por lo menos en cuanto a su respeto, ya que no en cuanto a su protección, garantía y promoción, que sólo corresponden a los poderes públicos) de conformidad con los mismos.

Desde la perspectiva de la acción pública contra la segregación escolar, es preciso subrayar que la lucha contra la misma no depende sólo de las políticas públicas educativas, ni tampoco sólo de las políticas públicas urbanas. Tanto la prevención de este fenómeno como la reacción ante el mismo, donde y cuando se produzcan, exigen una inteligente combinación de acciones públicas transversales. Por decirlo en las palabras del art. 71.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), la lucha contra la segregación escolar exige una intervención administrativa «de acuerdo con los principios de coordinación y transversalidad, con el fin de garantizar la integración de las políticas públicas».

Para finalizar esta presentación, quiero hacer una referencia más genérica a la importancia del tema aquí tratado en relación con la *democracia* y la *dignidad* en nuestra sociedad.

Si recurrimos a la concepción *republicana* de la filosofía política, en boga en el momento presente, conviene tener presente las advertencias efectuadas por uno de sus más conspicuos representantes, Philip Pettit:

«La vida pública de una comunidad es de la mayor importancia para el disfrute de la no-dominación. (...).

El objetivo de producir no-dominación, no sólo el objetivo de hacer apreciables los beneficios dimanantes de la no-dominación producida, da razones al estado para ocuparse de la vida pública de la comunidad.

¿Cómo puede verosímilmente un estado republicano promover su visión de la vida pública? Hay un buen número de asuntos relevantes para las políticas a llevar a cabo en esta área.

Saltan a la vista en cuanto meditamos las apabullantes dificultades que se ciernen sobre la vida pública de muchas democracias contemporáneas.

Una primera dificultad muy llamativa es la pérdida de espacios públicos urbanos, rurales y silvestres en muchas sociedades. Piénsese, por ejemplo, en la pauta de vida residencial y comercial que ha comenzado a aparecer en muchas ciudades norteamericanas. La clase media se siente amenazada por el nivel de violencia que se ha alcanzado en los centros urbanos y responde retirándose de lugares públicos. El hogar, la calle o el distrito son sujetos a intensas medidas de control, tal vez puestos bajo la vigilancia de una empresa privada de seguridad, y se perfilan como plazas retiradas de la hostilidad urbana. Y el despacho o el puesto de trabajo, aun si situado en el centro de la ciudad, es crecientemente aislado de ella; hay accesos directos desde las áreas privadas de estacionamiento y servicios de restauración internos. La pauta que se va adivinando es extremadamente dañina para la vida pública, pues convierte en un rehén de la propia fantasía la imagen social que se tenga del otro, en particular, la imagen de quienes no pertenezcan a la propia clase social o al propio corrillo. A falta de experiencia directa de los diferentes grupos en que se divide la sociedad, fácilmente perderán las personas las antenas que les permitan registrar qué es, y qué no es, un asunto de creencia común en esa sociedad. (...).

¿Con qué políticas podría un estado republicano responder a estas dificultades? (...).

Los problemas de contracción del espacio público llaman a una acción radical. Requieren el compromiso político de construir un ambiente público compartido como el que ha sido erosionado en los últimos años por un libertarianismo avasallante. (...). Por supuesto que el estado puede razonablemente recurrir a los contribuyentes, a fin de hacer más accesibles los espacios públicos, y por supuesto que podemos presumir que ese espacio público resulta deseable para los ciudadanos: es, después de todo, una condición necesaria del cabal aperecibimiento de su libertad como no-dominación»⁵.

⁵ PÉTTIT, Philip (1997): *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Madrid, pp. 217 y ss.

Aunque la cita es larga, creo que merece la pena, por cuanto pone de relieve las estrechas vinculaciones entre vida pública y espacio urbano. Las críticas efectuadas al modelo urbano norteamericano pueden ser fácilmente trasladables a Europa y España, especialmente en ciertas áreas, donde la segregación urbana y los cambios en el uso del territorio están abriendo paso a una importación de tal modelo, con todos los problemas derivados, incluida una creciente dificultad para que opciones políticas no conservadoras puedan prosperar⁶.

⁶ Sobre la situación de Madrid, puede consultarse el artículo del profesor de Sociología Enrique GIL CALVO, aparecido en el diario *El País* del día sábado 16 de junio de 2007 (página 17, sección opinión), titulado «La americanización de Madrid». En el mismo, se señala cómo la segregación urbana y la movilidad social ascendente de ciertas clases sociales, gracias a la inmigración que se sitúa en el estrato social más bajo, comporta una ausencia de solidaridad social. Madrid, en palabras de este autor, «ha empezado a exhibir una pauta de crecimiento económico, urbanístico y demográfico, así como de reestructuración social, análoga al modelo estadounidense», lo que provoca la dificultad de que los partidos de inspiración socialista puedan arraigar entre el electorado de clase media.

En la misma línea relativa a la acusada segregación urbana en Madrid, puede consultarse LEAL MALDONADO, José Luis (2002): «Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades», *Revista Española de Sociología*, núm. 2, pp. 59 y ss., consultable en: <http://www.fes-web.org/revista/archivos/res02/04.pdf>. Última consulta efectuada: 11 de julio de 2007.

Téngase en cuenta, asimismo, el artículo titulado «Fiebre del sábado tarde», publicado en *El País Semanal*, núm. 1606, Domingo 8 de julio de 2007, firmado por Guillermo Abril, con fotografías de Fede Serra, que versa sobre Parquesur, el mayor *mall*, centro de ocio y consumo, de España, ubicado en Leganés, que en 2006 recibió 24 millones de visitas. El reportaje incluye un artículo de Vicente VERDÚ, titulado «La Ley del «mall»», en el que se hace referencia al origen norteamericano del fenómeno y a su recepción europea, en el marco de un modelo urbano y de vida pública determinado. Según datos de este reportaje, en 2008 España será el país de Europa que mayor superficie comercial inaugure, de acuerdo con la información proporcionada por una consultora inmobiliaria, sin que deje de crecer el número de visitantes: entre enero y diciembre de 2006 lo hizo un 8%, abriéndose sólo entre 2002 y 2006 139 centros, el 30% del total existente.

Las observaciones anteriores deben ser completadas con el enfoque específico de este trabajo, esto es, el ámbito educativo. La falta de contacto e interacción entre diferentes en el barrio y en los espacios públicos lleva asociada, también, la creciente homogeneidad económico-social de ciertas aulas en determinados colegios, con la pérdida, entonces, de los beneficios asociados a tal interacción, en los términos expuestos ya por Pettit desde una perspectiva general.

¿Es bueno que las aulas reflejen la diversidad de nuestra sociedad? ¿Pueden/deben existir políticas públicas que, orientadas y limitadas por el Derecho, avancen en tal dirección?

Como veremos en detalle, el Tribunal Supremo de los EE.UU. sostuvo en relación con el llamado *busing* (esto es, la contundente acción pública dirigida a promover la mezcla social en las aulas mediante el transporte de alumnos para compensar diferencias de composición existentes en las mismas) que el mismo era una solución apropiada para la segregación escolar, incluso si tal segregación se basaba en la admisión de estudiantes por proximidad geográfica a las escuelas, más que en una discriminación directa. El Tribunal señaló *que las autoridades escolares podrían haber concluido que para preparar a los estudiantes para la vida en una sociedad plural cada escuela debiera tener una adecuada mezcla social, en el caso concreto que motivó el pronunciamiento del TS norteamericano, un ratio obligatoria de negros y blancos, reflejando así la proporción social* (TS de los EEUU, sentencia Swann v. Board of Education, 402 US [1971])⁷.

⁷ Téngase en cuenta ahora, aunque en otro contexto, la STS de los EEUU Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District N° 1 et al, 551 US (2007), de finales de junio de 2007. Por una ajustada mayoría de cinco votos contra cuatro se ha declarado inconstitucional un programa de integración racial de las autoridades educativas de Seattle y Louisville, el cual pretendía establecer límites en las admisiones escolares en función del porcentaje de concentración de no blancos.

La sentencia incorpora diversos votos particulares (especialmente interesante el del magistrado Breyer, quien votó en contra), siendo relevante el del magistrado Kennedy, puesto que aunque votó con la mayoría, a favor de declarar la inconstitucionalidad de estas concretas medidas, su voto particular

Aunque debamos encontrar en España nuestro propio modelo y sólo limitadamente nos sean útiles las experiencias foráneas, con sus aspectos positivos y negativos, es preciso no olvidar que otras sociedades que han experimentado antes que nosotros la diversidad y pluriculturalidad en sus sociedades nos llevan años de ventaja en la reflexión y ensayo de políticas públicas dirigidas a garantizar que el derecho a la educación pueda ser ejercido sin discriminaciones y de

matiza la trascendencia de la decisión y ofrece una guía para posibles futuras controversias.

Dado el interés de esta opinión, se ha recogido entre las cuatros citas que abren este libro, y se reproduce aquí de nuevo:

«La diversidad, dependiendo de su significado y definición, es una apremiante (*compelling*) finalidad educativa que un distrito escolar puede perseguir (...).

La decisión mayoritaria [del Tribunal Supremo] está cuanto menos abierta a la interpretación de que la Constitución requiere que los distritos escolares ignoren el problema de la resegregación *de facto* en la enseñanza. No puedo respaldar esta conclusión. En cuanto la decisión mayoritaria, sugiere que la Constitución exige que las autoridades escolares estatales y locales deban aceptar el *status quo* del aislamiento racial en las escuelas; la misma es, desde mi punto de vista, profundamente equivocada (...).

Si las autoridades escolares están preocupadas porque la composición del cuerpo estudiantil de ciertas escuelas interfiera con el objetivo de ofrecer una igualdad de oportunidades a todos sus alumnos, son libres de diseñar medidas que tomen en consideración la raza para afrontar el problema de modo general y sin tratar a cada estudiante de modo distinto únicamente basándose en una clasificación sistemática e individual por raza.

Las comisiones escolares pueden perseguir la finalidad de juntar estudiantes de diversos bagajes y raza a través de otros medios, incluyendo la selección estratégica de emplazamientos para nuevas escuelas; el diseño de zonas de asistencia con reconocimiento general de la demografía de la zona; dedicando recursos para programas especiales; reclutando estudiantes y docentes de modo finalista; y analizando matriculaciones, rendimientos y otras estadísticas usando la raza (...).

Lo que no le está permitido hacer al poder público (*government*), en ausencia de una muestra de necesidad no existente aquí, es clasificar a cada estudiante sobre la base de la raza y asignar a cada uno de ellos a escuelas basándose en esta clasificación. Medidas descarnadas de este tipo amenazan con reducir a los niños a vales raciales valorados y comerciados de acuerdo con la oferta de una escuela y la demanda de otra. Esta declaración, sin duda, merece esta respuesta: una sensación de estigma puede de hecho devenir el destino de aquellos segregados por circunstancias más allá de su inmediato control. Pero a esto la réplica debe ser: incluso así, medidas distintas que el trato diferente basado en la clasificación racial de los individuos deben ser primero agotadas».

forma efectiva, intentando garantizar y promover, en definitiva, que la educación pueda cumplir un papel como «ascensor social» en sociedades como la nuestra, presuntamente meritocrática⁸. Por ello el estudio adopta, conscientemente, un *enfoque internacional*, aunque con conciencia de los problemas y limitaciones que tiene considerar Derechos y políticas públicas concebidas en contextos sociales, económicos y culturales siempre diferentes.

En definitiva, la lucha contra la segregación escolar es *la lucha por el derecho*, parafraseando a Ihering, a una educación sin discriminaciones, la lucha, en definitiva, por lograr sociedades *decentes*, es decir, sociedades donde las instituciones públicas no humillen, por activa o por pasiva, a las personas, y donde, por decirlo con las palabras del art. 10.1 CE, «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social»⁹. El derecho a una vivienda y a una ciudad digna y el derecho a una educación sin discriminaciones son elementos interconectados, como veremos, y relevantes para la decencia social y la dignidad de las personas.

Por otro lado, conviene efectuar en este momento una matización sobre el objeto del presente estudio. Es evidente que tanto los alumnos nacionales como los extranjeros (o de origen extranjero) pueden encontrarse en lo que la Disposición adicional de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (ahora derogada) denominaba «situación social o cultural desfavorecida», como una de las circunstancias que caracterizaban a los alumnos con *necesidades educativas especiales*¹⁰. Pero también lo es que en el contexto so-

⁸ Sobre la relación entre meritocracia y educación, especialmente en sociedades como la estadounidense o la británica, puede consultarse DE BOTTON, Alan (2004): *Ansiedad por el estatus*, Taurus, Madrid, pp. 90 y 91, especialmente.

⁹ Sobre el concepto de sociedad decente, véase MARGALIT, Avishai (1997): *La sociedad decente*, Paidós, Barcelona.

¹⁰ Ahora, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que deroga precisamente esta Ley, señala en su art. 71.1 una aparente distinción entre

cial en que se escriben estas líneas, es la presencia de alumnos inmigrantes en tales situaciones lo que provoca, junto con otras causas que se analizarán, el agravamiento de los fenómenos de segregación escolar. De ahí el título de la presente obra y su énfasis en este colectivo específico, aun cuando distintas reflexiones que se realicen a lo largo de estas páginas tengan sentido también para alumnos no inmigrantes desfavorecidos.

El presente estudio tiene su origen en la ponencia presentada en el Foro de Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el día 23 de marzo de 2007, bajo el título *Las Entidades Locales y la inmigración: Ciudad, segregación urbana y segregación escolar. Las relaciones entre el Derecho público, el derecho a la vivienda y el derecho a la educación y las políticas públicas urbanas*. Para la presente edición sólo se ha alterado el título y se han introducido algunas modificaciones, derivadas, básicamente, de las aportaciones surgidas en el debate con los asistentes y de la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Por último, quiero agradecer al Dr. Íñigo Ortiz de Urbina, profesor en la UPF, la lectura de la primera versión de esta obra y sus sugerentes observaciones. Asimismo, también deseo expresar mi agradecimiento a los profesores Xavier Bonal y María Jesús Larios, por su amabilidad y disposición para comentar conmigo diversos aspectos objeto de tratamiento en esta obra. Naturalmente, cualquier opinión, error o inexactitud en la misma sólo es achacable a su autor.

I. INTRODUCCIÓN: FUNCIÓN DEL DERECHO PÚBLICO EN LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES Y ORIENTACIONES Y LÍMITES QUE OFRECE PARA EL DESARROLLO DE DETERMINADAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las presentes reflexiones intentan ser una primera incursión desde el Derecho, con el auxilio de otras ciencias, en los problemas y retos

los alumnos con necesidades educativas especiales (véase su definición en el art. 73, con alusiones exclusivas a discapacidad o trastornos graves de conducta) y alumnos que necesitan una educación diferente a la ordinaria por «haberse incorporado tarde el sistema educativo» o por «condiciones personales».

para el Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1 CE) que plantea la segregación escolar en conexión con la segregación urbana.

Desde luego, la segregación escolar y la concentración de minorías en determinados centros educativos están conectadas con una cuestión más amplia y compleja como es la de la integración de la inmigración en nuestra moderna y compleja sociedad.

En el recientemente presentado Informe 2006 del *Síndic de Greuges* (Defensor del Pueblo) catalán al Parlamento de Cataluña¹¹, se destaca el problema creciente de la segregación escolar. Efectivamente, en las páginas 158 y ss. se señala como existente (traduzco del catalán):

«Crecientes problemas de concentración de riesgos sociales y educativos que tienen lugar en determinados barrios y que motivan diversas reacciones de los ciudadanos, tanto de los que acceden a escuelas gueto como de los que no obtienen la plaza deseada en la escuela deseada y hacen lo posible por evitar acceder a estas escuelas. El problema de la segregación escolar sobrepasa las posibles acciones de la misma Administración educativa y tiene que ver también con los problemas del desarrollo urbanístico asociados al crecimiento de las ciudades, con la concentración social de población socialmente desfavorecida en determinadas zonas y la creciente llegada de población inmigrante y su concentración en barrios específicos. (...).

Asociado a la misma falta de plazas está el problema de la segregación escolar que inicialmente se deriva de la concentración territorial de riesgos sociales, pero que, una vez en marcha, comporta que algunos centros adquieran una fuerte estigmatización social. (...)

Acaba sucediendo que algunos centros devienen «especializados» en la atención del alumnado con más dificultades, y otros, en cambio, en el mismo barrio, preservan una homogeneidad social más elevada que facilita la tarea educativa. Un segundo efecto no deseado de estos procesos tiene que ver con el «efecto huida», que se deriva del proceso de estigmatización de determinados centros, los cuales no solamente ven como absorben el alumnado de incorporación tardía, sino también

¹¹ Consultable en: http://www.sindic.cat/ficheros/informes/50_INFORMA_NUAL2006WEB.pdf. Última consulta efectuada, 13 de marzo de 2007.

como otras familias del barrio evitan la escuela y buscan plaza en otras zonas. (...). Cuando los niveles de concentración del alumnado inmigrante son muy elevados, se observan también reacciones de queja de los ciudadanos autóctonos, los hijos de los cuales comparten la escolarización en el mismo centro. (...).

El caso expuesto (se refiere a un CEIP de Santa Coloma de Gramanet, en el área metropolitana de Barcelona, con un 80% de alumnos de origen inmigrante, que dirigió una queja al Síndic) es una muestra de los peligros que comporta la segregación escolar, no solamente desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades educativas, sino también desde la perspectiva de la erosión de la cohesión social y comunitaria. Los procesos de estigmatización de centros y colectivos pueden desencadenar procesos de rechazo social o étnico que se deriven únicamente de la concentración de situaciones de dificultad. Las medidas al alcance de las Administraciones implicadas para paliar estas situaciones son limitadas y requieren otros instrumentos que ayuden a combatir las tendencias hacia situaciones de segregación escolar que incluso superan la segregación social».

Aunque la cita es ciertamente larga, creo que da una idea bastante precisa de la gravedad y preocupación que suscita en ciertas instancias el fenómeno de la segregación urbana y escolar¹². Este Informe de 2006 continúa la línea de otros informes en que se ha aludido al problema de segregación urbana en relación con la vivienda o con los equipamientos religiosos (Informe de 2003), cuestión esta última que aquí no se va a considerar¹³.

¹² Si tomamos de nuevo como ejemplo el caso catalán, cerca del 85% de los inmigrantes se concentran actualmente en Cataluña en los centros de la red pública, que escolarizan al 60% del total del alumnado. La concertada, a la que acude un 40% de la población estudiantil no universitaria, acoge únicamente un 15% de los recién llegados (de acuerdo con informaciones ofrecidas por el diario *El Periódico de Catalunya*, del martes, 3 de julio de 2007, p. 27).

¹³ «Finalment, hem de fer un advertiment sobre la segregació espacial que existeix en algunes ciutats mitjançant la concentració de grups socialment homogenis en determinades zones de les ciutats que es converteixen en focus de marginalitat i degradació. Les experiències viscudes per algun dels països de nostre entorn, en relació amb la creació d'autèntics guetos urbans, han de servir de referència en el moment de dissenyar i implantar les polítiques

Ahora ya desde una perspectiva estatal, cabe aludir al *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, aprobado por el Gobierno de España en 2007¹⁴, en cuya página 143, bajo el epígrafe de «equidad educativa» se señala lo siguiente:

«Uno de los problemas específicos al que hay que hacer frente es la tendencia a la concentración de alumnos inmigrantes en centros escolares de titularidad pública; aunque este hecho se produce en todos los niveles educativos, alcanza los mayores porcentajes en la etapa de Educación Primaria y disminuye en niveles postobligatorios. No actuar para invertir esta tendencia producirá una segregación de la comunidad educativa en grupos diferenciados en función de la cultura, del origen étnico y social y de la capacidad económica, que indudablemente, se trasladará a la sociedad. La situación se agrava aún más si tenemos en cuenta que la población inmigrante suele asentarse en zonas socialmente desfavorecidas en mayor incidencia de alumnado en situación de desventaja social y, por ende, con más demandas educativas diferenciales que aumentan la presión sobre los recursos humanos y materiales disponibles».

d'habitatge amb la finalitat d'evitar el desenvolupament d'aquest fenomen. En aquest sentit, els instruments de planificació general han de fugir de zonificar d'una forma estricta i han de perseguir una ciutat més integrada, basada en un model urbà sostenible des d'un punt de vista social, econòmic i ambiental. La distribució d'acord amb criteris racionals en el territori dels terrenys qualificats per equipaments destinats a cultes religiosos, també incidirà en una redistribució de grups socials i evitarà la segregació espacial. Així mateix, mitjançant els instruments d'intervenció en el mercat del sòl als quals hem fet referència en parlar de la insuficiència de l'habitatge protegit, s'ha de procurar evitar concentracions socials homogènies». (Informe del Síndic de 2003).

Sobre las relaciones entre segregación urbana y usos religiosos del suelo, con una perspectiva comparada, puede consultarse PONCE (2005): «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, enero-febrero.

¹⁴ Puede consultarse en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200702/plan.pdf>. Última consulta efectuada, 15 de julio de 2007.

En tercer lugar, cabe hacer referencia a un interesante informe solicitado por el Gobierno holandés al *Netherlands Council for Social Development (RMO)*, quien lo elaboró en 2005 bajo el título de *University, Diversity and Ties. On Concentration and Integration of Minority Groups in the Netherlands*¹⁵. En el mismo se realiza una profunda reflexión sobre cómo puede un gobierno promover la cohesión social en una sociedad en la que se están desarrollando tendencias a la concentración por criterios étnicos.

El informe destaca como la concentración y segregación en barrios, escuelas y organizaciones étnicas existen y pueden ser un fenómeno negativo si van acompañadas de pobreza u otras circunstancias¹⁶. En relación con las escuelas, el informe se ocupa de las llamadas «escuelas concentradas» en holandés, también llamadas «black schools», definidas como aquéllas en las que existe por lo menos un 50% de alumnos provenientes de grupos minoritarios y conecta su existencia con la concentración espacial en ciertos barrios de estos grupos.

El informe analiza los esfuerzos públicos de desconcentración en esos barrios y escuelas y concluye que aunque son valiosos y necesarios, son limitados, en el sentido de que existen razones *legales*, junto a otras de tipo distinto¹⁷, que fijan tales límites, citándo-

¹⁵ Consultable gratuitamente en: <http://www#dviesorgaan-rmo.nl/downloads/standard/Vertaling%20def.pdf>. Última consulta efectuada: 13 de marzo de 2007.

¹⁶ En lo que coincide con diversos estudios existentes sobre el tema. Por ejemplo, en el ámbito anglosajón, con una comparación entre EE.UU y Reino Unido, puede consultarse BERUBE, Alan (2005): *Mixed Communities in England. A US Perspective on Evidence and Policy Prospects*, Joseph Rowntree Foundation (consultable en <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/0295.asp>). (Última consulta efectuada: 12 de julio de 2007). Este autor señala cómo la concentración acompañada de pobreza en áreas urbanas deprimidas reduce la actividad del sector privado local, limita las redes de trabajo y las ambiciones de empleo, *ejerce fuertes presiones sobre la calidad escolar*, estimula altos niveles de delincuencia y desorden y exacerba las desigualdades en materia de salud.

¹⁷ El informe holandés alude a las actitudes políticas y los compromisos que han surgido a través de tortuosos procesos de discusión. Se cita como

se entre otros derechos limitadores de la acción pública, precisamente, el derecho a la educación contenido en la Constitución holandesa y la libre elección de centro como uno de estos límites legales¹⁸.

Partiendo de estos límites, entre ellos los jurídicos, el informe sugiere avanzar hacia un nuevo modelo basado en la unidad, la diversidad y la construcción de lazos sociales que promuevan la cohesión social, al que en la parte final de este estudio haremos referencia.

Es decir, la desconcentración tiene en el Derecho su punto de partida y su punto final (motivado también por otras razones no legales), en el sentido de que la lucha contra la segregación es un mandato —como veremos, también en nuestro propio sistema jurídico— constitucional y legal, pero, a su vez, las posibilidades de actuar di-

ejemplo el art. 23 de la Constitución holandesa que garantiza la libertad de educación o, en otras palabras, que la educación especial y la pública son iguales, derecho que sido usado en una modesta escala (de momento) para la fundación de escuelas Islámicas y los para la existencia de específicos tipos de escuelas que son casi exclusivamente usadas por «niños blancos» (caso de, por ejemplo las escuelas de la Iglesia Reformada). En segundo lugar, alude a la existencia de políticas públicas contradictorias entre sí. En tercer lugar, se menciona el hecho de que la concentración en ciertos casos es un *fait accompli* de difícil solución. Finalmente, se consideran las elecciones de los ciudadanos que interfieren y obstaculizan las políticas de desconcentración, aludiendo al caso norteamericano, con el *busing* y el *white flight* a otras escuelas, aspecto al que luego aludiremos.

¹⁸ En el ámbito de la vivienda, por cierto, puede traerse también a colación aquí las recomendaciones del Consejo de Europa a los gobiernos, en el sentido de «la dispersión o segregación forzosa de los inmigrantes y las minorías étnicas y nacionales es inaceptable», por contraria a la libertad de residencia, siendo lo necesario «garantizar que las políticas de vivienda, planificación y urbanización tratan de dar a los inmigrantes y a las minorías étnicas *la misma libertad de elección que tiene el resto de la población*, incluso oportunidades para vivir fuera de las zonas tradicionalmente pobladas por grupos minoritarios» (CONSEJO DE EUROPA, 2000: *Marco para las políticas de integración*, documento de trabajo, consultable en <http://www.imsersomigracion.upco.es/>. Última visita efectuada: 1 de marzo de 2006, p. 15).

recta e indirectamente contra la misma se encuentran limitadas por diversos derechos constitucionales, entre ellos el derecho a la libre elección de centro. Esto no significa que el Derecho prohíba la intervención pública. Bien al contrario, la exige, pero a la vez la limita.

Estas ideas preliminares conducen, en definitiva a cuestionar cuál es el papel del Derecho en el marco del Estado Social y Democrático para acompañar las políticas públicas de integración e inclusión social de la inmigración. En otras palabras, ¿debe preocuparse el Derecho por todos los problemas vistos?; ¿puede desempeñar algún papel el Derecho en su resolución?; ¿mediante qué técnicas jurídicas?¹⁹. Dejando la última pregunta para el desarrollo concreto que se efectuará en páginas ulteriores, conviene ahora detenerse en las dos primeras cuestiones.

La respuesta a la primera pregunta debe ser, obviamente positiva, desde un entendimiento antiformalista, realista y funcional del Derecho.

Sólo si entendemos que el Derecho no es un sistema cerrado en sí mismo basado en la mera lógica deductiva formal y que puede y debe tener una función de permitir y acompañar el cambio social, tiene sentido plantearnos los temas que nos plantearemos aquí y utilizar las aportaciones ofrecidas por otras ciencias²⁰.

¹⁹ En lo que sigue, se recogen esencialmente mis reflexiones formuladas en «Las relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial», en PONCE SOLÉ, Juli (coord.) (2006): *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid.

²⁰ En el ámbito del Derecho Administrativo, se trata de un enfoque ya destacado por autores clásicos. Puede citarse ya a OLIVÁN, quien en su obra *La Administración Pública con relación a España* (citamos por la edición de IEP, Madrid, 1954, pp. 293 y ss.), señalaba que «la Administración es una ciencia, porque no sólo consiste en la acción que se cuida y asegura el cumplimiento de las leyes, sino (...) que enseña a conocer las necesidades y los intereses y la mejor manera de darles satisfacción y fomento, según los casos». Cabe aludir también, más modernamente, a GARRIDO FALLA, F. (1961): *Dos métodos en el estudio de la Administración Pública (método jurídico y ciencia de la Administración)*, Instituto García-Oviedo-Universidad de Sevilla, 1961, pp. 92 y ss.,

Desde la perspectiva que adoptaremos conscientemente, el Derecho no sólo tiene una función de gestión de conflictos una vez surgidos éstos (ámbito donde el Derecho penal es especialmente relevante) si no también una función de prevención de conflictos y de integración social, actuando como un elemento de cambio social, en la línea de lo propugnado por Bentham entre finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Sin embargo, éste no es un enfoque todavía uniformemente aceptado en la Ciencia Jurídica. Diversos paradigmas han influido en el modo de legislar, en el modo de aplicar la legislación por los operadores jurídicos de la Administración y el poder judicial y en el modo de desarrollar su trabajo la doctrina científica (temas de tesis, de artículos, de monografías, líneas de investigación...). La reconstrucción del entero sistema en España ha de llevarnos a la búsqueda de las *bases constitucionales*, en la terminología de Vedel, del Derecho público.

La interiorización de la irradiación del Estado social lleva a una determinada concepción del Derecho público y del método jurídico en este campo. Por lo que se refiere al Derecho público en el seno de un Estado social, al hilo del comentario de las relaciones entre políticas sociales y Derecho, y siguiendo en este punto a Calvo Gar-

destacando la necesaria aproximación antiformalista en el estudio de los temas administrativos. Por último, no puede olvidarse el clásico trabajo del profesor Alejandro NIETO, «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», publicado en la *RAP*, núm. 76, de 1975, pp. 9 y ss., donde se destacaba que «en definitiva, de lo que se trata es de que el jurista, en cuanto técnico del Derecho, formule y ponga a disposición de la sociedad técnicas concretas que hagan viable la *realización* de los intereses colectivos y generales, de la misma manera que ahora existen ya para la *defensa* de los derechos individuales». El mismo profesor NIETO recordaba unos años más tarde, en su introducción a *34 Artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, 1983, p. 44, cómo la inicial preocupación de los autores clásicos por el buen funcionamiento administrativo se fue diluyendo posteriormente, concentrándose el Derecho Administrativo sólo en el «arte de defender a los particulares», por influjo determinante de la práctica de la abogacía en el ámbito académico.

cía²¹, se puede decir que la orientación de la intervención jurídica hacia la integración social, o la utilización del derecho como instrumento para la realización de fines, conlleva dos consecuencias importantes.

La primera, de orden cuantitativo, la tendencia hacia una inflación normativa, con el establecimiento de normas que tratan de abarcar todas las situaciones de hecho y ofrecerles un tratamiento. La segunda es de orden cualitativo, porque esta legalización de todos los aspectos de la vida social implica un proceso de «juridificación», esto es, de «colonización de la sociedad civil», por un lado; y a su vez, un nuevo tipo de derecho, un derecho «administrativizado» que se ha llamado «derecho útil o regulativo» y que viene a suponer el tipo de Derecho común en el modelo de Estado social.

Como vienen a precisar diversos autores, entre ellos Teubner, en lo que se refiere a esta nueva forma que se impone de comprender lo jurídico, legalización no significa simplemente «proliferación» del Derecho, sino que indica un proceso en el cual el Estado social produce un nuevo tipo de Derecho: el Derecho regulativo. Este es definible en sus funciones como un Derecho preordenado a las exigencias de guiar el Estado social, y en su estructura, como un Derecho tendencialmente particularizado, teleológicamente orientado y fuertemente dependiente del auxilio de las ciencias sociales». El cual, añadimos nosotros, no se limita a garantizar ámbitos exentos de incidencia pública, sino también a garantizar, en positivo, que la intervención pública ante los fallos del mercado será eficaz y garantizadora de otros derechos en juego.

Con todo, y a partir de las referencias a cuestiones como la función promocional, a la introducción de técnicas de sanción positivas, a otras como las leyes incentivadoras, al derecho «útil» o «regulativo» o a las más generales cuestiones reflejadas en las tendencias de evolución del Derecho señaladas, de lo que se trata ahora es

²¹ CALVO GARCÍA, M. (1998): «Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista», en AÑÓN, M. J.; BERGALLI, R.; CALVO, M., y CASANOVAS, P., *Derecho y sociedad*, Tirant lo Blanch, Valencia.

de poner de manifiesto la utilidad de los instrumentos jurídico-legales a la hora de promover activamente el cambio social. Dicho de otro modo, de lo que se trata es de poner sobre la mesa cómo el Derecho moderno «queda disponible como mecanismo autónomo de poder», es decir, se manifiesta como un genuino instrumento del Estado moderno.

En definitiva, la realidad social y la aportación de otras ciencias sociales para su conocimiento (economía, sociología, antropología...) tienen un peso importante tanto en la elaboración del Derecho público como en su interpretación, de acuerdo, por cierto, con el art. 3.1 del Código Civil. También deberían tenerlo en la doctrina científica, que junto a aproximaciones históricas, cuyo uso y utilidad está ampliamente aceptado doctrinalmente, debería tener en cuenta, además, elementos ofrecidos por otras ciencias sociales, para evitar aproximaciones formalistas a sus objetos de estudio.

Por tanto, este trabajo persigue alejarse de lo que Caillosse ha denominado «positivismo técnico» que impregna la doctrina universitaria y que podría resumirse de la siguiente manera: no se «sabría ser jurista» sin tener deliberadamente las palabras y las cosas jurídicas estudiadas a buena distancia de su contexto social²². Bien al contrario, el presente trabajo pretende analizar el Derecho administrativo español «revisitado» por las ciencias sociales, buscando su «constitucionalización», con una perspectiva comparada, aplicándolo a un «ámbito o sector de referencia» y considerándolo, como ya se ha apuntado, un elemento de dirección social, entre otros, en relación al cual la Ciencia del Derecho Administrativo «no puede quedarse en la construcción dogmática de cada una de las instituciones y reglas. Al Derecho administrativo le interesan también las condiciones o presupuestos que hacen que una institución sea eficaz. Ello implica insertar cada una de esas instituciones en un contexto más amplio, analizar sus relaciones recíprocas e interacciones, (...) la ciencia del Derecho administrativo ha de ser concebida como

²² CAILLOSSE, Jacques (2007): «Droit administratif et sciences sociales», en RUFFERT, Matthias (ed.): *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Sellier, pp. 171 y ss.

una ciencia de dirección, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales». En definitiva, una nueva Ciencia del Derecho administrativo que exige innovación dogmática: menos formalismo y más realismo²³.

II. LAS RELACIONES ENTRE URBANISMO Y EDUCACIÓN

Partiendo de los presupuestos epistemológicos y metodológicos esbozados en el prólogo y la introducción, el objeto de las presentes páginas es avanzar algunas reflexiones sobre las relaciones existentes entre el urbanismo y la educación, desde la perspectiva del papel del Derecho urbanístico, y del Derecho público en general, sobre esta cuestión. Se trata de un tema poco tratado en España hasta el momento, aunque mucho más en otros países de nuestro entorno, como se podrá apreciar a lo largo de la exposición.

Siquiera desde el punto de vista intuitivo, parece haber un cierto acuerdo sobre la existencia de relaciones entre la ciudad y la escuela y el fracaso escolar, detectándose el papel que el urbanismo, y el Derecho que lo acompaña, puede tener en la prevención de la exclusión social y, por tanto, del fracaso escolar. Las conexiones entre ciudad, vivienda y segregación escolar han sido notadas, por ejemplo, por Hall, quien ha señalado como se trata de una cuestión de gran relevancia, que «requerirá un esfuerzo a largo plazo que incluye la ruptura y la dispersión de esos islotes de carencias concentradas. Y esto siempre ha sido, y siempre será políticamente impopular. El remedio, seguramente, pasa porque las viviendas sociales, las viviendas baratas, estén lo bastante dispersas para que los niños que vivan en ellas se integren plenamente en el sistema educativo general y que los demás residentes no lo consideren una amenaza»²⁴.

²³ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2006): «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en BARNES, Javier (ed.): *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, p. 38, especialmente.

²⁴ HALL, P. (2000): «Planificación y gestión de la ciudad para la sociedad

Cabría hablar, en cierta manera, de la existencia de vínculos «invisibles» entre urbanismo y educación. Creemos que existe un fértil campo de investigación transdisciplinar, donde la Sociología, la Ciencia Política, la Economía, el Derecho y las especialidades ligadas a la Educación pueden darse la mano y descubrir estos vínculos, que yo sólo pretendo iluminar parcial y brevemente en estas líneas.

En otros países, tanto la investigación universitaria como el debate público ya ha descubierto tales vínculos, como, señaladamente ocurre en el caso francés, donde ya se cuenta con diversos trabajos sobre el tema, a los que iremos haciendo referencia, y existe un vivo debate en el momento de redactar estas líneas sobre la llamada «carta escolar», mecanismo de relación entre domicilio y escuela al que también aludiremos a lo largo de este trabajo (véase sobre todo Maurin, 2004 y Felouzis, Liot y Perroton, 2005).

En estas líneas introductorias puede ya avanzarse la gran conclusión de esta primera incursión intelectual: *las políticas públicas de vivienda y urbanismo, desplegadas en el marco jurídico en vigor, son también políticas públicas educativas.*

Es decir, las cuestiones urbanas influyen sobre el sistema educativo. Más concretamente:

- A) El problema a abordar es el de la conexión entre la segregación urbana y la segregación escolar (entre los guetos urbanos y los guetos escolares) y el impacto de esta última en el fracaso escolar (sobre este concepto, por ejemplo, A. Marchesi Ullastres, 2003²⁵). Debemos, entonces, dedicar un esfuerzo a intentar definir previamente estos conceptos.

emergente», *Urban*, 4, p. 19. Este autor señala a continuación que «Parece más fácil hacer este tipo de construcción y reconstrucción a gran escala, y que los nuevos residentes acepten, desde el principio, la mezcla como un hecho, que insertar viviendas sociales en zonas residenciales ya establecidas».

²⁵ De acuerdo con este autor, siguiendo a la OCDE, cabe detectar tres manifestaciones del fracaso escolar: 1. Alumnos con bajo rendimiento académico: aquellos que a lo largo de su escolarización no alcanzan un nivel de conocimientos mínimo. 2. Alumnos que abandonan o terminan la educación obliga-

- B) Estamos, pues ante un tema de gran importancia, porque si existe alguna conexión entre la segregación urbana y escolar y el fracaso escolar, dado que éste es negativo, aquéllas también lo serían y cabría preguntarse qué puede hacerse para evitarlas o amortiguarlas.
- C) Para abordar este problema, formularé 6 hipótesis de trabajo, sobre las que reflexionaré. No son conclusiones, sino hipótesis, que invito al lector o lectora a considerar conmigo.
- D) La formulación de las hipótesis se realiza desde el método jurídico, con un enfoque *socio-jurídico* (sobre este enfoque en la investigación jurídica puede consultarse Oliveira, 2006), partiendo del art. 3.1 del Código civil, que se refiere a la necesidad de considerar la realidad social en la interpretación de las normas jurídicas vigentes, normas que se inscriben en el ordenamiento jurídico propio de un Estado social (art. 1 Constitución Española). Por esta razón, tendré en cuenta aportaciones efectuadas desde otras ciencias distintas a la jurídica y diversos estudios empíricos.
- E) En definitiva, mi enfoque desde el Derecho implicará conocer si el ordenamiento jurídico en vigor establece reglas o principios que haya que aplicar en relación con la segregación urbana y escolar y si demanda algún tipo específico de intervención pública para corregir ambos fenómenos O, por el contrario, averiguar si no se ocupa de esta cuestión en absoluto.

Avanzo que nuestro ordenamiento jurídico sí se ocupa de estos problemas y que establece reglas y principios para que, mediante la intervención pública, se luche contra ellos. Es decir, no cabe aquí *laissez faire*, por exigencia constitucional y legal. Otra cuestión distinta y compleja es el alcance, modos y límites del papel público al respecto.

toria sin la titulación correspondiente. 3. Juntamente con las consecuencias sociales y laborales en la edad adulta de los alumnos que no han alcanzado la preparación adecuada.

III. LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO EN QUE SE BASA ESTE ESTUDIO

Como avanzábamos, mi exposición se centrará en el análisis de seis hipótesis de trabajo sobre las cuestiones apuntadas. Estas hipótesis son las siguientes:

1. *Una elevada concentración de alumnos de nivel socioeconómico bajo puede incrementar las posibilidades de fracaso escolar.*
2. *La concentración de alumnos de bajo nivel socioeconómico en una escuela es causada, en parte, por los fenómenos de segregación urbana en curso; deben considerarse también al respecto las «estrategias familiares» de evitación de determinados centros.*
3. *Segregación urbana y segregación escolar son fenómenos profundamente imbricados: la existencia de guetos urbanos da lugar a la existencia de escuelas-gueto.*
4. *La segregación urbana y la segregación escolar son fenómenos negativos, que ponen en riesgo la cohesión social y territorial, el derecho a la ciudad (47 Constitución Española), el derecho a la igualdad (arts. 9.2 y 14 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE).*
5. *La Constitución española de 1978 y la legislación vigente, tanto transversal como específica en materia de urbanismo, vivienda y educación, obligan a los poderes públicos a adoptar una actitud activa diligente de prevención y lucha contra la segregación urbana y la segregación escolar, en garantía del derecho a la educación, sin olvidar la libertad de elección de centro.*
6. *La necesaria intervención pública contra la segregación urbana y escolar debe ser de tipo preventivo y reactivo:*

Preventivo: es necesario considerar la vinculación entre las políticas públicas urbanísticas y de vivienda y la educa-

ción. Diversas técnicas jurídicas de promoción de la mezcla social urbana pueden favorecer también la diversidad en la composición escolar.

Reactivo: allí donde ya exista segregación urbana y escolar, sin dejar de utilizar políticas públicas urbanísticas y de vivienda para luchar contra ambas, es posible y necesario actuar para atenuar éstas y garantizar el derecho a la educación, mediante diversas vías conectadas con el régimen de admisión en centros sufragados con fondos públicos y la distribución equilibrada de los alumnos entre éstos, recurriendo, si es preciso, a su reparto geográfico en garantía de la cohesión social y territorial, en el marco de acciones positivas específicas sobre territorios y/o personas.

Analicemos, pues, dichas hipótesis.

1. UNA ELEVADA CONCENTRACIÓN DE ALUMNOS DE NIVEL SOCIOECONÓMICO BAJO PUEDE INCREMENTAR LAS POSIBILIDADES DE FRACASO ESCOLAR

De acuerdo con estudios empíricos disponibles, la segregación urbana y la segregación escolar, con su correlato de ausencia de mezcla social en el barrio y en las aulas, pueden tener un impacto negativo en el rendimiento escolar y aumentar las posibilidades de fracaso escolar (Defensor del Pueblo, 2003, Volumen I, pp. VII y VIII, OCDE, 2005, pp. 35, 45, 88, Maurin, 2004, Felouzis et al, 2005, pp. 49 y ss., F. Ferrer (dir.), 2006, p. 25).

Todavía no hemos abordado qué es la segregación urbana y escolar, pero podemos avanzar ahora que conlleva la concentración de alumnos de bajo nivel socioeconómico en determinados colegios y aulas, lo que provoca la ausencia de mezcla social y, en consecuencia, supone aumentar el riesgo de fracaso escolar.

En este sentido, parece conveniente acudir a los estudios empíricos disponibles para fundamentar dicha conclusión. Maurin (Maurin, 2004, p. 48) es especialmente concluyente respecto al

impacto del lugar de residencia sobre las capacidades individuales. Este impacto tiene lugar por la vía de la escuela. De acuerdo con estudios empíricos disponibles, que él maneja, la falta de mezcla social y la homogeneidad en las aulas con niños provenientes de hogares de bajo nivel socioeconómico puede suponer un incremento del riesgo del fracaso escolar de hasta el 50%. Estas diferencias sugieren, según él, de forma convincente que el contexto social tiene un efecto propio muy significativo sobre los destinos escolares²⁶.

Por el contrario, la mezcla social parece que podría ayudar a niños de familias modestas a reducir el riesgo del fracaso escolar, de acuerdo con distintos programas de prueba lanzados en EE.UU. Estos programas públicos han permitido a familias modestas cambiar de residencia y, en algunos casos, a sus hijos de escuela (es el caso del programa *Moving to Opportunity* (MTO), en Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles y Nueva York). Estamos, efectivamente, ante auténticos *experimentos sociales*, que avalan la posibilidad de utilizar el método experimental también en las ciencias sociales, y cuyos resultados todavía están en fase de evaluación²⁷. Dado el interés del programa MTO y la existencia de una evaluación parcial de sus efectos, con referencias al rendimiento escolar de los niños que se mudaron con sus familias, merece la pena detenernos un momento en él.

²⁶ Uno de los estudios empíricos manejados se refiere al caso de 15.000 niños judíos de nacionalidad etíope repatriados a Israel en 1991, con financiación de este Estado, y repartidos en diversos lugares de residencia de forma aleatoria. El análisis efectuado explicado por MAURIN permite constatar que los niños que, por azar, fueron a parar a escuelas con mejor rendimiento tuvieron menor fracaso escolar.

²⁷ En consecuencia, deben matizarse afirmaciones como la efectuada por SABINO, Carlos A. (2006): *Los caminos de la ciencia. Una introducción al método científico*, Lumen, p. 50, al distinguir a las ciencias naturales de las sociales en el hecho de que las primeras utilizan el método experimental, mientras las segundas no pueden hacerlo. El programa MTO es un ejemplo que obliga a reflexionar sobre esta tajante distinción y muestra las posibilidades de la experimentación en el ámbito de las ciencias sociales.

El interés reciente por la localización geográfica y la movilidad como factores importantes que formaban el futuro de familias de ingresos bajos empezaron con los resultados del *Programa Gautreaux*, un programa de supresión de la segregación racial ordenado por tribunales federales en Chicago. Bajo el nombre de la arrendataria y activista Dorothy Gautreaux, los solicitantes y los residentes de viviendas públicas de Chicago iniciaron un proceso judicial por la segregación de vivienda contra la Administración en 1966. Los tribunales fallaron a favor de solicitantes y residentes, proporcionando (entre otros remedios) una opción de movilidad de alojamiento por toda la región de Chicago para aproximadamente 7.100 familias negras para corregir la segregación racial extrema que había sido impuesta en el parque de vivienda pública.

Esta opción se conoció como el *Programa Gautreaux*, que tomó forma durante los últimos años de la década de los setenta del pasado siglo. Las familias que participaban fueron ayudadas por la Administración a marcharse de áreas racialmente aisladas. Las familias escogidas para el programa Gautreaux recibieron ayudas que exigían que pasaran a barrios predominantemente blancos o mixtos racialmente. También recibieron ayuda de consejeros de alojamiento para hacer estos movimientos. Iniciada durante los últimos años 80, la investigación en el Programa Gautreaux sugirió que, gradualmente, los movimientos a localizaciones suburbanas menos segregadas estuvieron asociados con mejoras perceptibles en las vidas de los adultos y niños que participaban. Aunque éstos habían experimentado inicialmente disminuciones en el rendimiento escolar, a la larga (7 a 10 años) tales niños tuvieron menos probabilidades de abandonar la escuela y más de encontrar trabajo o llegar a la universidad comparando con otros niños en barrios segregados.

Aunque Gautreaux despertó un gran interés en la comunidad científica, ésta fue consciente de los riesgos de mala interpretación de unos resultados que podían ser atribuidos a la casualidad o a otros factores. Por ello, MTO fue diseñado para ser el experimento que directa y rigurosamente pruebe si las mudanzas a áreas urbanas con bajos índices de pobreza pueden generar cam-

bios positivos en las vidas de las familias pobres segregadas espacialmente.

Es decir, por expresarlo de algún modo, MTO proviene, en sus orígenes lejanos, como vemos, de una acción judicial emprendida para acabar con una discriminación, en garantía del derecho a la igualdad. Es, pues, un buen ejemplo de cómo el Derecho puede ayudar a intentar mejorar la gestión pública y puede incentivar la investigación experimental en el ámbito de las Ciencias sociales.

Moving to Opportunity (MTO) es un interesante programa público experimental desplegado en los EE.UU desde 1994 en Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles y Nueva York, con el objetivo de descubrir qué ocurre cuando familias pobres tienen la oportunidad de mudarse de viviendas sociales en los más pobres barrios de estas ciudades. Durante cuatro años, se trabajó desde el sector público en colaboración con el sector privado para reclutar a unas 4.600 familias con muy bajos ingresos, que voluntariamente se unieron al MTO.

Todas las familias vivían en vivienda pública o privada asistida en las partes más pobres de dichas ciudades (donde más del 40% de la población vivía bajo el umbral de pobreza), con niños menores de edad. A este grupo experimental se les ofreció cheques que sólo podían utilizar en barrios con un reducido nivel de pobreza (donde menos del 10% de la población fuera pobre. Además se les ayudó a encontrar y alquilar pisos en dichos barrios específicos. Asimismo se diseñaron otros dos grupos específicos: uno en el que ofrecían ayudas sin restricciones geográficas en la búsqueda de la nueva vivienda y otro al que no se ofrecieron ayudas y continuaron viviendo en vivienda pública o socialmente asistida, a fin de tener términos de referencia.

Entre las conclusiones obtenidas por la evaluación oficial parcial realizada hasta la fecha, destaca la evidencia de que MTO tiene reales efectos en las vidas de las familias participantes y en el ámbito de las condiciones de vivienda y en las características de las escuelas donde asisten sus hijos. Sin embargo, no existen pruebas

concluyentes, de momento, sobre los efectos en el rendimiento escolar, el empleo y las ganancias económicas, los ingresos familiares, la seguridad alimentaria y la auto-suficiencia. Aunque, sin duda, uno de los más claros mensajes de la evaluación parcial realizada es que la política pública puede influir, aunque no dictar, la localización residencial de las familias de bajos ingresos. Con los datos existentes, algunos de los problemas de los residentes en barrios muy pobres parecen ser debidos al medio ambiente urbano, incluyendo la calidad de la vivienda y el entorno y los problemas psicológicos y de conducta, sobre los que el programa MTO tiene efectos significativos²⁸.

¿Por qué se da la posible mencionada correlación? La respuesta parece venir del proceso de socialización de los niños y el papel de los compañeros en el barrio y en la escuela. Diversos estudios ponen de relieve la importancia de la socialización de los niños en la escuela y la influencia que el estatus económico y el nivel de educación de los vecinos tienen sobre los niños (Rich Harris, 2003, pp. 282, 389, 437, desde la Psicología). Es lo que se denomina *el efecto composicional*: la influencia del contexto socioeconómico medio del centro en los resultados de los alumnos, que viene condicionado, a su vez, por el contexto socioeconómico urbano²⁹.

Debemos insistir en este punto: *no se trata tanto de las condiciones físicas del barrio (estado de de los edificios y espacios públi-*

²⁸ Puede consultarse la evaluación parcial realizada en: <http://www.huduser.org/publicatio##/pdf/MTOFullReport.pdf>. Última consulta efectuada: 13 de julio de 2007.

²⁹ CEBOLLA, H., «Why Do Students Learn Less in Segregated Schools and Why Do Immigrants Progress master? Issues On Immigration and Education», conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía el día 7 de julio de 2006 (cuyo texto en inglés puede consultarse en: http://www.iesaa.csic.es/archivos/novedades/Confe_HectorCebolla.pdf) (Última consulta efectuada, 13 de julio de 2007), señala como debido a que los estudiantes en escuelas francesas con concentración de inmigrantes tienen de media un nivel menor de resultados académicos, los profesores ajustan sus evaluaciones a estos resultados más pobres. Las escuelas segregadas ofrecen un ambiente educativo menos exigente para sus estudiantes.

cos, etc.), si no de quién vive en él. Es la homogeneidad social por abajo de los ocupantes la que puede tener una influencia escolar negativa.

Cabe notar, sin embargo, que la virtualidad y alcance de dicho efecto composicional distan de ser pacíficas entre los estudiosos, por lo que cualquier afirmación al respecto debe efectuarse con suma cautela y a la espera de contar con datos más específicos en el futuro. Ahora bien, cabe sugerir también si ante la incertidumbre y la controversia científica que pueda existir en este punto las autoridades públicas, obligadas cotidianamente a decidir, no deberían actuar de acuerdo con, salvando las distancias con el ámbito ambiental, una especie de *principio de precaución social*³⁰, que aconsejaría orientar la toma de decisiones en este ámbito, evitando activamente, al menos, los supuestos de concentración *excesiva*³¹ y segregación escolar (véase *infra* los datos de que se dispone gracias a diversos estudios).

Pero, entonces, ¿cuál es el nivel de concentración «peligroso»? Existen al respecto diversas opiniones, entre las que se encuentra la expresada en el informe de 2003 del Defensor del Pueblo, que lo sitúa en torno al 30% (Defensor del Pueblo, 2003):

«Son cotidianas las informaciones de los medios de comunicación que destacan las carencias, las dificultades, las deficiencias a las que se enfrentan puntualmente un número significativo de centros educativos —generalmente de titularidad pública— que escolarizan a un elevado porcentaje de alumnado de origen inmigrante, las más de las veces en entornos socio-

³⁰ Consideramos, sin embargo, que la reserva de Ley existente exige ante todo que sea el legislador quien decida qué medidas adoptar. Véase *infra* lo que se sostiene sobre el art. 87.1 de la Ley Orgánica 2/2006.

³¹ ¿Qué cabe entender por concentración excesiva? Estamos, sin duda, ante un extremo cuya precisa delimitación deviene importante. Con independencia de lo que se dirá a continuación en el texto, PAJARES, Manuel (2005): *La integración ciudadana*, Icaria, Barcelona, p. 191, ofrece el siguiente criterio: «cabe considerar excesiva una concentración que sea *significativamente superior* a la del barrio en el que se ubica la escuela» (la cursiva es nuestra).

económicos muy desfavorecidos. La investigación refleja estos hechos y pone de manifiesto que es aquí donde realmente la intervención resulta absolutamente imprescindible. El trabajo de investigación demuestra que la variable «concentración», es decir, el examen de los centros educativos con porcentajes de alumnado de origen inmigrante superiores al 30%, da lugar a valoraciones negativas de la situación por parte de la práctica totalidad de los integrantes de la comunidad educativa.

Demuestra también que el alumnado de origen inmigrante se escolariza mayoritariamente en centros de titularidad pública y no en los centros privados concertados; y, también, que los centros públicos que escolarizan mayores porcentajes de alumnado de origen inmigrante se ubican en entornos socioeconómicos desfavorecidos o deprimidos».

Por su parte, Álvaro Marchesi (Marchesi, 2003) cree necesarias políticas activas para que en ningún centro, en educación infantil y en el primer curso de primaria de la ESO el porcentaje de alumnos inmigrantes sea superior al 40% de alumnos matriculados.

Finalmente, cabe citar un estudio empírico recientemente publicado, el cual llega a la conclusión que a partir de un porcentaje superior al 6% de alumnado extranjero, aproximadamente y de forma general, y del 10% cuando nos referimos a centros públicos, «se empieza a observar un impacto negativo y creciente sobre los resultados académicos»³².

³² GARCÍA ALEGRE, Eugeni, y MORENO TORRES, Iván (2006): «Los efectos de la inmigración sobre el rendimiento escolar en Cataluña», en LÓPEZ i CASANOVAS, Guillem (dir.), *Inmigración y Transformación social en Cataluña*, vol. I, BBVA-Generalitat de Catalunya, Madrid, pp. 183 y ss.

2. LA CONCENTRACIÓN DE ALUMNOS DE BAJO NIVEL SOCIOECONÓMICO EN UNA ESCUELA ES CAUSADA, EN PARTE, POR LOS FENÓMENOS DE SEGREGACIÓN URBANA EN CURSO; DEBEN CONSIDERARSE TAMBIÉN AL RESPECTO LAS «ESTRATEGIAS FAMILIARES» DE EVITACIÓN DE DETERMINADOS CENTROS

Respecto a esta hipótesis creemos significativas las palabras de un responsable administrativo de una Comunidad Autónoma, ante la situación generada por el cierre de dos colegios públicos en una popular zona obrera que motivó el traslado de casi un centenar de alumnos gitanos a otros dos centros públicos cercanos, que contaban ya en sus aulas con un 90% de alumnos de esta etnia, al referirse a que otra solución «sería como intentar distribuir los negros en África. ¿Cómo pretendes hacerlo?»³³.

Esta segunda hipótesis de trabajo nos conduce derechamente al concepto de segregación urbana, como una de las fuentes de alimentación de la concentración de alumnos de bajo nivel socioeconómico en ciertas escuelas.

2.1. SEGREGACIÓN ESPACIAL, CAMBIOS URBANOS Y AUSENCIA DE MEZCLA E INTERACCIÓN SOCIAL

La LS 2007 se refiere a la segregación urbana en su Exposición de Motivos (apartado I, *in fine*) al señalar como, desde la perspectiva europea, la expansión urbana española de las últimas décadas debe reencauzarse hacia los parámetros del desarrollo sostenible, en los que insiste la Unión Europea. La urbanización dispersa, la ciudad difusa que ha caracterizado numerosos desarrollos urbanos en España en los últimos años (al amparo de la liberalización del suelo impulsada por la Ley 6/1998, con su voluntad de generalizar la urbanización de terrenos, derogada ahora por la mencionada ley de

³³ Diario *El País*, miércoles 24 de mayo de 2000, p. 36.

2007) genera graves inconvenientes ambientales, económicos (por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos) y sociales. Entre éstos últimos, es destacable la creciente *segregación social* que se observa en diversas ciudades españolas.

¿Qué significado tiene el concepto de segregación urbana?³⁴.

De acuerdo con los diversos trabajos existentes sobre la misma, cabe definirla como la acción y el resultado de la separación de la población dentro de la ciudad, de acuerdo con sus características socio-económicas, étnicas raciales o de otro tipo³⁵.

Numerosos estudios destacan como un fenómeno asociado a la globalización la agudización de los problemas urbanos, visualizados en una creciente segregación urbana y, en el peor y más grave de los casos, en el surgimiento de guetos, es decir de espacios en los que se obliga a radicar a una parte de la población en razón de sus circunstancias económicas y/o étnicas y religiosas³⁶.

En el caso específico español, factores como el *precio de la vivienda*, la *inmigración* o el *modelo urbano de crecimiento disperso*, entre sí interconectados, están acentuando este proceso segregativo, poniendo en peligro la cohesión social y la convivencia, y generando riesgos de posible futura fractura social. Esta fractura social, más

³⁴ En lo que sigue y en algunas otras partes de este trabajo, se recogen algunas de las reflexiones efectuadas en mi trabajo «Sociedades pluriculturales y administraciones locales: diversidad, inmigración y convivencia en las ciudades. Reflexiones jurídicas», aparecido en el núm. 11 de *Cuadernos de Derecho Local*, pp. 37 y ss. Ello no obstante, se introducen reflexiones específicas y complementarias relacionadas con el ámbito educativo.

³⁵ PONCE SOLÉ, Juli (2005): «Els nostres barris: noves migracions, nous riscos de sorgiment de guetos urbans?», capítulo 2 del libro *Informe 2005 del Observatori del Risc*, Barcelona, Institut d'Estudis de la Seguretat, véase el glosario que acompaña el trabajo.

³⁶ Sobre el concepto de *gueto*, cfr. GRUPO ADUAR (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Ariel, p. 182. En relación con la creciente *segregación urbana* en España, cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *La desigualdad urbana en España*, 2000 (consultable en: <http://habitat.aq.upm.es/duel/> Última visita efectuada: 1 de marzo de 2006).

visible en otras sociedades de nuestro entorno, se visualiza territorialmente a través de los fenómenos de los barrios en dificultad y de las «urbanizaciones cerradas» (*gated communities*, en la terminología inglesa), expresión también de la segregación espacial, aunque de signo exactamente opuesto al de los barrios en dificultad. Se trata de ámbitos urbanos cerrados por medios de vallas u otros elementos de delimitación, con controles de acceso y seguridad privada³⁷.

Tanto la existencia de guetos como de urbanizaciones cerradas «para ricos» visualizan territorialmente una creciente segregación urbana, la cual está conectada con un menor intercambio personal: ciertas personas que quisieran tener tal intercambio no pueden, al ver su vida circunscrita a áreas urbanas homogéneas «por abajo», mientras que otras personas no quieren mezclarse con otros que no sean semejantes, por lo que no quieren tal intercambio y se *auto-segregan* en áreas urbanas homogéneas «por arriba».

En definitiva, la separación, querida o no, da lugar a una paulatina degeneración de la convivencia, del contacto social (en espacios públicos, *en escuelas*, etc.) y, en definitiva, del contrato social, afectado por el «miedo al diferente». Puede comprometer, en definitiva, el propio concepto de ciudad tal y como la hemos entendido hasta el momento. Desde el entendimiento de las ciudades como sistemas, tal y como señala la STS de 19 de julio de 1988

³⁷ Un análisis de estas urbanizaciones cerradas en el caso madrileño puede encontrarse en CANOSA ZAMORA, E. (2002): «Las *urbanizaciones cerradas* de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), pp. 545 y ss; una reflexión desde el Derecho sobre las mismas puede hallarse en PAREJO ALFONSO, L. (2003): «Reflexiones sobre la libertad, la seguridad y el Derecho», *Justicia Administrativa*, Octubre, pp. 17 y ss. El proyecto de Ley catalán del Derecho a la vivienda (BOPC de 27 de diciembre de 2006) reconoce, por primera vez en el ordenamiento español, esta realidad desde la perspectiva urbanística, señalando en su art. 17.2, c, como directriz para el planeamiento urbanístico respecto de las viviendas que «la ordenación, como criterio general, ha de procurar evitar el desarrollo de ámbitos o sectores residenciales que se configuren como urbanizaciones con elementos que las cierren».

(Ar. 6084), la existencia de áreas urbanas enfermas no es un problema que pueda circunscribirse territorialmente, conectarse con una clase de personas marginales y ser olvidado. Desde la perspectiva de las ciudades como un todo interconectado, las áreas urbanas enfermas también enferman al resto de la ciudad³⁸.

2.2. LAS «ESTRATEGIAS FAMILIARES» Y LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

Sin embargo, la segregación urbana *por sí sola no alcanza a explicar la concentración de alumnos desfavorecidos en ciertas escuelas*. La segregación escolar con frecuencia es incluso superior a la segregación urbana. Deben existir, pues, otros factores que intensifiquen la segregación escolar: se trata de los que podemos denominar *estrategias familiares*, basadas en el cambio (real o ficticio) de domicilio para tener acceso al colegio público de referencia o, más sencillamente, en acudir al sector privado, para evitar la mezcla no deseada, aspectos bien estudiados en el caso francés, por ejemplo.

Esta reflexión nos remite de nuevo a la existente (de momento) incerteza científica sobre el llamado *efecto composicional* y a un razonamiento pragmático: si bien quizás la concentración excesiva de alumnos de bajo nivel socioeconómico y de origen extranjero en algunos centros públicos puede que no cause un menor rendimiento escolar en las aulas de los mismos, lo cierto es que algunas familias así lo asumen y actúan en consecuencia, evitando dichos centros. Es decir, quizás tal efecto no exista, pero al ser percibido como tal genera la misma consecuencia: el *white flight* y la evitación de ciertos centros escolares. Eso debería hacernos reflexionar, desde luego, sobre la importancia de la intervención pública para, en colaboración con la sociedad, eliminar las actitudes de rechazo y eliminar estereotipos negativos (como recomienda el Defensor del Pueblo, 2003, p. 274), pero también sobre la labor paralela de

³⁸ JACOBS, Jane (1967): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Madrid.

evitar concentraciones, tanto en razón del *principio de precaución social* ya aludido como en razón de evitar rechazos (aún injustificados) con el objetivo de conseguir la mezcla social en las aulas³⁹.

Parece que el desarrollo de políticas públicas y la elaboración de normas jurídicas que las acompañen deberían poder disponer de medidas cuantitativas tanto de la segregación urbana como de la segregación escolar. Ambos fenómenos son cuantificables y en otros contextos se cuenta con una más larga tradición cuantitativa (en el caso de la segregación urbana en España, véase los trabajos de Martori y Hoberg, 2004; para la segregación escolar en Francia, cuantificada a partir de los nombres de pila de los alumnos, véase Felouzis, Liot Y Perroton, 2005).

3. SEGREGACIÓN URBANA Y SEGREGACIÓN ESCOLAR SON FENÓMENOS PROFUNDAMENTE IMBRICADOS: LA EXISTENCIA DE GUETOS URBANOS DA LUGAR A LA EXISTENCIA DE ESCUELAS-GUETO

La tercera hipótesis de trabajo nos introduce directamente en los conceptos de segregación escolar y escuela-gueto, que conviene ahora intentar precisar.

Respecto al concepto de segregación escolar, ésta puede definirse como «la distribución desigual de ciertos grupos minoritarios entre los centros educativos de un país» (Vandenberghe, citado en F. Ferrer (dir.), 2006, p. 42).

En cuanto a la guetización escolar, Moreno Yus señala que éste proceso se refiere al «fenómeno mediante el cual los centros escolares atienden casi en exclusiva a alumnado procedente de grupos étnicos o culturales minoritarios o sin poder, bien por el traslado a las aulas del gueto residencial del barrio que ubica al centro, o bien por el efecto de un traslado masivo del alumnado mayoritario y/o más normalizado desde el punto de vista material a otros centros, ante la presencia (amenazas e incertidumbre del mosaico diversi-

³⁹ Véase *supra*, 1.

dad-desigualdad) de alumnado minoritario o menos normalizado. Traslado u «opción de escape» que en más de una ocasión afecta permanentemente al profesorado» (M.A. Moreno Yus, 2003).

4. LA SEGREGACIÓN URBANA Y LA SEGREGACIÓN ESCOLAR SON FENÓMENOS NEGATIVOS, QUE PONEN EN RIESGO LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL, EL DERECHO A LA CIUDAD (47 CE), EL DERECHO A LA IGUALDAD (ART. 9.2 Y 14 CE) Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 27 CE)

La segregación urbana y la segregación escolar, ahora ya definidas, pueden ser, en definitiva, fenómenos negativos. Así lo ponen de relieve diversos estudios, que conectan ambas segregaciones con dificultades en la gestión de espacios urbanos, incivilidad y delincuencia y fracaso escolar (Berube, 2005, ya aludido).

Estos fenómenos negativos afectan a diversos *principios y derechos* constitucionales y legales, que exigen, por ello, una actividad pública activa en la lucha contra la segregación urbana y escolar.

4.1. *PRINCIPIOS JURÍDICOS RELEVANTES EN RELACIÓN CON LA SEGREGACIÓN URBANA Y ESCOLAR*

En el caso de los *principios jurídicos*, debe tenerse en cuenta que éstos han sido incorporados en los últimos años en el ordenamiento jurídico partiendo de la elaboración por otras ciencias de ciertos conceptos (de ahí, de nuevo, la imprescindible conexión del Derecho con ellas). Estos conceptos ahora ya son conceptos jurídicos debido a su incorporación al ordenamiento jurídico vigente. Sin duda, en gran medida se trata de conceptos jurídicos *indeterminados*, pero, como es propio de los mismos, determinables ante cada política urbana y educativa, siquiera sea con el correspondiente *margen de apreciación* administrativo, que, en cualquier caso, no permite tomar cualquier decisión, sino sólo aquellas que no vulnere los principios jurídicos que controlan en todo caso la discre-

cionalidad, entre ellos, señaladamente, el de interdicción de la arbitrariedad⁴⁰.

Es el caso, por ejemplo, del *desarrollo sostenible*, auténtico principio jurídico que abarca las vertientes económica, ambiental y social (como subraya respecto de esta última Bassols Coma, 2006, pp. 704 y ss.) y que se halla recogido en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (art. 2⁴¹) y en diversas legislaciones autonómicas de

⁴⁰ Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (1999): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 9ª ed., pp. 451 y ss. De nuevo aquí el auxilio de otras ciencias no jurídicas que están avanzando en la precisión de estos conceptos (véase lo que se dice en el texto a propósito de la medición de la cohesión social) puede ofrecer también útiles parámetros de control, en su caso judicial.

⁴¹ «Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. *Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*

2. *En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:*

- a) *La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*
 - b) *La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*
 - c) *Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social. La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*
3. *Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los dere-*

ordenación del territorio y urbanismo (en Cataluña, art. 3 Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo, que lo alude explícitamente; en Madrid, art. 3.2.b Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo; en Canarias, Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, arts. 2.2.1, 5 g; en Galicia, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, arts. 4 e, 15 e, 32.1, 32.5; cfr. Menéndez Rexach, 2003, pp. 135 y ss.).

También es el caso de la *cohesión social*, concepto vinculado a la idea de *solidaridad* (cfr. Real Ferrer, 2003, pp. 123 y ss.). El principio de solidaridad se halla también presente en nuestra propia Constitución, por ejemplo en el art. 45.2, y el principio de cohesión social es recogido ahora tanto en normas no urbanísticas (cfr. arts. 42 y 45 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) como en diversas legislaciones urbanísticas (art. 3 del ya mencionado Decreto legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, de 14 de marzo, de urbanismo, Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre, arts. 4e, 47 o arts. 4 y 38 de la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, que señala entre los objetivos de la actividad urbanística pública «la cohesión social de la población»).

El concepto de cohesión social está siendo objeto de debate y construcción en Europa. Teóricamente, existe un cierto consenso en afirmar que el mismo implica unos valores comunes y una cultura cívica, un cierto orden y control social, la existencia de solidaridad social y la reducción de las disparidades en la riqueza, la presencia de redes sociales (lo que lo reconduce parcialmente a la idea de capital social), y un vínculo personal con el lugar donde se habita,

chos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

con el que debe existir una identificación⁴². Para Feantsa, el concepto es ambiguo y flexible, referido a un proceso, más que a un resultado, de desarrollo de una comunidad de valores compartidos, de retos compartidos y de iguales oportunidades, vinculándose entonces con los conceptos de participación, inclusión social e igualdad⁴³. Pese a lo vago e indefinido del concepto, existen esfuerzos dirigidos a medir la cohesión social en el ámbito europeo y es una idea fuertemente asociada al modelo social europeo, con irradiaciones hacia el modelo urbano de Europa⁴⁴.

Debe notarse que en el *ámbito educativo*, la legislación vigente también alude específicamente a la cohesión social como un principio que inspira y guía la intervención pública en garantía del derecho a la educación.

Así, la Ley Orgánica 2/2006, de 23 de mayo, de educación, se refiere a la cohesión social en conexión con la igualdad en referencia a la distribución de alumnos con necesidades específicas entre los centros públicos y privados concertados (y, por tanto, en el territorio), como tendremos ocasión de comprobar.

De igual modo, la normativa autonómica también hace referencia a este principio. Así, es destacable la Ley andaluza 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación, en la que la idea de solidaridad aparece desde el propio título de la Ley. Es el caso también, por ejemplo, del Decreto catalán 75/2007, de 27 de marzo, por el que establece el procedimiento de admisión del alumnado a los centros docentes en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, cuyo artículo 19.1 señala que «*La integración del alumnado con necesidades educativas específicas y, consiguien-*

⁴² KEARNS, A., y FORREST, R. (2000): «Social Cohesion and Multilevel of Urban Governance», *Urban Studies*, 37 (5/6), pp. 995 y ss.

⁴³ FEANTSA es el acrónimo de *European Federation of National Organisations Working with Homeless* (www.feantsa.org).

⁴⁴ CONSEJO DE EUROPA (2005): *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*, Bélgica (consultable gratuitamente en http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/). (Última consulta efectuada: 1 de junio de 2007).

temente, la cohesión social, se favorecen mediante la escolarización equilibrada de este alumnado en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, en todos los centros que los imparten, y en el marco de las previsiones de este Decreto».

También es el caso, en tercer lugar, de los conceptos de *inclusión* o *integración social*, entendiéndolos como opuestos a la exclusión social y como posibilitadores de la cohesión social. Téngase presente ahora, por ejemplo, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en cuyo art. II.-94.3 (proviniente del art. 34.3 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000) se explicita la relación entre vivienda y exclusión social (cfr. Bassols Coma, 2003, pp. 103 y ss.):

«Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales».

Por su parte, alguna legislación de vivienda española ya ha incorporado la relación entre vivienda e integración social explícitamente. Es el caso de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda, en sus arts. 39 y ss.

En el ámbito educativo, hemos de volver a destacar la Ley andaluza 9/1999, ya citada, por cuanto la preocupación por la integración social recorre su entero articulado, empezando por el primer artículo, el cual establece que:

«1. *La presente Ley tiene por objeto garantizar la solidaridad en la educación, regulando el conjunto de actuaciones que permitan que el sistema educativo contribuya a compensar las desigualdades, asegurando la igualdad de oportunidades al alumnado con necesidades educativas especiales.*

2. *La educación de este alumnado tenderá a alcanzar dentro del sistema educativo los objetivos establecidos con carác-*

ter general para el resto del alumnado y se registrá por los principios de normalización y de integración escolar».

Asimismo, el art. 5, dedicado a actuaciones de compensación educativa, señala que:

«La Consejería de Educación y Ciencia, para conseguir los objetivos previstos en esta Ley, llevará a cabo las siguientes actuaciones de compensación de las desigualdades:

1. Escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, con una distribución equilibrada entre los centros sostenidos con fondos públicos, en condiciones que favorezcan su adecuada atención educativa y su integración social, favoreciendo, asimismo, medidas organizativas flexibles y disminución del ratio en función de las características del alumnado y de los centros»⁴⁵.

El último concepto al que queremos aludir en este momento es el de *cohesión territorial*, que cabe entender como una expresión de la solidaridad a escala geográfica, propugnando un cierto equilibrio entre diversas partes de un territorio.

El mismo se encuentra recogido explícitamente en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (artículos I-3, I-14, III-220 o III-234), de modo implícito en nuestra propia Constitución (arts. 40, por ejemplo) e incluso ya en el ámbito legislativo, tanto fuera del ámbito específico urbanístico (cfr. art. 46.4 Estatuto de Autonomía de Cataluña) como en él (Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, art. 2.3, con un mandato a los poderes públicos para que la ordenación urbanística asegure un «resultado equilibrado», Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, cuyo art. 4 se refiere a un desarrollo equilibrado, Decreto Legislativo canario 1/2000, art. 3.1 d o Decreto Legislativo catalán 1/2005, en cuyos arts. 56.1, letra e y 85.3, letra a, se mencionan la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivien-

⁴⁵ Véanse también los arts. 8, 9 y 14.

da asequible, en referencia a los Planes Directores urbanísticos de ámbito supramunicipal, y la cohesión territorial, en cuanto aspecto de interés supralocal, respectivamente).

Desde luego, el principio de cohesión territorial trae a primer término el fenómeno de las áreas metropolitanas y la necesidad de planificación supramunicipal en ámbitos como los que ocupan este trabajo (Ponce, 2005, sobre el área metropolitana de Barcelona).

Estas perspectivas aludidas lucen con toda claridad en recientes documentos de la Unión Europea. Se trata del Dictamen del Comité de las Regiones «Política de vivienda y política regional» de febrero de 2007⁴⁶, del Informe del Parlamento Europeo aprobado en mayo de 2007 «sobre la política de vivienda y la política regional (2006/2108 (INI))»⁴⁷. Se trata de documentos sin valor jurídico, pero no inanes, en el sentido de que explicitan las orientaciones de las políticas públicas de la Unión Europea en los ámbitos urbanos, con relación también al aspecto territorial de la educación. Ante todo, cabe señalar que la Unión europea no tiene competencias en materia de vivienda, pero sí la tiene sobre otros aspectos íntimamente conectados con ésta y con el medio ambiente urbano en el que se inserta⁴⁸. Esto justifica tanto la existencia⁴⁸ de numerosos documentos relativos a la vivienda y al medio ambiente urbano como una creciente intervención normativa en aspectos conectados con los mismos. En definitiva, como sostiene CHITI, tanto los objetivos expuestos de desarrollo sostenible, solidaridad, lucha contra la exclusión y cohesión económica social y territorial como la existencia de competencias europeas en materia de medio ambiente y otras políticas con impacto territorial (transportes, etc.), llevan a

⁴⁶ Se puede consultar en: http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifrier=cdr\coter-iv\dossiers\coter-iv-006\cdr345-2006_fin_ac.doc&language=ES (última consulta efectuada: 23 de mayo de 2007).

⁴⁷ Se puede consultar en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0090+0+DOC+PDF+V0//ES> (última consulta efectuada: 23 de mayo de 2007).

⁴⁸ Véase *infra* el concepto de medio ambiente urbano o hábitat.

una creciente implicación comunitaria en relación con el medio ambiente urbano y la vivienda⁴⁹.

Así, por lo que se refiere al Dictamen del Comité de las Regiones, el mismo tiene en cuenta *«el hecho de que la vivienda no es competencia específica de la Unión Europea, aunque numerosas políticas tienen un efecto directo o indirecto sobre las cuestiones relativas a la vivienda. Esto incluye, en particular, políticas en materia de medio ambiente urbano, eficiencia energética, energías renovables, contaminación acústica y salud e igualmente la consecución del mercado interior de servicios y la política de competencia»*.

Con este punto de partida se señala como *«el acceso a una vivienda digna es una condición clave para mantener la cohesión social y territorial dentro de la Unión Europea. Por lo tanto, existe una fuerte vinculación entre la vivienda y la Agenda de Lisboa. Una vivienda digna es fundamental para la competitividad de las regiones. Sin un número suficiente de viviendas de buena calidad, las regiones no pueden atraer y retener a los trabajadores, lo cual tiene como resultado un declive económico»*, dado que:

«...la vivienda no es sólo una cuestión de ladrillos y cemento, sino que también afecta a las zonas y a las comunidades donde residimos. Afrontar la agenda de la vivienda implica trabajar en favor de zonas más seguras, más limpias y más verdes en nuestras ciudades y regiones, donde los ciudadanos puedan desarrollar sus vidas y sus interacciones. Las cuestiones relativas a la vivienda también se refieren al acceso al empleo, el transporte y los servicios, y a la creación de un entorno de alta calidad. Esta es la agenda de las “comunidades sostenibles”. Es necesario abordar dos dimensiones de esta agenda: la territorial y la social».

Desde la perspectiva territorial, se subraya como *«Existe un legado de viviendas inadecuadas y de comunidades excluidas como re-*

⁴⁹ CHITI, M. P. (2003), «Il ruolo de la comunità europea nel governo del territorio», en CIVITARESE, S.; FERRARI, E.; URBANI, P., *Il governo del territorio*, Milán, Giuffrè editores, pp. 162 y ss.

sultado de décadas de abandono tanto en muchos de los antiguos como, y sobre todo, en los nuevos Estados miembros de la UE. En estos casos, la falta de inversión en la vivienda ha conducido a la marginación en guetos de las comunidades excluidas y más pobres, lo que ha originado descontento y ha tenido en ocasiones como consecuencia malestar social y violencia, como se ha observado recientemente en algunos Estados miembros».

Por otro lado, el Dictamen subraya que «muchas regiones y ciudades de la Unión Europea están experimentando, o necesitan experimentar, un proceso de renovación en zonas con viviendas de baja calidad, fracaso del mercado de la vivienda, y además con un declive de la base económica, un deterioro del tejido físico y de las infraestructuras sociales (educación, sanidad y relaciones en la comunidad) en sus barrios», notando como «Las actuaciones destinadas a la renovación de los barrios variarán en función de las circunstancias locales, pero deberían ser de conjunto e incluir medidas destinadas a mejorar la educación, la sanidad y otros servicios públicos, fomentando la formación, el empleo y las oportunidades económicas, introduciendo una gestión proactiva de los barrios, afrontando los comportamientos antisociales, mejorando la calidad y el diseño del entorno y garantizando buenos servicios de transporte».

Asimismo, se pone de relieve la visión urbana de que parte el Dictamen:

«Los barrios compactos, con viviendas diseñadas con un alto nivel de calidad y de ocupación y dimensiones mixtas, poseen una densidad de desarrollo y población capaz de fomentar servicios integrados, comercios y transportes, garantizando así su viabilidad económica. La oferta de vivienda también deberá estar vinculada a la prestación de servicios públicos y a la atención prestada al mantenimiento de unos niveles óptimos de población a fin de poder mantener los servicios esenciales. En un momento de renovación urbana en la vivienda, mantener la población puede resultar difícil y los servicios pueden sufrir en consecuencia. Los Estados miembros deberían reconocer la

importancia de la continuidad de los servicios en un momento de gran transformación en el seno de una comunidad».

Por otro lado, el Dictamen es consciente de los graves riesgos de segregación urbana existentes:

«La elección de los ciudadanos en materia de vivienda puede contribuir a la concentración de personas de ciertas etnias en determinadas localidades. Esto no constituye un problema en sí mismo, y existen numerosos ejemplos de comunidades exitosas con altas concentraciones de residentes de una etnia determinada. No obstante, desgraciadamente, en algunas zonas se concentra una variedad de comunidades de color y de minorías étnicas en viviendas privadas de baja calidad y miembros empobrecidos de la comunidad blanca en grupos de viviendas sociales. La falta de interacción, en parte debido a la segregación física, puede conducir al miedo y a la desconfianza, que se multiplica al conducir la segregación en la vivienda a la segregación escolar y en las actividades de ocio».

Partiendo de estos postulados, el Dictamen realiza una serie de recomendaciones, tanto dirigidas a organismos de la Unión Europea⁵⁰, como a los Estados miembros, e incluye una lista de ejemplos de proyectos de vivienda destacables en éstos⁵¹.

⁵⁰ «ya que la UE no puede ignorar constantemente las preocupaciones de los ciudadanos de la UE sobre la vivienda como elemento importante en la agenda del crecimiento y la productividad».

⁵¹ Entre ellos, por cierto, los desarrollados al amparo de la Ley catalana 2/2004: «Enfoque integrado e iniciativas regionales. Ejemplo 8: “Barrios en crisis” en Cataluña. Este programa está cofinanciado por el FEDER, la Generalitat de Cataluña y los entes locales participantes. Su objetivo es afrontar los problemas estructurales de determinados barrios deteriorados que se han detectado en la región, pero, sobre todo, de antiguos centros urbanos, urbanizaciones y distritos marginales de viviendas no planificadas. Los problemas abordados son las deficiencias en el ordenamiento urbano, la escasez de estructuras económicas y comerciales y los problemas sociales (envejecimiento, niveles de renta bajos, bajo nivel educativo, disminución del número de habitantes y elevadas concentraciones de grupos con necesidades especiales)».

En la misma línea que este Dictamen del Comité de las Regiones se sitúa el citado Informe del Parlamento europeo de mayo de 2007, que cita, a su vez, numerosos informes y dictámenes provenientes de instituciones europeas. Este informe parte de la consideración de que *«las dificultades de acceso a la vivienda son una de las causas de segregación social y de separación social por barrios»*, así como que:

«...la cuestión de la vivienda urbana se inscribe en el contexto más amplio de la planificación urbana y que, por lo tanto, esta vinculada a los problemas de empobrecimiento de determinados barrios, de degradación del medio ambiente (contaminación del aire y del agua, ruido, residuos, acumulación de desechos, etc.), de mal funcionamiento de los servicios públicos, de accesibilidad o de seguridad, etc.». Asimismo se subraya *«la importancia de que las autoridades de gestión del territorio tomen en consideración, al identificar las políticas de ordenación del territorio y planificar las intervenciones y actuaciones, la accesibilidad de las viviendas, los servicios públicos y los medios de transporte urbano para las personas con discapacidad y la previsión de zonas de ejercicio y recreo para los niños y los jóvenes»*.

Destaca cómo *«La estrategia de desarrollo de la vivienda urbana se inscribe en el contexto más vasto de una estrategia general de desarrollo urbano. Los problemas de la vivienda no se limitan a cuestiones de construcción o de ordenación del territorio propiamente dichas, sino que están altamente influidos por una mala planificación urbana que hace que determinados barrios, afectados por la degradación medioambiental (contaminación del aire y del agua, ruido, desechos, aglomeración, etc.) y el mal funcionamiento a nivel de los servicios públicos, de la accesibilidad, de la seguridad, etc., resultan cada vez menos atractivos y se hundan en la pauperización»*.

También subraya cómo *«Hay que notar también el impacto de escalonamiento urbano en la situación de las ciudades. El abandono del centro de las ciudades y el empobrecimiento generan nu-*

merosos problemas de organización que afectan especialmente al transporte (congestión de los transportes colectivos, dependencia de los automóviles privados), la protección del medio ambiente (mayor consumo de energía, contaminación causada por los automóviles individuales) y la accesibilidad a los servicios, lo que incide sobre la situación social y económica de la ciudad y de sus habitantes».

Por otra parte, *«la buena accesibilidad de las viviendas a los servicios (especialmente en los ámbitos social y de la salud, de la formación, de los comercios y de la administración pública) es fundamental. A este respecto, conviene prestar una atención especial a los barrios desfavorecidos, que a menudo están débilmente dotados de servicios de proximidad y mal enlazados con los servicios más alejados».*

El informe del Parlamento europeo señala que *«es importante identificar los factores que tienen repercusiones en la vivienda, a fin de poner en práctica una política «socialmente responsable» y hacer la vivienda accesible a todos. Se trata de poner remedio a los fenómenos de segregación espacial y de creación de ghettos, así como de responder a los desafíos socioeconómicos vinculados al envejecimiento de la población, situando a la vivienda en una perspectiva más amplia de desarrollo sostenible de las ciudades».* El Informe distingue tres ejes claves en torno a la vivienda: la dimensión social, la ambiental y estratégica y la de coordinación. En torno a tales ejes ofrece una serie de recomendaciones y peticiones dirigidas a otros organismos europeos y a los propios Estados miembros⁵².

⁵² Así, dirige distintas peticiones a la Comisión europea, que van desde la creación de un sitio de Internet como foro de cooperación e intercambio de información y buenas prácticas hasta la elaboración de un estudio sobre el reparto de competencias entre los distintos niveles públicos. Respecto a los Estados miembros les insta a asegurar que las colectividades locales evalúan el impacto sobre la salud de la vivienda en el momento de elaborar programas de vivienda beneficiarios de subvenciones comunitarias o, por ejemplo, les insta a utilizar los fondos FEDER, a los que aludiremos enseguida, en el ámbito de la vivienda.

Respecto a la dimensión social, el Informe del Parlamento europeo insiste, en la misma línea que el Dictamen aludido, en que los problemas de acceso a la vivienda y la calidad de las mismas *«generan problemas de segregación social: los más desfavorecidos siguen afluyendo a las zonas problemáticas, mientras los más favorecidos se trasladan a otros barrios. En este marco se inscribe también la cuestión de las personas que viven en la calle y los problemas de inserción social de los inmigrantes procedentes tanto de otras zonas de la Unión Europea como de países terceros, así como el problema de los barrios de extrarradio, que se manifiesta en los sucesivos brotes de violencia que se producen en las ciudades de varios Estados miembros»*.

4.2. DERECHO A LA CIUDAD Y EDUCACIÓN

Estos documentos de la Unión Europea también ponen de relieve como la íntima relación de la vivienda con otras funciones urbanas debe matizar toda distinción tajante entre ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y otros ámbitos sociales y llevar al entendimiento de la vivienda no sólo como el mero soporte físico habitacional sino también como el *medio ambiente urbano* en el que éste se inserta, como puso tempranamente de relieve en España Bassols, quien, agudamente, sostenía hace más de veinte años que *«el grado de dignidad y adecuación de la vivienda no sólo debe predicarse de la unidad-vivienda, sino de su entorno inmediato, y de modo especial del marco urbano, o en su caso, rural de inserción. De todo ello se deriva que el derecho a una vivienda digna y adecuada desemboca, finalmente, en la problemática del urbanismo y la ordenación del territorio, únicas instancias que hacen posible la efectividad del referido derecho»*.

Bassols distingue conceptualmente al menos tres niveles: la vivienda como unidad, su entorno inmediato (la urbanización) y el medio urbano como marco existencial y forma de vida. Mientras los dos primeros pueden responder a iniciativas individuales, el tercero

es producto colectivo, decantado generación tras generación hasta dar lugar a una forma de vida urbana, con características cuantitativas (densidad, red de comunicaciones, número de viviendas, etc) y cualitativas (accesibilidad, *equipamientos colectivos y culturales*, segregación urbana...), también mensurables⁵³.

Para dar cuenta de este sentido amplio de vivienda, a que se refiere Bassols en España, la doctrina francesa y el propio Derecho francés utilizan el concepto de *hábitat*, que corresponde a la vivienda en su entorno urbano y social⁵⁴. En ese sentido, también la legislación francesa alude a la existencia de un derecho a la ciudad (art. 1 de la Ley núm. 91-662, de 13 de julio, *d'orientation pour la ville*)⁵⁵, el cual es también reconocido por la reciente Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad de 2000, suscrita por diversas ciudades españolas⁵⁶, en la que se indica en su art. 1 que la ciudad:

«...es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad».

⁵³ BASSOLS COMA, Martín (1983): «Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», *RDU*, 85,1983, pp. 20 y ss.

⁵⁴ DESCHAMPS, Emmanuel (1998): *Le Droit Public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, París, LGDJ, página 23. Una definición similar emplea UNHABITAT, el programa de Naciones Unidas para los asentamientos urbanos: hábitat es «Es el ámbito en el cual un ser humano crece y vive naturalmente; habitación. Se aplica también para referirse al área geográfica sobre la cual se extiende, o a la localidad espacial a la cual se confina, su ocupación. Por *Hábitat Urbano* se entiende la concentración de personas en ciudades». Véase http://www.unhabitat-rolac.org/default.asp?pag=preguntas_habitat.asp&id_secao=146&id_idioma=2.

⁵⁵ Es obligado en este punto recordar la obra de LEFEVRE, H. (1969): *El derecho a la ciudad*, Barcelona.

⁵⁶ Sobre los aspectos jurídicos de este texto, puede consultarse VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2003): «La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad», *Cuadernos de Derecho Local*, número 2, pp. 139 y ss. Entre las ciudades españolas signatarias de la Carta se encuentran capitales como Madrid, Barcelona, Sevilla o Donostia-San Sebastián.

De igual modo, es preciso tener en cuenta otros preceptos de esta Carta en relación con el tema que nos ocupa. Así, su artículo V:

«La comunidad local está unida por un deber de solidaridad recíproca. Las autoridades locales participan en dicho deber promoviendo el desarrollo y la calidad de los servicios públicos».

Asimismo, es de interés su art. XIII:

«Las ciudades contribuyen a poner a disposición de todos los espacios y los centros escolares, educativos y culturales, en un contexto multicultural y de cohesión social».

También, en el art. XIX se especifica que:

«Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un desarrollo urbanístico ordenado que asegure una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a los usos colectivos».

En España, este concepto de hábitat puede ser reconducido a la idea de medio ambiente urbano, mediante la interconexión entre el art. 45 y el art. 47 CE. Este concepto de hábitat o medio ambiente urbana presenta la ventaja de presentar a la vivienda y el derecho constitucional correspondiente como algo más que la referencia a un suelo, un techo y cuatro paredes, lo que ha de permitir comprender la importancia de la interconexión de las políticas públicas de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y ámbito social, conjuntamente con otras como las relativas a la seguridad pública urbana, como veremos *infra*. Esta matriz conceptual permite hacer realidad, por ejemplo, la exigencia contenida ahora en el art. 71.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya aludido en la introducción, en el sentido de que la Administración de la Generalidad debe actuar de acuerdo con los principios de coordinación,

también con otras Administraciones Públicas, y «transversalidad, con la finalidad de garantizar la integración de las políticas públicas».

Las profundas relaciones entre urbanismo, vivienda, ordenación del territorio y otros ámbitos sociales están siendo reconocidas paulatinamente por la legislación en España. La Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se refiere en su art. 2.2, c al «medio urbano», mientras su art. 4, a reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible «en un medio ambiente y un paisaje adecuados», lo que conduce también a que las regulaciones en materia de paisaje deban ser tenidas en cuenta también (caso de la catalana, por ejemplo⁵⁷).

En cuanto a la legislación autonómica, ésta ha recogido diversos principios y directrices de actuación pública que conectan a la vivienda con su entorno (véanse por ejemplo el art. 3 de la Ley gallega 4/2003, de 29 de julio, de vivienda) e incluso en el art. 2 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda, puede ya hallarse una definición de vivienda más completa y que incluye una referencia al medio ambiente urbano en el que se inserta la misma.

La legislación autonómica más reciente también ha conectado la ordenación del territorio con el urbanismo y la vivienda específicamente (por ejemplo, Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, de vivienda, cuyos artículos 26 y ss. y 73 y ss. aluden a los Planes insulares de Ordenación y a los Planes de Vivienda como instrumento de ordenación supramunicipal de la vivienda) y ha impulsado mecanismos de lucha contra la segregación y la exclusión. Es el caso de la previsión de medidas de fomento específicas para ciertos barrios en dificultades (Ley catalana 2/2004, de 4 de junio de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, ya aludida, a la que se puede calificar de auténtica ley *anti-gueto*) o de la previsión legal de reservas obligatorias de suelo

⁵⁷ Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje.

para vivienda protegida a incluir en el planeamiento urbanístico, técnica ya común en numerosas legislaciones urbanísticas autonómicas y ahora incluida en el art. 10 de la LS 2007, como veremos⁵⁸.

El planeamiento urbanístico —en desarrollo de todos los derechos y principios constitucionales aludidos y de las regulaciones legales existentes— parece que debe, pues, garantizar un medio ambiente urbano adecuado, que, en lo que ahora nos interesa, permita la cohesión social y no facilite procesos de exclusión o fractura social, lo que incorpora la necesidad de evitar fenómenos segregativos que afectan con mayor virulencia a los ya mencionados colectivos vulnerables. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el planeamiento urbanístico no sólo delimita el derecho de propiedad urbana (art. 33.2 CE), sino que, simultáneamente, debe permitir el desarrollo de otros derechos constitucionales sobre el territorio,

⁵⁸ Estos enfoques se advierten con toda claridad en el proyecto de ley catalán del derecho a la vivienda, en discusión parlamentaria en el momento de redactar estas líneas, cuya exposición de motivos señala que «se pretende garantizar el derecho de la vivienda, conscientes de que este derecho incluye el medio ambiente urbano en que se inserta». Ésta Ley reconecta la vivienda con el urbanismo (art. 17, directrices para el planeamiento urbano respecto de la vivienda, art. 18, reservas para vivienda con protección oficial en los planes de urbanismo) y la ordenación del territorio (el Título II entero, al que luego nos referiremos, dedicado a la planificación territorial de la vivienda), así como con las políticas sociales de lucha contra la exclusión social (aludida en el apartado I de la Exposición de motivos, art. 2, g y h, 14.3.2, c, en el ámbito de los Planes Locales de Vivienda, 17, c, en referencia a la directrices en materia de vivienda para el planeamiento urbanístico en conexión con las parcelas edificables, art. 69.2, ligando las actuaciones susceptibles de ser protegidas con la lucha contra tal fenómeno, art. 72, referido a subvenciones para el pago de alquiler, art. 86.1, como principio jurídico inspirador de la adjudicación de viviendas protegidas, aludiendo a una de las finalidades de la ley o art. 98.2, vinculando la fijación de contingentes especiales en la adjudicación de vivienda protegida a la lucha contra la exclusión social), y acuña por primera vez en el ordenamiento jurídico español el concepto de derecho a la ciudad (art. 17.2,c), como equivalente al medio ambiente urbano (art. 2,c) o hábitat (art. 17.2,d).

regulándolos en lo preciso para cohesionarlos con el interés general (art. 47 CE en conexión con otros derechos constitucionales).

Efectivamente, en la planificación urbanística se puede hacer realidad tanto el derecho a la vivienda, como el derecho a la igualdad ya aludido (arts. 9.2 y 14 CE, arts. 27 y ss. de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han realizado una interesante transposición de diversas directivas comunitarias sobre igualdad) así como otros derechos que necesitan de una expresión territorial, caso, por ejemplo, de la libertad religiosa (art. 16 CE, cfr. Ponce, 2005, pp. 11 y ss.), de la educación (art. 27 CE, cfr. Maurin, 2004) y hacer realidad la seguridad pública (art. 104 CE; en relación a los enfoques sobre la relación entre planificación urbanística y prevención del delito, Ponce, 2006). Debe abrirse aquí un fértil campo de reflexión también desde el Derecho.

Desde la perspectiva ya apuntada del derecho a la ciudad y del hábitat o medio ambiente urbano, es razonable pensar que la ciudad (y la vivienda que forma parte de ella) está condicionando una serie de derechos que precisan de un espacio físico para ser ejercidos. De esta manera, la existencia o no de escuelas y su ubicación en relación con las zonas habitadas con viviendas condiciona el real ejercicio del derecho constitucional a la educación (art. 27 CE), mientras que la existencia o no de lugares de culto permite o impide el ejercicio de la libertad de culto (art. 16 CE). Y de igual forma, el modo como se configura el medio ambiente urbano, y las viviendas como parte de él, tienen mucho que decir sobre si una zona se «siente» por la población como insegura y proclive a actos delictivos e incívicos y, en consecuencia, si se dificulta el libre ejercicio del resto de los derechos constitucionales que se desarrollan en el espacio urbano (art. 104 CE).

Por razones de espacio y contexto no podemos desarrollar en detalle estas inteconexiones, que están ocupando la más recientes reflexiones de la doctrina jurídica, la legislación y la jurisprudencia en los países avanzados de nuestro entorno. Hemos de limitarnos aquí a destacar las interconexiones entre urbanismo y vivienda y

derecho a la educación, remitiéndonos a la bibliografía citada para profundizar en los otros temas sugeridos.

4.3. *EN ESPECIAL: DERECHO URBANÍSTICO, DERECHO A LA VIVIENDA, DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DERECHO A LA IGUALDAD. EL INFORME BRITÁNICO DIVERSIDAD E IGUALDAD EN EL PLANEAMIENTO. EL CONTROL JUDICIAL DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR: UN EJEMPLO DE LAS POSIBILIDADES EN EL ÁMBITO DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL: LA STS DE 11 DE DICIEMBRE DE 2003*

Ahora bien, a los efectos del presente trabajo, conviene detenernos en la relación entre urbanismo y vivienda (y Derecho urbanístico y derecho a la vivienda), educación e igualdad. El concepto de inclusión o integración social conduce derechamente al papel del Derecho urbanístico y de la *vivienda* en relación con ciertos colectivos vulnerables (jóvenes, gente mayor, familias monoparentales, inmigrantes extracomunitarios sin recursos...) y al papel del derecho a la igualdad en el disfrute de la ciudad, especialmente, por lo que ahora interesa, de los espacios educativos, cuestión a la que enseguida nos referiremos.

De entrada, hay que recordar que el mercado inmobiliario funcionando de modo independiente es un factor de segregación urbana, dado que sus dinámicas tienden en el homogeneidad social, por arriba o por debajo (Jégouzo, 2001, pp. 119 y ss.). En el caso específico, por ejemplo, de los inmigrantes extracomunitarios con problemas económicos, éstos se tienden a concentrar en áreas urbanas de precios relativamente bajos que presentan un nivel menos elevado de calidad arquitectónica, accesibilidad y servicios, generalmente núcleos históricos de población o polígonos de vivienda de los años sesenta y setenta. No es infrecuente el sobreempleo de la vivienda, la degradación de las fincas que provoca presurosas ventas de los residentes originarios, con una espiral descendente de precios que espolea la venida de nuevos inmigrantes (J. Bosch i Meda y O. Gibaja i Esteban, 2005).

El problema no es tanto la concentración, sino su origen (no querida libremente) y sus efectos (homogeneidad social por abajo y homogeneidad étnica). Es comprensible que la gente se agrupe por afinidad comunitaria, es decir por una tendencia emocional a agruparse según nacionalidades, costumbres, lenguas, etc, creando redes de relación y soporte mutuo. Aquí no hay razón de ser de la intervención pública (Zapata Barrero, 2003, p. 89).

El problema es que la concentración urbana de población en dificultades no acostumbra a ser un resultado de la libre elección de residencia, sino, precisamente, todo lo contrario: el resultado de una discriminación directa o *de facto* por motivos económicos y/o étnicos. En este sentido, com ya vimos, Consejo de Europa ha recordado a los gobiernos que «la dispersión o segregación forzosa de los inmigrantes y las minorías étnicas y nacionales es inaceptable», lo necesario es «garantizar que las políticas de vivienda, planificación y urbanización tratan de dar a los inmigrantes y a las minorías étnicas la misma libertad de elección que tiene lo resto de la población, incluso oportunidades para vivir fuera de las zonas tradicionalmente pobladas por grupos minoritarios» (Consejo de Europa, 2000, p. 15).

Esta falta de libertad de residencia real y la existencia de discriminaciones y desigualdades exige una intervención pública que corrija los fallos del mercado, no pudiendo ser aceptable una política de dejar hacer. Intervención exigida por la propia Constitución: no se trata de una decisión política, es una exigencia constitucional derivada de diversos derechos y principios constitucionales. Asimismo, como veremos a lo largo del trabajo, esa segregación residencial es uno de los factores que alimenta la segregación escolar, a través, por ejemplo, de la delimitación de las áreas de influencia, que establecen la relación entre domicilio y centro educativo.

En el ámbito de la vivienda, las discriminaciones pueden surgir en una fase temprana, cuando ésta aún no existe pero se procede ya a su planificación mediante los correspondientes instrumentos urbanísticos y las técnicas de clasificación y calificación del suelo. La determinación del suelo de uso residencial (si existirá y cuanto)

y de su ubicación geográfica (dónde y en combinación o no con otros usos urbanísticos) son decisiones importantes, que condicionan la existencia de viviendas (y especialmente de viviendas asequibles, caso, por ejemplo de las reservas de suelo para vivienda protegida) y que, a su vez, están íntimamente vinculados con la planificación de otros tipos de usos del suelo —por ejemplo, el destino del mismo a equipamientos de todo tipo— *educativo*, en lo que ahora más importa, religioso, etc. —que hacen realidad, o entorpecen, el goce del derecho a la ciudad, en los términos ya expuestos—.

Determinadas prácticas urbanísticas pueden suponer discriminación en el uso del suelo, sea por activa o por pasiva, entorpeciendo la igualdad de oportunidades, como ha notado Alves Correia (2001) en la doctrina portuguesa.

En el ámbito británico, el informe oficial inglés *Diversity and Equality in Planning*, elaborado en 2005 por la *Office of the Deputy Prime Minister* es del mayor interés, al hacer un análisis de la situación existente, exponer buenas prácticas de planeamiento urbano promotor de la igualdad, también en relación con la educación y los centros educativos, y sugerir medidas de lucha contra la discriminación y de acción positiva a favor de la igualdad real y efectiva, incluyendo la posibilidad de reclutar en los equipos elaboradores del planeamiento a miembros de minorías étnicas que ayuden a ponderar todos los puntos de vista relevantes en la toma de decisiones sobre el uso del suelo⁵⁹.

En este sentido, es destacable la previsión contenida en el art. 31 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, al señalar que:

«Artículo 31. *Políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda.*

1. *Las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destina-*

⁵⁹ Consultable en: http://www.communities.gov.uk/pub/506/DiversityandEqualityinPlanningAgoodpracticeguide_id1144506.pdf. Última consulta efectuada: 13 de julio de 2007.

das a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas.

2. *El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, fomentará el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo.*

3. *Las Administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia».*

Ahora, la ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, insiste repetidamente en ese papel de la ordenación territorial y urbanística en garantía efectiva del derecho a la igualdad, que es esgrimido como título competencial en que basar la ley (art. 149.1.1 CE).

Este derecho es mencionado en los arts. 2.2, vinculando la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, 2.3, mandando a los poderes públicos a que adopten las medidas de ordenación territorial que procedan para promover las condiciones en que los derechos incluido el de igualdad sean reales y efectivos, art. 2.3 también, refiriéndose al «resultado equilibrado» de la ordenación que no es otra cosa que la cohesión territorial unida a la igualdad espacial, 4, b, como el derecho de todos a no ser discriminados en la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, 8 c, a propósito del clásico principio de equidistribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados por la ejecución urbanística en proporción a su aportación, 9.3, en idéntico sentido respecto al suelo rústico,

10.c, obligando a la ordenación de los usos del suelo al principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, o 30, c, a propósito del clásico supuesto de indemnización por vinculación y limitación singular del planeamiento.

En el caso del Derecho urbanístico norteamericano la relación entre existencia de discriminación y adopción de ordenaciones urbanísticas con consecuencias segregadoras en el territorio se halla establecida con toda claridad. En la legislación, las prácticas de *exclusionary zoning* se hallan prohibidas por el Título VIII de la *Civil Rights Act* de 1968 —ley aprobada justo tras el asesinato de Martin Luther King, que recibe la denominación de la *Fair Housing Act* federal— y diversos tribunales federales han controlado regulaciones urbanísticas mediante su confrontación con dicha ley. También relevantes decisiones judiciales en diversos Estados han anulado regulaciones urbanísticas locales relacionadas con la inexistencia de vivienda asequible por vulnerar el principio constitucional de igualdad (Mandelker, 1997, pp. 303 y ss, y 2003, pp. 169 y ss.).

En el caso español, la jurisprudencia, tras alguna vacilación inicial (STS de 19 de mayo de 1987, Ar. 5815), también controla la discrecionalidad del planeamiento urbanístico mediante el principio de igualdad (SSTS de 7 de diciembre de 1993, Ar. 9544 y de 8 de junio de 1998, Ar. 4390, o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 7 de diciembre de 1999, RJCA 1999/5036, por ejemplo).

Debe notarse que hasta ahora, los recursos planteados y resueltos favorablemente han sido en conexión con el derecho de propiedad urbana, al alegarse tratamientos distintos sin justificación de terrenos con similares circunstancias. No es improbable, sin embargo, que en el futuro, posiblemente de la mano de recursos planteados por grupos portadores de intereses colectivos o difusos, como ha sucedido en el Derecho norteamericano, pueda articularse también el control judicial de decisiones urbanísticas (inexistencia o indebida ubicación de vivienda protegida, situación segregada de lugares de culto, *existencia y ubicación de los usos educacionales*, diseño

de las áreas de influencia, como veremos, ...) que impliquen segregación urbana y, por tanto, una discriminación en el uso del suelo y en el goce del derecho a la ciudad, conectándose entonces el art. 14 con el 47 y, en lo que ahora importa, 27 CE.

En algunos de estos casos se puede producir cuanto menos un supuesto de discriminación indirecta, que, de acuerdo con el art. 28.1 c de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, a la que luego nos referiremos con más detalle, implica la existencia de una decisión urbanística aparentemente neutra pero que puede ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras siempre que la misma objetivamente no responda a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios.

En definitiva, como diversos autores destacan, una modalidad de exigibilidad de los derechos sociales, entre ellos el de educación del art. 27 CE, es la exigibilidad indirecta, articulando la protección del derecho a la educación, y otros derechos, mediante el derecho a la no discriminación en su disfrute. Como se señala en la obra coordinada por Añón Roig y García Añón (2004, p. 161), «el principio de igualdad es un buen mecanismo porque afecta a todos los derechos. Hay casos en que se plantea directamente el principio de igualdad, porque el derecho en cuestión es violado por discriminación. Casos de segregación racial en los que no se dice que se tiene derecho a recibir una mejor educación, sino una educación igual». El retraso en las técnicas de garantía de los derechos sociales de la ciencia jurídica, puesto de relieve por Ferrajoli (Ferrajoli, 2002, p. 30), parece que puede ser superado de la mano de la interconexión aludida.

Ahora bien, para que prospere en el futuro este tipo de protección judicial del derecho a la educación en relación con el derecho a la ciudad y a la igualdad es preciso insistir en el necesario compromiso judicial con la efectividad de los derechos constitucionales comprometidos por la segregación urbana y escolar, partiendo especialmente del marco diseñado por los arts. 9.2, 14, 24.1, 47, 53

y 106.1 CE, sin exceder, claro, de su función constitucional ni invadir ámbitos que le son ajenos.

Desde una perspectiva general, autores como Ely desde diversas perspectivas tratan de poner el papel de los jueces como *outsiders* en la controversia política y en el dominio que en la misma ejercen las mayorías (Ely, 1980, pp. 102 y ss). Mayorías que, aunque legitimadas democráticamente, pueden vulnerar los derechos constitucionales de las minorías, como Haar ha puesto de relieve, al analizar ciertas prácticas locales norteamericanas discriminatorias en el ámbito de la vivienda, destacando también este autor el importante y único papel del poder judicial en la evitación de vulneraciones de derechos constitucionales de las minorías mediante regulaciones urbanísticas (Haar, 1996, pp. 184 y ss., especialmente).

En lo que ahora importa, pues, no son posibles en España, debido al marco constitucional descrito, jueces indiferentes a la conexión entre las decisiones urbanísticas y los derechos y principios constitucionales y legales expuestos.

Para evitar esa indolencia proscrita constitucionalmente, los jueces de lo contencioso-administrativo tienen a su disposición una conocida panoplia de instrumentos técnicos de control, en los que ahora no vamos a entrar detalladamente, aunque sí merece la pena, al menos, mencionar algunos.

Entre el control de los elementos reglados, aparece como singularmente importante el escrutinio cuidadoso del *procedimiento* seguido para el ejercicio de la potestad de planeamiento, y de la motivación ofrecida a fin de garantizar el despliegue de una *buena administración* y evitar la *arbitrariedad* en el desarrollo de la discrecionalidad urbanística se revela como un modo de control eficaz. Se revelan aquí las importantes relaciones entre el procedimiento de adopción de decisiones públicas y la efectividad de los derechos (*status activus processualis*), al que aludiremos luego.

El control judicial del procedimiento debido planificador, con atenta consideración de las necesidades en materia de lucha contra la segregación urbana y escolar y a favor de la cohesión social y

territorial, deviene especialmente importante como garantía de que se ha efectuado la ponderación necesaria del impacto de las decisiones planificadoras en materia de vivienda y centros educativos, aunque puedan hallarse sentencias en que tal importancia no parece reconocerse. Es el caso, por ejemplo, de la STS de 21 de julio de 1999 (Ar. 5892) que supone un deficiente control judicial del impacto social de un plan parcial, bajo el argumento de que no existe en la regulación estatal ninguna exigencia explícita de medición del impacto social del planeamiento, y «al no estar expresamente prevista su exigencia para los instrumentos urbanísticos impugnados es inconcebible la pretensión de nulidad de un acto en función de la omisión de una documentación no exigida de modo expreso en la ley, y cuya concurrencia es preciso deducirla de modo analógico». La exigencia de tal ponderación, sin embargo, parecía ya deducirse sin ninguna dificultad de los arts. 38 y 58 del Reglamento de Planeamiento, en los que de modo implícito se demandaba.

En esta línea, no parece necesario insistir en la importancia de la participación ciudadana (tanto de su diseño institucional, como de las acciones positivas públicas para impulsarla, como, finalmente, del control judicial riguroso de su cumplimiento). La participación actúa como medio de garantizar que todos los intereses serán ponderados al adoptar el plan, evitando la preterición de ciudadanos o grupos de ciudadanos. Más allá de la mera existencia de los trámites participativos, la más reciente jurisprudencia (SSTS de 25 de febrero de 2003 (Ar. 3632) y 4 de marzo de 2003 (Ar. 3762)), enfatiza la importancia de la toma en consideración seria de las alegaciones presentadas (sobre la conexión entre la objetividad el derecho a una buena administración y la participación ciudadana, Ponce Solé, 2001).

En segundo lugar, respecto de los *elementos reglados*, destaca también el control del cumplimiento de los estándares urbanísticos referidos a vivienda protegida, de los que luego nos ocuparemos, existiendo ya algunos ejemplos en los que el control judicial se ha ocupado explícitamente de esta cuestión, siendo destacables

las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia Vasco de 16 de mayo de 2001 (JUR 2001/1296), 13 de noviembre de 2003 (JUR 2003/106088) o de 20 de noviembre de 2004 (JUR 2004/43189), que hacen un control del respeto por la Administración de los establecidos por la Ley Vasca 17/1994, de 17 de junio.

Pero, como es sabido, el control de la discrecionalidad planificadora no se agota en el escrutinio de los elementos reglados, sino que se despliega también a través del límite que para el núcleo discrecional suponen los principios generales del Derecho. Algunos de los establecidos por la legislación vigente, como ya nos consta, van dirigidos a promover la cohesión social y evitar impactos segregativos y excluyentes.

En este sentido, es interesante aludir, para finalizar este apartado, a la STS de 11 de diciembre de 2003 (RJ 2004/70), la cual, aunque no conoce un caso de segregación escolar sino de segregación residencial, ilustra las posibilidades del control judicial en garantía de los derechos constitucionales implicados por las decisiones sobre el uso del territorio.

La misma resolvió un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 15 de diciembre de 2000 (RJCA 2001/409), en la que se conocía del recurso contencioso-administrativo presentado por un municipio contra un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. En este acuerdo autonómico se desestimaba la autorización para la construcción de ocho módulos de viviendas en una finca de propiedad municipal clasificada por el Plan General de Ordenación Urbana como suelo no urbanizable de protección especial.

En principio, el caso versa aparentemente sólo sobre la aplicación del art. 20 de la LS/1998, que señala que en suelo no urbanizable excepcionalmente se podrá autorizar actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el art. 9.1 de la Ley, esto es, existencia de un régimen de especial protección. En conexión con este precepto, el art. 45 y por remisión de éste el art. 44.1.2 del Reglamento de Gestión Urbanística establecía la posibilidad de autorizar

edificaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural.

Un análisis de los detalles del caso permite conocer que los módulos de viviendas iban dirigidos a familias de la minoría gitana, en conexión con el Plan municipal de erradicación del chabolismo para desarrollar la competencia municipal relativa a la prestación de servicios sociales y promoción y reinserción social.

El Ayuntamiento afirma que se trata de «edificaciones de utilidad pública e interés social que hayan de emplazarse en el medio rural». La discusión jurídica que dio lugar a la sentencia se centró esencialmente en:

- a) La existencia o no de justificación de que concurriera la circunstancia de que la transformación requerida sea compatible con el régimen de especial protección a que está sometido el suelo: el TS subraya la inexistencia de tal justificación por parte del Ayuntamiento.
- b) La necesidad de emplazamiento de los módulos de vivienda en el medio rural: el Tribunal de instancia destaca que «la materia tiene un fuerte componente discrecional».

El Ayuntamiento alegaba que la concreta ubicación era necesaria para los afectados, por razones de espacio para poder desarrollar su actividad de venta de chatarra, y provisional, hasta que adquieran sistemas y pautas de comportamiento que permitieran su plena integración en el futuro en pisos normalizados, señalándose que la ubicación era un paso previo a su integración en un núcleo urbano, sin determinarse cuáles eran las previsiones para que cuando se dé tal integración pueda continuarse con la venta de chatarra.

Tanto el Tribunal de instancia como el TS señalan que si la finalidad perseguida era la integración en el medio urbano, lo lógico es que las viviendas se asignen en tal medio y no en el rural, en el que la integración ni parece posible ni se pretende, pues «es difícil (...) aceptar la necesidad de emplazar en el medio rural a un colectivo del que se pretende su integración en el medio urbano», em-

plazamiento que no se «cohonesta constitucionalmente con su desplazamiento fuera» del medio urbano si se pretende la integración social de dicho colectivo.

Sin embargo, el Tribunal Supremo no aclara el porqué no se cohonesta constitucionalmente ese emplazamiento de las viviendas. Parece existir, en realidad, la apreciación implícita de un supuesto de discriminación, cuanto menos indirecta, que dio lugar a una segregación espacial del colectivo implicado, lo que es considerado inaceptable jurídicamente por el Tribunal Supremo.

5. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LA LEGISLACIÓN VIGENTE, TANTO TRANSVERSAL COMO ESPECÍFICA EN MATERIA DE URBANISMO, VIVIENDA Y EDUCACIÓN, OBLIGAN A LOS PODERES PÚBLICOS A ADOPTAR UNA ACTITUD ACTIVA DILIGENTE DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN URBANA Y LA SEGREGACIÓN ESCOLAR, EN GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN, SIN OLVIDAR LA LIBERTAD DE ELECCIÓN DE CENTRO

5.1. *DERECHO A NO SER DISCRIMINADO Y DERECHO A LA EDUCACIÓN*

Como hemos tenido ocasión de exponer, la Constitución española y la legislación vigente en materia de urbanismo y vivienda imponen la lucha contra la segregación urbana y escolar y a favor de la cohesión social, mediante las técnicas que tendremos ocasión de analizar en la parte final de este estudio.

Cabe subrayar ahora desde una perspectiva más general y territorial, como también hemos señalado, que la segregación urbana y escolar está conectada con la existencia de exclusión social, visualizada territorialmente, y ésta última, a su vez, frecuentemente se halla asociada a fenómenos de discriminación. En consecuencia, la batalla por la igualdad es una batalla por la inclusión y la cohesión social y en contra de la segregación.

En este sentido, es preciso aludir a la ya citada Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del or-

den social, en especial en relación a su aplicación al sector educativo con singular atención a su definición de la discriminación indirecta y de las acciones positivas.

Esta Ley supone un desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española y transpone en el ordenamiento español diversas directivas comunitarias (concretamente la 2000/43/CE, de 29 de junio, del Consejo, de aplicación del principio de igualdad de trato a las personas con independencia de su origen racial o étnico y la 2000/78/CE, de 27 de noviembre, del Consejo, de establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el trabajo y la ocupación⁶⁰). Esta Ley señala en su artículo 27 lo siguiente:

«Artículo 27. Objeto y ámbito de aplicación de este capítulo.

1. Este capítulo tiene por objeto establecer medidas para la aplicación real y efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación, en particular por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en los términos que en cada una de sus secciones se establecen.

2. Este capítulo será de aplicación a todas las personas, tanto en el sector público como en el sector privado».

En el artículo 28, esta Ley define los siguientes conceptos:

«Artículo 28. Definiciones.

1. A los efectos de este capítulo se entenderá por:

a) Principio de igualdad de trato: la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona.

⁶⁰ Puede consultarse el informe anual de la Comisión Europea de 2006 *Igualdad y no discriminación*, sobre los resultados de la aplicación de estas directivas. Es consultable en: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/poldoc/annualrep06_es.pdf. Última consulta efectuada: 15 de julio de 2007.

b) *Discriminación directa: cuando una persona sea tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.*

c) *Discriminación indirecta: cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios.*

d) *Acoso: toda conducta no deseada relacionada con el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra su dignidad y crear un entorno intimidatorio, humillante u ofensivo.*

2. *Cualquier orden de discriminar a las personas por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual se considerará en todo caso discriminación.*

El acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual se consideran en todo caso actos discriminatorios».

El artículo 29 de la Ley señala que la misma tiene aplicación «en la *educación*, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios».

5.2. DERECHO A LA EDUCACIÓN, TERRITORIO Y ACCIONES POSITIVAS

Por último, entre otras medidas en las que ahora no entraremos, como por ejemplo la facilidad probatoria de la discriminación que otorga, la Ley define en su artículo 30 las medidas conectadas a lo

que se conoce en lenguaje no técnico como «discriminación positiva»:

«Artículo 30. Medidas de acción positiva en relación con el origen racial o étnico.

Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico».

En consecuencia, el derecho a la ciudad del art. 47 CE en conexión con el art. 27 CE deben también interpretarse sistemáticamente con el art. 9.2 CE, que establece el mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas, removiendo a tal fin los obstáculos existentes. Este precepto, pues, abre la puerta a la, mal llamada, «discriminación positiva», recogida en las directivas comunitarias ya expuestas con la terminología de «acción positiva»⁶¹, la cual ha pasado al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, ya reproducida.

Debe tenerse en cuenta que, desde una perspectiva general, el TC español ha aceptado la posibilidad de acciones positivas en favor de ciertos colectivos, como es sabido⁶².

En el ámbito de la vivienda y de otras decisiones con impacto urbanístico, por ejemplo, el *Síndic de Greuges* (el Defensor del

⁶¹ En el marco internacional, téngase en cuenta también el art. IV de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, ya citada, el cual prevé expresamente la necesidad de que los municipios signatarios lleven a cabo políticas activas específicas de protección para los colectivos más vulnerables.

⁶² Véanse las SSTC 216/1991, de 14 de noviembre y 269/1994, de 3 de octubre, aceptando medidas de acción positiva en relación a situaciones específicas generadas por el género o la discapacidad, de acuerdo con el art. 9.2 CE.

Pueblo catalán) ha subrayado la importancia de las acciones positivas⁶³.

De hecho, estas acciones positivas ya están contempladas en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico y de vivienda.

En el ámbito urbanístico, es relevante la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial., una auténtica ley anti-gueto, que actúa como una *Unidad de Vigilancia Intensiva* de ámbitos urbanos que ya se encuentran en dificultad. La Memoria del anteproyecto de ley que se convirtió posteriormente en la norma citada señalaba que de acuerdo con los datos disponibles, de las 39.110 hectáreas destinadas a usos residenciales en la Región Metropolitana de Barcelona, 21.669 están afectadas en diversos grados por déficit de calidad urbana (el 55% del suelo residencial metropolitano, donde vive la mitad de la población de Cataluña), acompañados frecuentemente por «una acusada problemática social: envejecimiento, bajo nivel de renta, bajo nivel educativo, pérdida de población y concentración de grupos con necesidades especiales». Esta problemática parece más grave en una serie de barrios que representan unas 180.000 viviendas y una población de 400.000 habitantes.

⁶³ Informe al Parlamento de 2003, p. 56: «*Finalment, hem de fer un advertiment sobre la segregació espacial que existeix en algunes ciutats mitjançant la concentració de grups socialment homogenis en determinades zones de les ciutats que es converteixen en focus de marginalitat i degradació. Les experiències viscudes per algun dels països de nostre entorn, en relació amb la creació d'autèntics guetos urbans, han de servir de referència en el moment de dissenyar i implantar les polítiques d'habitatge amb la finalitat d'evitar el desenvolupament d'aquest fenomen. En aquest sentit, els instruments de planificació general han de fugir de zonificar d'una forma estricta i han de perseguir una ciutat més integrada, basada en un model urbà sostenible des d'un punt de vista social, econòmic i ambiental. La distribució d'acord amb criteris racionals en el territori dels terrenys qualificats per equipaments destinats a cultes religiosos, també incidirà en una redistribució de grups socials i evitarà la segregació espacial. Així mateix, mitjançant els instruments d'intervenció en el mercat del sòl als quals hem fet referència en parlar de la insuficiència de l'habitatge protegit, s'ha de procurar evitar concentracions socials homogènies».*

Desde un punto de vista jurídico, la Ley articula el despliegue de una actividad de fomento sobre esas áreas urbanas (existe una previsión de inversión de 800 millones de euros en cuatro años). Mediante su breve articulado (12 preceptos) esta norma establece un sistema basado en las solicitudes municipales de ayudas para proyectos integrales de recuperación de aquellas áreas urbanas que merecen una atención especial, por concurrir en ellas diversos problemas, entre ellos los demográficos y entre éstos un alto porcentaje de inmigración extracomunitaria⁶⁴.

Las solicitudes municipales son evaluadas por una comisión formada por una mayoría de representantes de la Generalitat de Cataluña, por representantes del mundo local y de los sectores afectados (art. 9). Esta comisión evalúa las solicitudes teniendo en cuenta el principio de equidad territorial (art. 9) y eleva una propuesta de resolución al consejero competente en la materia, quien es el órgano competente para adoptar la resolución final (debiendo motivar cualquier variación respecto de la propuesta de la comisión). En caso de concesión de la ayuda, la Generalitat cubrirá un mínimo del 50% del coste previsto, hasta un máximo del 75%, debiendo el resto ser aportado por el Ayuntamiento (art. 10). Las ayudas permiten la intervención sobre el medio ambiente urbano de estas áreas, pero no sobre los elementos privativos de las viviendas (sean libres o protegidas; y en ningún caso sobre elemento alguno del parque público de vivienda, art. 5.3 del Reglamento de la Ley).

Asimismo, la Ley diseña un sistema de evaluación *ex post* del grado de cumplimiento de los proyectos que obtuvieron las ayudas, mediante la creación de una comisión ad hoc, formada por representantes de la Generalitat, por representantes del mundo municipal, vecinal y de la sociedad civil (art. 12).

El Dictamen del Comité de las Regiones de 2007 sobre Política

⁶⁴ Véase el art. 6 del Decreto 396/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla esta ley, que, por ejemplo, cita la existencia de un alto porcentaje de inmigración como una circunstancia específica de tales áreas a considerar singularmente para poder recibir las ayudas.

de vivienda y política regional, antes citado, ha incluido este programa entre los ejemplos de buenas prácticas europeas⁶⁵.

Aunque el Reglamento de la Ley excluye expresamente de la financiación la dotación de equipamientos escolares (art. 5.3), en la Comisión que evalúa las solicitudes municipales debe estar presente un representante del Departamento de Educación de la Generalitat, y entre las actuaciones susceptibles de ser financiadas se incluye el desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.

En el ámbito de la vivienda, por lo que se refiere a normas estatales, destaca en relación con las acciones positivas el Real Decreto 1/2002, de 11 de julio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, el cual señala por ejemplo en su art. 1.2 lo siguiente:

«Podrán acogerse a la financiación cualificada correspondiente a las viviendas promovidas para arrendamiento, en los términos en que se acuerde con cada Comunidad Autónoma o con las Ciudades de Ceuta y Melilla, aquellos otros alojamientos declarados protegidos en virtud de la normativa propia de éstas, sean de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación de edificios, y destinados a arrendamiento u otras formas de explotación justificadas por razones sociales, que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva. En todo caso, deberán tener características adecuadas a ocupantes con circunstancias específicas definidas, tales como jóvenes, tercera edad, inmigrantes u otros, y siempre que tales actuaciones sean acordes con la integración social de dichos colectivos»⁶⁶.

⁶⁵ Los datos concretos de las cuatro convocatorias resueltas pueden consultarse en: <http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/cat/arees/ciutat/barris/index.jsp>. Última visita efectuada, 15 de julio de 2007.

⁶⁶ Sobre las acciones positivas en materia de vivienda para inmigrantes, véanse las distintas contribuciones en LEAL, Jesús, y MAYEUR, Carolina (1997): *Vivienda e integración social de los inmigrantes. Seminario Europeo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid*.

En el nivel autonómico, puede aludirse a la Ley catalana 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas, prevé en su art. 9 la reserva de viviendas de promoción pública para personas con movilidad reducida (un porcentaje no inferior al 3% del volumen total) así como una referencia a la posibilidad de establecer reservas en promociones privadas de vivienda con protección oficial a tal fin. Téngase en cuenta también el Decreto catalán 255/2005, cuyo art. 42 prevé la subvención al alquiler para colectivos con dificultad. De igual modo, la Ley de urbanismo de Cataluña prevé el sistema de viviendas dotacionales (art. 34), dirigidos a satisfacer las necesidades específicas de ciertos colectivos específicos, necesitados de asistencia⁶⁷.

En la parte final del estudio retomaremos las relaciones entre derecho a la igualdad y derecho a la educación, ya entonces desde una perspectiva más específica⁶⁸.

6. LA NECESARIA INTERVENCIÓN PÚBLICA CONTRA LA SEGREGACIÓN URBANA Y ESCOLAR DEBE SER DE TIPO PREVENTIVO Y REACTIVO

Llegados a este punto, es preciso profundizar más sobre la naturaleza y posibilidades de la actividad pública de contención y erradicación de la segregación escolar, tanto desde un punto de vista preventivo (A) como desde un punto de vista reactivo (B).

6.1. PREVENCIÓN

Desde un punto de vista *preventivo*, es preciso considerar la vinculación entre las políticas públicas urbanísticas y de vivienda y la educación. Diversas técnicas de promoción de la mezcla social urbana y en contra de la concentración espacial de colectivos desfa-

⁶⁷ Un análisis más detallado de esta normativa puede consultarse en PONCE SOLÉ, Juli (2005): pp. 38 y ss.

⁶⁸ Vid. *infra* 6.2.E.

vorecidos pueden favorecer también la diversidad en la composición escolar.

A) *Elementos de Derecho comparado*

En el marco de todo lo expuesto, diversos Derechos urbanísticos de países de nuestro entorno están diseñando técnicas para lograr vivienda asequible suficiente e integrada y favorecer de este modo la *mezcla social* y la *convivencia ciudadana*, previniendo los peligros de *fractura social* (un análisis de la situación en los Estado Unidos de América, en adelante, EE.UU, Francia, Inglaterra e Italia puede hallarse en Ponce, 2006).

Estas regulaciones se basan en estudios ya disponibles que muestran que frente a la *segregación urbana* y el riesgo de gue-tización el mejor antídoto es favorecer desde la intervención pública la real *libertad de residencia* y la posibilidad de variedad social urbana (en el ámbito británico, Burton, 2000, pp. 1969 y ss. en el ámbito holandés, Uitermark, 2003, pp. 531 y ss., y en el ámbito norteamericano, Ihlandfeldt y Scafidi, 2002, pp. 619 y ss.).

Sin embargo, debe señalarse la existencia de voces discordantes, como la del antropólogo Manuel Delgado en el ámbito español, con argumentos, sin embargo, que, en ocasiones, no se basan en estudios empíricos concretos y son, ciertamente, discutibles⁶⁹.

⁶⁹ DELGADO, M. (2006): «Morfología urbana y conflicto social. Las medidas antigueto como medidas de dispersión de pobres», en BERGALLI, R., y RIVERA, I., *Emergencias urbanas*, Anthropos. El autor compara las medidas de mezcla social sobre el territorio con las políticas de dispersión de presos, considerándolas inútiles y resaltando el componente positivo que tiene la concentración de poblaciones en dificultad en ciertas áreas urbanas, de cara a su concienciación revolucionaria. Sin embargo, los estudios citados en el texto destacan como los datos empíricos muestran indicios de que el cambio de lugar de residencia abandonando áreas urbanas en dificultad parece redundar en una mejora de la salud y comportamiento de los niños, por ejemplo.

a) El Derecho norteamericano

En EEUU las políticas de *inclusionary zoning* plasmadas en diversas normas de varios Estados y en ordenanzas locales suponen una lucha contra la segregación urbana generada por ciertas regulaciones urbanísticas denominadas excluyentes (*exclusionary zoning*), exigiéndose de las autoridades locales una ponderación de las necesidades de vivienda asequible y obligando a los promotores privados, en caso de promociones por encima de un tamaño determinado, a que incluyan un porcentaje mínimo de unidades para venta o alquiler de familias de ingresos bajos (Mandelker, 2003, pp. 169 y ss.).

De acuerdo con algunas opiniones, el *inclusionary zoning* supone no sólo una política urbana y de vivienda, sino también una política educativa, por cuanto ayuda a reducir la segregación escolar y a mejorar los resultados escolares⁷⁰. Si ello fuera cierto, éstos y otros

⁷⁰ RUSKL, David (2005): *Keynote Remarks of David Rusk to the National Inclusionary Housing Conference Washington, DC October 5, 2005*, consultable en: <http://www.gamaliel.org/DavidRusk/keynote%2010-5-05.pdf>. Última consulta efectuada: 13 de julio de 2007. Reproducimos los párrafos concretos donde se señala esta conexión: «*Housing Policy Is School Policy* [Inclusionary Zoning] would have an even bigger impact on economic school segregation, which has been rising steadily in this country. Practically any child from a family earning less than 70 percent of Area Median Income qualifies for federal free and reduced-price meals. I have studied, for example, all 392 elementary schools in the 17 school districts of metropolitan Denver. If those 17 school boards adopted policies to achieve reasonable economic balance within each district's elementary schools, economic school segregation would be reduced by about 20 percent. But if school board policies were complemented by metropolitan-wide IZ, the combination would reduce economic school segregation by 75 percent — levels lower than in Sweden or The Netherlands, very economically egalitarian societies. That would have a dramatic impact on low-income children's test scores. Studies I have done for the Albuquerque, Madison, Baltimore, and five major Texas metro areas show that, for example, the difference between a poor child's attending a school where 80 percent of classmates are also poor, and that child's attending a school where 80 percent of classmates are middle-class would, on average, be a 13 to 15 percentile

esfuerzos contra la segregación urbana podrían dar lugar a efectos también positivos en relación la concentración de niños provenientes de bajos niveles socio-económicos en ciertas escuelas ubicadas en determinadas áreas urbanas.

b) El Derecho británico

En el caso del Reino Unido, sistema jurídico urbanístico con unas coordenadas muy distintas al nuestro, donde predomina una amplia discrecionalidad administrativa, la *Planning Policy Statement 3* (consultable en: http://www.communities.gov.uk/pub/931/PlanningPolicyStatement3Housing_id1504931.pdf, última visita efectuada el 11 de abril de 2007), dedicada a la vivienda, subraya la necesidad de tender hacia ciudades donde la vivienda asequible sea suficiente y adecuadamente localizada, a fin de crear comunidades mixtas e inclusivas, evitar el monofuncionalismo y la creación de áreas urbanas con viviendas de idénticas características.

En desarrollo de este documento, la *Circular 06/98* (consultable en: <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1144410>, última visita efectuada el 28 de febrero de 2006) especifica los criterios que deben seguir los entes locales al planificar respecto al logro de vivienda asequible suficiente e integrada. Los planes locales deben evaluar las necesidades de *vivienda asequible* y, allí donde se identifiquen, exigir que el promotor privado solicitante de una licencia las afronte. Las técnicas para lograrlo pasan por el establecimiento de condiciones u obligaciones de planeamiento (*planning obligations*) antes del otorgamiento de la licencia, que puede ser rechazada si no se asume ese elemento de vivienda asequible (sobre esta técnica, puede consultarse la circular 05/05 en [---

improvement in the child's test scores. Housing policy is school policy. Where a child lives largely determines educational opportunities — not so much in terms of how much money per student the local school district is spending, or pupil/teacher ratios, or school facilities, etc. but rather in terms of who their classmates — and, through inclusionary housing, playmates — are».](http://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

communities.gov.uk/pub/320/Circular0505PlanningObligations_id1144320.pdf).

Las obligaciones de planeamiento aparecen formalmente como resultado de acuerdos entre la autoridad local y el solicitante de la licencia (*Town and Country Planning Act 1990, Section 106*), aunque la jurisprudencia, como expone Booth, ha aceptado el rechazo de las licencias en caso de que el privado no acepte el desarrollo de tales obligaciones (Booth, 2002, pp. 129 y ss.).

c) El Derecho francés

En el caso francés, la existencia de vivienda digna y asequible ha sido considerado un «objetivo de valor constitucional» por el *Conseil Constitutionnel* (decisión de 19 de enero de 1995). El Derecho urbanístico francés de la última década ha establecido como finalidad *la cohesión social* en el ámbito urbano, a fin de evitar la *segregación* y hacer efectivo el *derecho a la ciudad* (art. 1 de la *Loi d'orientation pour la ville*, núm. 91-662, de 13 de julio). La legislación establece como instrumento para tal finalidad la *mezcla de funciones urbanas y la mezcla social* en el hábitat urbano (art. L.121-1 *Code de l'urbanisme*).

Con el objetivo de lograr tal mezcla, el artículo L-302 del *Code de la Construction et de l'habitation* (modificado, junto con otros preceptos, por la *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains*, núm. 2000-1208, de 13 de diciembre, concretamente por su art. 55) exige que determinados municipios franceses (dependiendo de su población y su pertenencia a *aglomeraciones* con ciertas características⁷¹) deban en el plazo de 20 años disponer de una ofer-

⁷¹ Municipios franceses de más de 3.500 habitantes (1500 en *l'Île de France*) situados en aglomeraciones de más de 50.000 habitantes que tengan una ciudad central de más de 15.000 habitantes. La Ley de 2000 mencionada ha modificado los criterios referidos a la escala de aglomeración donde deben inserirse los municipios afectados, haciéndolos coincidir con los manejados por la nueva legislación de ordenación territorial y cooperación

ta suficiente de viviendas sociales, cifrada en un 20% del total de residencias principales. A tal fin, el ordenamiento jurídico francés diseña una serie de figuras (aprobación de planes específicos de vivienda con el objeto de ponderar necesidades y modos de colmarlas, control prefectoral del cumplimiento municipal, penalización a los municipios incumplidores...⁷²).

En una importante decisión de 7 de diciembre de 2000, el Conseil Constitutionnel ha sostenido la constitucionalidad del objetivo de mezcla social definido por la Loi sur la solidarité y, en la mayor parte, del dispositivo establecido para hacerlo realidad mediante el establecimiento de cuotas obligatorias de vivienda social. Concretamente, por lo que ahora interesa, frente a la alegación de que tanto el principio de mezcla social como las obligaciones impuestas a los municipios violaban el principio de libre administración municipal a que se refieren los arts. 34 y 72 de la Constitución francesa, el Conseil señala que el concepto de mezcla social es suficientemente preciso y que el dispositivo referido a las obligaciones municipales de provisión de porcentajes de vivienda social es

intermunicipal de 1999 y 2000, respectivamente. Tales criterios vienen inspirados en la noción de área urbana manejada por el *Institute National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE). Ahora bien, la referencia de la Ley de 2000 es independiente de las estructuras administrativas previstas por la legislación de cooperación intermunicipal y hace referencia a un ámbito puramente geográfico. Para más detalles, pueden consultarse los trabajos de VADRÍ FORTUNY, Teresa (2002): «Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma a França», y PONCE SOLÉ, Juli (2002b): «Ordenació del territori, urbanisme, habitatge i cooperació intermunicipal en la moderna legislació francesa», ambos en FONT LLOVET, Tomàs (2002): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Diputació de Barcelona, pp. 31 y ss. (Consultable en: <http://www.diba.es/territori/fitxers/16elements.pdf>). (Última consulta efectuada, 18 de junio de 2007).

⁷² De conformidad con los datos proporcionados por el profesor BROUANT en conferencia pronunciada en la Universidad de Barcelona el día 30 de marzo de 2007, las multas pagadas por municipios incumplidores durante 2006 han supuesto 39 millones de euros, el 8,5% del presupuesto estatal en materia de vivienda.

constitucional, con la salvedad de la previsión legal que permitía la imposición estatal de sanciones a los municipios incumplidores, en razón de su concreta redacción (que fue corregida posteriormente por una ley de 2001, manteniendo, sin embargo, la potestad sancionadora).

B) *España*

También en el Derecho urbanístico español, los más modernos desarrollos normativos van en la misma dirección, como analizaremos a continuación.

La legislación urbanística española aborda el logro de la cohesión social y la lucha contra la segregación urbana, y por tanto la escolar, mediante la fijación de (a) ciertos *principios generales del Derecho* a respetar por el planeamiento, (b) a través de la fijación legal de *estándares referidos a viviendas protegidas*, que se imponen a la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, y (c) a través del diseño de procedimientos planificadores dirigidos a ponderar elementos relevantes para la cohesión social y a justificar su toma en consideración: entre ellos, la existencia y ubicación de los equipamientos comunitarios educativos.

a) *Principios generales del Derecho* a respetar por el planeamiento

Por lo que hace referencia a los *principios generales del Derecho*, hay que remitirse a lo dicho a propósito de las legislaciones autonómicas que establecen como directrices de la actuación pública urbanística el *desarrollo sostenible urbano*, la *cohesión social*, la lucha contra la *segregación* y la *exclusión social* y a favor de la *integración*. Además, el principio de *mezcla social* sobre el territorio está previsto específicamente en diversas normas (art. 55.3 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, en referencia a actuaciones de rehabilitación; art. 48.3 Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre o

art, 38.2 de la Ley de Castilla León 5/1999, de 8 de abril, que señala que a fin de fomentar la *cohesión social* el planeamiento procurará la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades).

El Decreto catalán 305/2006, de 18 de julio, de desarrollo de la ley de urbanismo catalana, define ahora el principio orientador de *cohesión social*, integrante del *desarrollo urbanístico sostenible*, como «la regulación del uso del suelo de forma que se fomente la *mezcla* equilibrada de grupos sociales, usos y actividades y se garantice el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a gozar de una *vivienda* digna y adecuada» (art. 3, c).

Ahora, el art. 2.2 de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, se refiere a la cohesión social como componente del desarrollo urbanístico sostenible.

Estos principios no son irrelevantes y tienen las funciones propias de los *principios generales del Derecho* (art. 1.4 del Código Civil), entre las que se encuentra permitir un hipotético control judicial de actuaciones contrarias a los mismos. El Derecho urbanístico francés nos ofrece un buen ejemplo al respecto. El principio de *cohesión social* en el ámbito urbano enunciado por la legislación francesa aludida ha sido ya aplicado por el *Conseil d'Etat francés* para controlar la actividad de los entes locales.

Efectivamente, en su decisión de 22 de noviembre de 2002, este órgano francés resolvió el conflicto entre dos entes locales, ante la compra por uno de ellos de un edificio en el término municipal del otro, a fin de ubicar agentes municipales de origen extranjero. Ante la compra, se alegaba por el municipio afectado que tal decisión pública suponía una agravación de los desequilibrios urbanos y sociales que ya padecía, en razón del gran número de trabajadores inmigrantes ya instalados en su territorio. El *Conseil d'Etat* finalmente decidió que dadas las circunstancias específicas del caso (carácter puntual de la operación, reducido número de personas afectadas, etc.) la decisión municipal de compra no vulneraba «el principio de "*cohesión social*"».

b) Fijación legal de *estándares referidos a viviendas protegidas*

El desarrollo sostenible en su vertiente social conecta con el derecho a la vivienda del art. 47 CE (y 26 y 47 del Estatuto de Autonomía catalán, por ejemplo). La LS 2007 contiene diversas previsiones referidas al derecho a la vivienda, en sus arts. 2.3, *in fine*, 4,a, 10 b, 16.1,b, 18.2, a, 19 (referido a la declaración de obra nueva) y 33 y ss (referidos a los patrimonios públicos de suelo y al derecho de superficie, que no serán considerados aquí).

En especial, una técnica legislativa interesante para el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales antes aludidos es el establecimiento de reservas de suelo donde se construyan viviendas asequibles, esto es, de acuerdo con nuestro sistema, viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Técnicas parecidas se han desarrollado ya en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno y han empezado a explorarse en España, sobre todo de la mano de reciente legislación autonómica, entre ella la catalana.

Estamos, en definitiva, ante estándares urbanísticos, esto es, criterios materiales de ordenación que necesariamente han de ser atendidos en el plan, introducidos en nuestro ordenamiento jurídico, por inspiración del italiano, en la Ley de 1975 y que, obviamente, limitan la discrecionalidad urbanística municipal, sin que quepa por ello, *a priori*, sostener una vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

— *Unas asunciones previas extrajurídicas que condicionan la política legislativa en esta materia: ¿las reservas para vivienda protegida hacen disminuir o aumentar el precio de la vivienda libre?, ¿las reservas sirven para la cohesión social y territorial y contra la segregación urbana?*

Antes de iniciar el análisis histórico y la situación actual de las reservas de suelo para vivienda protegida, *conviene tener en cuenta*

algunas circunstancias extrajurídicas, pero de indudable interés a efectos de realizar una interpretación teológica y acorde con la realidad social del ordenamiento jurídico. Así, en primer lugar, hemos de referirnos con carácter general a lo ya expuesto a propósito de la crisis de vivienda en España y la ausencia de vivienda asequible suficiente para amplias capas de la población. Efectivamente, los problemas de vivienda ya no sólo afectan a capas marginales de la población, como todos los estudios empíricos demuestran, ni se trata de una cuestión vinculada a la beneficencia, sino a un auténtico derecho constitucional y estatutario, aunque los viejos paradigmas al respecto no dejen de influir también sobre los especialistas jurídicos. Así, por ejemplo, el profesor Martín Mateo destaca como «evidentemente hay que dar un trato diferenciado en la nueva construcción, a los jóvenes y a personas con menores ingresos, pero no son actuaciones benéficas (*sic*) las que realmente se necesitan sino evitar el sobrepasar niveles de urbanización en términos objetivos. (...). Si bien los que disponen de mayor fortuna están en condiciones de dar al traste con el marco ético del urbanismo municipal, el atendimiento de los ciudadanos marginales (*sic*) constituye también un componente obvio para una pacífica y ordenada convivencia ciudadana⁷³».

En la línea de combatir la descrita situación se sitúa la técnica jurídica que vamos a abordar. Pero, en segundo lugar, conviene desde una perspectiva económica, plantearnos si se trata de una técnica útil a tal fin. Lo cierto es que, como hemos tenido ocasión de exponer antes, diversos ordenamientos jurídicos de nuestro entorno utilizan técnicas parecidas (caso norteamericano del *inclusio-nary zoning*, inglés de las *planning obligations* o francés) Algunas voces han planteado la inadecuación de esta técnica desde un punto de vista económico, dado que, se sostiene, no resuelven el problema de la asequibilidad de la vivienda y, además, encarecen las viviendas no sometidas a protección pública (las «libres»), dado que los beneficios empresariales no obtenidos en unas se cargarán en las otras.

⁷³ MARTÍN MATEO, Ramón (2007): p. 33.

Debe notarse, sin embargo, que tales opiniones, expresadas usualmente en medios de comunicación, carecen de base en estudio empírico alguno. Bien al contrario, alguna experiencia española, como es el caso de la ciudad de Vitoria, parece demostrar que tal técnica, usada en cantidades significativas no encarece el precio de las viviendas «libres», bien al contrario, presiona para su estancamiento y permite aumentar el parque de viviendas protegidas⁷⁴.

— *Antecedentes en la legislación estatal*

Concentrándonos ahora en las reservas para viviendas protegidas, como a continuación se expondrá, a una primera etapa de legislación estatal, que o bien no contemplaba las reservas para vivienda asequible o las preveía como voluntarias para los gobiernos locales, ha seguido una segunda etapa autonómica, en la que la más moderna legislación no sólo se refiere a tales reservas sino que, en algunos casos, además, las establece como obligatorias para los Ayuntamientos, despojándoles, en este punto, de toda o parte de su discrecionalidad urbanística. Una tercera etapa, recién inaugurada, supone la incorporación en la legislación estatal de estándares obligatorios aplicables a todo el territorio español.

Desde una perspectiva histórica, cabe notar que en la legislación estatal de 1956, 1975 y 1976 no se contenía ninguna previsión explícita sobre la posibilidad u obligación del planeamiento urbanístico de calificar terrenos para la construcción de viviendas asequibles. Sin embargo, habilitaba al planeamiento urbanístico para establecer zonas según, entre otros parámetros, la «clase y destino de los edificios así como para «regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica».

⁷⁴ BURÓN CUADRADO, Javier, (2006): «Las reservas de suelo para vivienda protegida: lecciones del caso de Vitoria-Gasteiz», ACE, vol. 1, núm. 2, octubre. (consultable en: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicaurbanas/TEM_buron_ARTICULO.pdf) (Última consulta efectuada, 13 de julio de 2007).

Asimismo, la Legislación advertía que las facultades expresamente contempladas en la Ley tendrían «carácter enunciativo y no limitativo, y la competencia urbanística comprenderá cuantas otras fueren congruentes con la misma, para ser ejercidas con arreglo a la presente Ley».

La importante STS de 1 de junio de 1987 (Ar. 5906), auténtico *leading case* seguido por numerosas sentencias posteriores, se enfrentó directamente, bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (en adelante, TRLS/1976), a la cuestión de las reservas para viviendas sociales. El Tribunal Supremo señaló que la ley no autorizaba al plan de urbanismo, mero reglamento, para imponer un régimen especial para la construcción, que tal régimen carecía de mecanismos de compensación; y que la construcción de vivienda protegida estaba asociada a un régimen de fomento, de elección voluntaria dado que «el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en esta materia discurre pues, por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo».

A partir de esta sentencia del Tribunal Supremo, se reiteran hasta la saciedad dichos argumentos en numerosas sentencias posteriores. Así, por ejemplo, STS de 23 de octubre de 1989 (Ar. 7470), que llega, incluso, a considerar como una desviación de poder el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico para el logro de vivienda protegida.

La doctrina ha sido crítica con esta línea jurisprudencial, partiendo de la a) negación de la identificación de los planes de urbanismo con meros reglamentos burocráticos de acuerdo con el art. 140 de la Constitución, b) del rechazo a la afirmación de la necesidad de que la política pública de vivienda asequible se lleve a cabo únicamente mediante técnicas de fomento y c) de la afirmación de la existencia de instrumentos para proceder a la necesaria distribución equitativa de las cargas generadas por la reserva, mediante las técnicas del aprovechamiento medio y tipo y la aplicación de coeficientes correctores (un ejemplo del control judicial de la incorrecta fijación de los mismos puede hallarse en la Sentencia

del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 de noviembre de 2004, JUR 2004/43189).

La reforma del TRLS/1976 por la Ley del Suelo de 1990 (en adelante, LS/1990) supuso la introducción explícita en la legislación urbanística estatal de la posibilidad del planeamiento de reservar suelo para viviendas protegidas. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante, TRLS/1992) previó en su art. 3.2, letra h, la facultad de «calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública», mientras en su art. 98.3 consideraba tal calificación como un uso específico, al que debía asignarse el correspondiente coeficiente de ponderación para proceder a la equidistribución de cargas y beneficios en el área en que estuviere incluido.

Ni la aprobación de la LS/1990 ni del TRLS/1992 hicieron variar la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Sentencia Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló, como es sabido, gran parte del TRLS/1992. Entre los preceptos anulados se encontraron tanto el art. 3.2, letra h como el art. 98.3, por motivos puramente competenciales. Tal anulación puso fin a la regulación estatal sobre esta cuestión.

Quedaba abierta la puerta, sin embargo, al posible papel que futuras regulaciones estatales pudieran tener al respecto, partiendo de la conexión entre las reservas de vivienda protegida con el art. 149.1.1CE y la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que pudieran garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana delimitado por la función social de tales viviendas y/o de su derecho a la vivienda (aunque esta última relación no fue explorada por la mayoría del TC en su sentencia 152/1988, de 20 de julio, fue sostenida en el voto particular de Rubio Llorente).

— *La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: competencia estatal y estándar del 30%*

En esta línea, la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, estatal, establece una reserva de ámbito estatal para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, conteniendo una regulación material en su art. 10 b y un régimen transitorio al que luego nos referiremos. Asimismo, debe hacerse alguna consideración al título competencial empleado por el Estado para regular esta cuestión.

La regulación material exige una reserva para vivienda con un régimen de protección pública que al menos permita establecer su precio máximo de venta o alquiler, que se cifra en un estándar mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización (art. 10 b). La Ley prevé también que la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo pueda aumentar o reducir tal reserva, siempre, en el segundo caso, que se califica de excepcional, respetando diversos límites⁷⁵, entre los que se halla que la distribución de su localización sea respetuosa con el principio de cohesión social.

Desde la perspectiva competencial, en la exposición de motivos de la Ley parece hacerse descansar esta previsión en el art. 149.1.13 CE⁷⁶, opción discutible constitucionalmente, a la vis-

⁷⁵ La reducción podrá ser para determinados Municipios o actuaciones, siempre que cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación.

⁷⁶ «Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para

ta del FJ 24, apartado d, de la STC 61/1997, que negó que este título otorgara cobertura competencial a una previsión del TRLS/1992, referida específicamente a la calificación de terrenos para viviendas protegidas. Se trataba del art. 98.3 (con origen en el art. 35.3 de la LS 1990), el cual señalaba que:

«...si el planeamiento calificara terrenos con destino a la producción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido».

El citado FJ 24, apartado d, de la STC 61/1997, descarta que el art. 47 CE otorgue competencias al Estado en este punto y niega también que lo haga el art. 149.1.13 CE, pues «su clara conexión con la promoción indirecta y mediata de viviendas de protección pública» no puede tener «la virtualidad de atraer hacia el art. 149.1.13 CE la regulación de carácter básico de la materia», por lo que se anula dicho precepto al invadir competencias autonómicas.

Esta decisión particular no es sino la expresión concreta de los razonamientos del TC sobre el papel del art. 149.1.13 CE en el ámbito urbanístico. Los razonamientos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el alcance en general del art. 149.1.13 CE son también aplicables al sector de la vivienda y, en particular, dentro de lo mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor de desarrollo económico y, en especial, como factor generador de trabajo. Todo eso es así con más razón todavía cuando se trata de la política

las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades».

de suelo en el sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general. Por eso es difícil negarle al Estado, dice el Tribunal Constitucional, toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuándo sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una gran repercusión sobre la entera economía general.

Ahora bien, el art. 149.1.13 CE tiene que ser interpretado de manera restrictiva cuando afecta a la competencia urbanística autonómica, teniendo presente una interpretación finalista o teleológica que hace que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectivamente y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrán entenderse amparadas en el art. 149.1.13 CE. Este precepto no cubre, pues, la producción de normas que, aunque relacionadas con esta planificación general, no tengan esta relación inmediata y directa con la dirección de la economía.

Por ello, el Estado no tiene competencia para regular básicamente el régimen de cesiones de bienes que pertenecen a los patrimonios municipales del suelo (STC 61/1997, FJ 36).

La previsión de la dirección urbanística pública (aunque con mandato de participación privada) es una opción legislativa que queda fuera de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. Sin cuestionar que la transformación urbanística de los suelo sea una actividad económica relevante, lo cierto es que no se derivan consecuencias económicas directas de la mencionada previsión, según el Tribunal Constitucional (STC 164/2001, FJ 9).

— *La legislación autonómica*

Dejando ahora la cuestión competencial, fuera del ámbito de la legislación estatal, la técnica de la reserva de suelo para viviendas protegidas está siendo impulsada por las modernas legislaciones autonómicas, que desde los años noventa del pasado siglo la están contemplando en sus leyes urbanísticas. Si algún rasgo caracteriza

la legislación urbanística autonómica referida a reservas de vivienda protegida es la *identidad* de su finalidad (el logro del derecho del art. 47 CE y de la cohesión social) y la *heterogeneidad* de las regulaciones concretas y de las técnicas legales empleadas: previsión como facultad o como obligación municipal, y aún dentro de este supuesto, como potestad reglada o como potestad con ámbitos valorativos referidos, por ejemplo, a la cuantía de la reserva; exigencia de porcentajes distintos cuando éstos vienen detallados; inclusión o exclusión de clases de suelo, etc⁷⁷.

El caso vasco es especialmente significativo, dada su temprana regulación sobre esta materia, contenida ahora en el art. 80 y en el art. 82 de la Ley 2/2006, de 30 de julio, de suelo y urbanismo⁷⁸.

⁷⁷ PONCE SOLÉ, Juli (2002): *Poder Local y Guetos Urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Madrid, INAP-F. Carles Pi i Sunyer.

⁷⁸ «ARTÍCULO 80. Estándares y cuantías mínimas de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

1. El planeamiento urbanístico municipal determinará la reserva de terrenos calificados con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, que, como mínimo, atenderá a los estándares y cuantías que se señalan en los apartados siguientes.

2. En aquellas áreas de suelo urbano no consolidado cuya ejecución se prevea mediante actuaciones integradas de uso predominantemente residencial, la ordenación urbanística de los planes generales y, en su caso, de los planes especiales deberá calificar con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública los terrenos precisos para materializar como mínimo el 40% del incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial, respecto de la previamente materializada, que se establezca en cada área. Este porcentaje se desglosa en un mínimo del 20% de la edificabilidad urbanística de uso residencial para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen general y especial, y el restante porcentaje hasta alcanzar el 40% con destino a viviendas de protección oficial de régimen tasado. La edificabilidad urbanística admitida para las viviendas de protección oficial de régimen tasado podrá ser sustituida por viviendas tasadas municipales en los términos establecidos en la *disposición adicional octava*.

3. En cada sector suelo urbanizable de uso preferentemente residencial, la ordenación urbanística de los planes generales, de los planes de sectorización y, en su caso, de los planes parciales deberá calificar con destino

En el caso catalán, debe tenerse en cuenta, sobre todo, el art. 57.3 de la Ley de urbanismo vigente, y los preceptos con-

a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública los terrenos precisos para materializar como mínimo el 75% del incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial, respecto de la previamente materializada, que se establezca en cada sector. Este porcentaje se desglosa en un mínimo del 55% de la edificabilidad urbanística de uso residencial para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen general y especial, y el restante porcentaje hasta el 75%, con destino a viviendas de protección oficial de régimen tasado. La edificabilidad urbanística admitida para las viviendas de protección oficial de régimen tasado podrá ser sustituida por viviendas tasadas municipales en los términos establecidos en la *disposición adicional octava*.

4. El cumplimiento de la edificabilidad urbanística mínima de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública se realizará individualmente por cada sector, área o unidad de ejecución, salvo que el planeamiento general establezca en su revisión las determinaciones para cumplir de forma diferente los estándares fijados en esta Ley, bien en el conjunto del suelo urbano no consolidado y urbanizable o bien entre ambas clases de suelo, o entre distintos sectores, áreas o unidades de ejecución. En este último supuesto será necesario que el departamento de la Administración autónoma competente en materia de vivienda autorice la opción elegida en el planeamiento para garantizar una calificación equilibrada de las reservas que evite los riesgos de la segregación socio espacial.

5. Reglamentariamente se determinará, en municipios obligados por esta Ley a reservar suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, la exención de dicha obligación de reserva para determinadas unidades de ejecución por razón del número de viviendas posibilitadas. Las viviendas resultantes de dicha unidad de ejecución se deberán destinar a viviendas de régimen tasado municipal.

6. Además, y a instancia del ayuntamiento afectado, el departamento de la Administración autónoma del País Vasco competente en materia de vivienda, previo informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, podrá aprobar en expedientes de modificación el cumplimiento global de los estándares mínimos de viviendas de protección pública mediante transferencias de viviendas. En todo caso, será requisito imprescindible para autorizar dicha transferencia que se garantice, en el momento de la realización de dicha solicitud, la ejecución previa o simultánea de un número de viviendas de protección pública proporcional a la diferencia de valores entre las viviendas libres de los ámbitos objeto de la transferencia».

«ARTÍCULO 82. Municipios con obligación de reserva para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

dantes, los cuales cifran en un 20% el estándar genérico establecido para los POUM, que aumenta hasta el 30% (con un 10% destinado a otras medidas de estímulo de la vivienda asequible) en el caso de municipios de más de 10.000 habitantes, capitales de comarca y, en cualquier caso, de modificaciones de planes que comporten un cambio de clasificación del suelo no urbanizable.

En el ámbito de las áreas urbanas ya construidas, particular importancia tiene la posibilidad de inyectar vivienda protegida, por lo que cobran relevancia preceptos como el art. 66.4 del Decreto catalán 305/2006, de 18 de julio, que desarrolla la ley de urbanismo catalana, que prevé que el planeamiento pueda establecer calificaciones relativas a vivienda protegida en *suelo urbano consolidado*, tanto en caso de *nuevas construcciones* como de *gran rehabilitación de las existentes*, destinando total o parcialmente la edificación a vivienda protegida.

Un aspecto importante conectado con la mezcla social sobre el territorio como antídoto a la segregación urbana es la distribución de la reserva sobre el territorio, puesto que las reservas de viviendas protegidas, para dar lugar a un hábitat digno y adecuado, deben evitar concentraciones espaciales y ser repartidas equilibradamente por el territorio. En este sentido, lo mejor parece, en principio, una distribución uniforme por todos los sectores, aunque a falta de

1. La obligación de reserva de suelo para destino a vivienda sometida a algún régimen de protección pública establecida en el *artículo 80* se extiende con carácter general a los municipios de más de 3.000 habitantes y a los municipios que cuenten con núcleos continuos de suelo urbano que alberguen una población superior a 2.000 habitantes.

2. A los efectos de lo establecido en este artículo, en los municipios de estructura concejil la cuantía de la población se calculará por cada núcleo de población y no por el valor agregado de la misma en el municipio.

3. Sin perjuicio de lo establecido en los dos números anteriores, el consejero o consejera competente en materia de vivienda podrá incluir singularmente, mediante orden dictada al efecto, a los municipios que se estimen necesarios por aconsejarlo así la ordenación territorial y la situación del mercado de la vivienda. La resolución correspondiente se aprobará previa audiencia, por el plazo de un mes, a la diputación foral y los municipios afectados».

orientación legal explícita, quedará en manos de la discrecionalidad planificadora, en el marco de los principios generales antes mencionados, la decisión sobre la concreta ubicación (un ejemplo al respecto puede hallarse en la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid de 8 de octubre de 2005, RJCA 2005/815).

El legislador puede orientar dicha discrecionalidad directamente, a favor de la mezcla y la cohesión social. Un buen ejemplo en esta línea lo constituyen el art. 10.1 A) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en la redacción dada por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre), que prevé la necesidad de que el Plan General de Ordenación Urbanística asegure «la distribución equilibrada de estos tipos de vivienda en el conjunto de la ciudad», el art. 80.4 de la Ley vasca 2/2006⁷⁹ o el art. 57.4 del Decreto Legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, el cual señala que:

«Las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se han de emplazar evitando la concentración excesiva de viviendas de este tipo, de acuerdo con lo que establece el artículo 3.2, para favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos en razón de su nivel de renta».

Ahora, el ya mencionado art. 10, b de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, estatal, señala que la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo puede prever una reducción de la

⁷⁹ «El cumplimiento de la edificabilidad urbanística mínima de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública *se realizará individualmente por cada sector, área o unidad de ejecución, salvo* que el planeamiento general establezca en su revisión las determinaciones para cumplir de forma diferente los estándares fijados en esta Ley, bien en el conjunto del suelo urbano no consolidado y urbanizable o bien entre ambas clases de suelo, o entre distintos sectores, áreas o unidades de ejecución. En este último supuesto será necesario que el departamento de la Administración autónoma competente en materia de vivienda *autorice la opción elegida en el planeamiento para garantizar una calificación equilibrada de las reservas que evite los riesgos de la segregación socio espacial*»

reserva prevista de terrenos para ubicar del 30% de la edificabilidad residencial prevista siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice el cumplimiento íntegro de la reserva dentro del ámbito territorial de aplicación por el planeamiento y «una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social».

La LS 2007 cierra esa regulación con la previsión de su Disposición Transitoria Primera, referida a la aplicación de la mencionada reserva:

«La reserva para vivienda protegida exigida en la letra b) del artículo 10 de esta Ley se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En aquellos casos en que las Comunidades Autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores a la que se establece en la letra b) del artículo 10 de esta Ley, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley será directamente aplicable la reserva del 30 por ciento prevista en ésta con las siguientes precisiones:

a) Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de cinco viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

b) Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo».

Es decir, esta Disposición prevé, al menos, tres posibilidades. En primer lugar que la regulación autonómica ya prevea una reserva igual o superior al 30%, en cuyo caso, la ley estatal sólo tendrá efectos respecto a las previsiones complementarias referidas a excepciones y ubicación de la vivienda protegida. En segundo lugar que la Comunidad Autónoma no prevea reserva o la prevea menor. En tal caso, durante el primer año desde la entrada en vigor el art. 10 b no es aplicable, en espera de adecuación autonómica y sólo transcurrido un año sin la misma las previsiones del art. 10 b entrarían en juego (debe entenderse que ante todo «cambio de ordenación» y también ante toda nueva ordenación), aunque con las matizaciones expresadas en la Disposición Transitoria. Es decir:

- a) No se aplicará si se trata de instrumentos de ordenación urbanística de municipios:
 - 1) De menos de 10.000 habitantes y en los que
 - 2) El concreto instrumento de ordenación urbanística no ordene actuaciones para más de 100 nuevas viviendas o
 - 3) Tenga por objeto sólo actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente, en las que el uso residencial sea inferior a 200 viviendas, siempre que
 - 4) En los dos últimos años anteriores al del inicio del procedimiento de aprobación se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año.

- b) Se aplicará pero moduladamente en el caso de actuaciones de nueva urbanización dirigidas a segunda residencia: en tal caso, los instrumentos de ordenación pueden reducir el porcentaje en tales actuaciones con incrementos en otras actuaciones de la misma categoría de suelo.

Finalmente, señalar que tales reservas urbanísticas nada aclaran sobre el régimen jurídico de las viviendas de protección pública que

vayan a construirse sobre tales suelos, el cual viene determinado por la normativa estatal y, sobre todo, autonómica en materia de vivienda. Al respecto, conviene tener en cuenta la STS de 25 de mayo de 2004, que ha negado la posibilidad municipal de establecer tipos específicos de vivienda protegida, ante la falta de cobertura legal que le otorgue tal competencia (se trataba de un supuesto en La Rioja). Sin embargo, a la vista del art. 84, a y b EAC, otra conclusión podría extraerse en el caso catalán. En el País Vasco, la Ley 2/2006 (Disposición Adicional Octava) ha previsto expresamente la posibilidad municipal de diseñar tipos de vivienda de protección pública (Viviendas Tasadas Municipales), aunque con sujeción a los parámetros y límites establecidos legalmente.

- c) Diseño de procedimientos planificadores dirigidos a ponderar elementos relevantes para la cohesión social y a justificar su toma en consideración: entre ellos, la existencia y ubicación de los equipamientos comunitarios educativos

Respecto al procedimiento planificador, como es sabido, es sobre todo la doctrina alemana la que ha insistido sobre la vertiente procedimental de los derechos constitucionales, destacando como tanto la *garantía* como el *efectivo despliegue* de tales derechos viene condicionado por el procedimiento administrativo que se sigue por parte de la autoridad competente, bien para restringir tal derecho bien para garantizar su efectividad (*status activus processualis*) (Schmidt-Assman, 2003, pp. 363 y 364, con cita de diversas sentencias del Tribunal Constitucional alemán). De ahí que el legislador urbanístico, en lo que ahora nos interesa, deba articular los adecuados mecanismos organizativos y procedimentales para que la regulación del uso del suelo garantice y delimite tanto el derecho de propiedad como otros derechos constitucionales y permita la *cohesión social*, evitando fenómenos segregativos y excluyentes.

Esta vinculación positiva del legislador urbanístico es especial-

mente relevante en el diseño de procedimientos de planificación que ponderen específicamente el impacto de las decisiones a adoptar, singularmente, aunque no únicamente, en materia de ubicación de la *vivienda asequible*. Como ha señalado la STC 51/2004, de 13 de abril, «la decisión sobre el planeamiento» consiste «esencialmente» en un «juicio de ponderación», en el que deben incluirse, por mandato constitucional, los efectos sobre la cohesión social (sobre el juicio de ponderación en que consiste el planeamiento, Rodríguez de Santiago, 2000, pp. 92 y ss.).

De hecho, la tradicional *Memoria* de los planes urbanísticos debería suponer la plasmación de dicha ponderación y la justificación de las decisiones finalmente adoptadas tras la misma. La dicción del art. 38 del Reglamento de Planeamiento ya es suficientemente amplia para poder entender incluida la preocupación por el impacto social de las decisiones urbanísticas. De igual modo, el art. 83.4 del RP exige un estudio específico del impacto social de los Planes Especiales de Reforma Interior.

En cualquier caso, la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común en el ámbito urbanístico puede fundamentar el diseño de un estándar común procedimental de ponderación y justificación de los *impactos del planeamiento* (de acuerdo con los FFJJ 23 y 25 de la STC 61/1997, de 20 de marzo y los FJJ 11 y 28 de la STC 164/2001, de 11 de julio). Precisamente, este papel del procedimiento planificador como instrumento de garantía del derecho a la vivienda y de otros derechos afectados por el uso del suelo y vinculados con éste es reforzado por la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que basa parte de sus preceptos en el art. 149.1.18 CE, que otorga al Estado competencia sobre las bases del régimen de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común (aunque, curiosamente, la Disposición Final Primera, al citar los títulos competenciales estatales omite este último)⁸⁰. Esta Ley potencia la transparencia en la orde-

⁸⁰ En todo caso, hemos sostenido en otro lugar la existencia de un procedimiento administrativo común urbanístico, deducible de la legislación vigente hasta esta ley, y que ahora recoge la misma. Vid. PONCE SOLÉ, Juli (2001).

nación urbanística y la ordenación del territorio y su evaluación ambiental, concediendo a todos los ciudadanos el derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas así como a obtener copia o certificación de las disposiciones y actos administrativos adoptados (art. 4 b).

Asimismo, se refiere al derecho de todo ciudadano a ser informado por la Administración competente de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a un finca (4 c).

De igual modo, refuerza el principio de imparcialidad en el ejercicio de las potestades, al, en primer lugar, exigir a los representantes locales y a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local (así como al personal directivo local y a funcionarios locales con habilitación estatal de libre designación) declaración sobre causas de posible incompatibilidad, sobre cualquier actividad que proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos y de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades (y de la participación de éstas en otras) —antes de la toma de posesión, con ocasión del cese, al final del mandato y cuando se modifiquen las circunstancias— y de las liquidaciones anuales de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio, y en su caso, Sociedades, que serán hechas públicas. Tales declaraciones se inscribirán en diversos Registros (Actividades y de Bienes Patrimoniales). Y, en segundo lugar, al exigir la aplicación de la legislación estatal sobre limitación para el ejercicio de actividades privadas durante los dos años siguientes al fin de su mandato a los representantes locales que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas (con posible compensación municipal por ello) y a los titulares de los órganos directivos, los cuales también quedan sujetos a la legislación estatal de incompatibilidades⁸¹.

⁸¹ Todo ello, mediante la modificación por la Disposición Adicional Novena de la LBRL (75.7, 75.8, DA 15ª). Asimismo, se exige, por adición de un art. 70 ter LBRL que cuando exista una modificación de planeamiento urbanístico que suponga el incremento de la edificabilidad o la densidad o la modificación de los usos del suelo se haga constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas

Tales declaraciones se inscribirán en diversos Registros (Actividades y de Bienes Patrimoniales).

En la misma línea legal de inyección de transparencia, se prevé que los convenios urbanísticos sean sometidos a información pública (art. 11.1)⁸².

Pero junto a tales derechos y demandas de transparencias, la ley regula el procedimiento de toma de decisiones urbanísticas en garantía del desarrollo sostenible y del derecho a la vivienda y otros derechos ligados al uso del suelo. Así, desde una perspectiva vinculada a la evaluación *ex ante* y fundamentación de las decisiones urbanísticas, el trámite de información pública deviene obligatorio en los planes e instrumentos de equidistribución (art. 11.1); tal apertura, además, deberá hacerse por medios telemáticos en todos los municipios, siendo los de más de 5000 habitantes directamente responsables de tal obligación jurídica (art. 11.3 y Disposición adicional novena, modificando la LBRL). Además la documentación expuesta al público deberá incluir un «resumen ejecutivo» que exprese las alteraciones de la ordenación anterior (con plano), los ámbitos de suspensión o procedimientos de ejecución o de intervención, con indicación de su duración.

El art. 15.1 se refiere a la evaluación ambiental de planes urbanísticos y de ordenación del territorio, de acuerdo con la directiva comunitaria al respecto y su transposición en el ordenamiento estatal por Ley 9/2006. Además, prevé la emisión de informes precep-

afectadas durante los cinco años anteriores a la iniciación de tal modificación, según conste en el Registro o instrumento usado a efectos de notificaciones a los interesados.

⁸² Respecto a los convenios urbanísticos, el art. 16.3 aclara que no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, so pena de nulidad de pleno Derecho. Por otro lado, el art. 3.1 señala que la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción. ¿Significa ello que no es posible celebrar convenios sobre las mismas? ¿Se contradice entonces la propia ley? Quizás los efectos del art. 3.1 haya que buscarlos en las consecuencias del incumplimiento de los convenios por parte de la Administración. ¿Cabe sostener que siguen generando indemnización por daños y perjuicios?

tivos (recursos hídricos, deslinde y protección dominio público-terrestre, carreteras y otras infraestructuras afectadas), los cuales serán determinantes (debe entenderse a los efectos de la Ley 30/1992 que su no emisión en plazo suspende el procedimiento) y la memoria ambiental sólo puede disentir de ellos de forma expresamente motivada.

Junto a la memoria ambiental, de acuerdo con el deber general de motivación del ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística con expresión de los intereses generales a los que sirve, se exige por el art. 15.4 una memoria de sostenibilidad económica que ponderará, en particular, aunque no únicamente, el impacto de la actuación en las Haciendas públicas afectadas por las infraestructuras y servicios, así como la «suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos», entre el que cabe incluir el uso residencial, con lo que la ponderación de las necesidades de vivienda (y particularmente de vivienda asequible) debería ser tenida en cuenta.

La ley modifica la LBRL (Disposición adicional novena), exigiéndose aprobación por el Pleno municipal de la aprobación inicial del planeamiento general y la final del resto de planes, así como los convenios, las enajenaciones patrimoniales si superan el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto y las permutas de bienes inmuebles. También prevé una posible participación estatal en la elaboración de ordenaciones urbanísticas y territoriales, si así lo prevé la legislación en la materia (Disposición Adicional octava).

Algunas legislaciones urbanísticas autonómicas ya habían optado por exigir una ponderación y fundamentación específica, realizada por instrumentos y contenida en documentos *ad hoc*, respectivamente. Un ejemplo en tal sentido lo constituye la figura de los *Programas de Actuación Urbanística* del Decreto Legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio. Estos Programas, según el art. 60, son «la expresión de las políticas municipales de suelo y vivienda y contienen las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los planes de ordenación urbanística municipal correspondientes por lo que se refiere a la reforma y mejora urbana, a los equipa-

mientos y a la generación de actividad económica, dentro del marco del desarrollo urbanístico sostenible», teniendo que «evaluar y atender las necesidades de suelo y vivienda de los municipios». El mismo texto legal crea la figura de la Memoria social en su art. 59 letra h, la cual ha de contener la definición de los objetivos de *vivienda protegida* y de otros tipos de *vivienda asequible* justificando las reservas de terrenos como sistemas urbanísticos para *viviendas dotacionales públicas* dirigidas a ciertos colectivos vulnerables (art. 34.3).

— Ordenación urbanística y equipamientos escolares

En esta línea, *la legislación urbanística también exige el análisis de las necesidades y ubicación de las escuelas*. Éstas tienen la consideración urbanística de equipamientos comunitarios (como los religiosos, culturales, deportivos, sanitarios, etc; por ejemplo, art. 34 de la Ley de urbanismo de Cataluña). Se trata de usos urbanísticos de interés para la colectividad que el planeamiento reserva. Esta reserva exige el conocimiento y ponderación de las necesidades en la materia, tanto desde un punto de vista cuantitativo (suficiencia) como cualitativo (situación territorial), de acuerdo con la legislación urbanística.

En el ejemplo catalán, el desarrollo sostenible es vinculado normativamente con «la mejora de los equipamientos existentes así como con la previsión de nuevos equipamientos de modo que haya una oferta adecuada cuantitativamente y espacialmente con relación a las viviendas» (art. 3 Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña). Asimismo, «las administraciones urbanísticas han de velar porque la distribución en el territorio de los ámbitos destinados a espacios libres y a equipamientos se ajuste a criterios que garanticen la funcionalidad en beneficio de la colectividad» (art. 3 Ley de Urbanismo de Cataluña). Para hacer estas previsiones efectivas, aunque la legislación no establece estándares específicos para equipamientos comunitarios educativos (véase el art. 65 de la Ley

de Urbanismo de Cataluña) sí señala que las reservas de suelo que se establezcan para equipamientos comunitarios han de ser adecuadas a las necesidades derivadas de los usos previstos en el sector (art. 81.2 de la Ley de Urbanismo de Cataluña, en referencia a los planes parciales en suelo urbanizable). Y, sobre todo, señala que la mencionada Memoria Social deberá obligatoriamente analizar las necesidades de equipamientos comunitarios de acuerdo con las previsiones de nuevas viviendas y la adecuación del emplazamiento y de los usos previstos para estos equipamientos (art. 69 h del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña).

En definitiva, existe discrecionalidad en la cuantificación y ubicación de los equipamientos comunitarios, en general, incluidos los educativos, que no gozan de regulación específica en la legislación urbanística, aunque cuentan con diversas directrices normativas y un mandato normativo de ponderación de su necesidad y ubicación⁸³. En consecuencia, el buen ejercicio de la discrecionalidad urbanística en conexión a los aspectos territoriales educativos debería basarse siempre en una sólida fundamentación y motivación de las decisiones adoptadas (lo que no siempre ocurre, como se desprende de las quejas presentadas al Síndic de Greuges catalán al respecto, vid. Informe al Parlamento catalán de 2005, p. 85). Y específicamente, la lucha contra la segregación urbana y escolar tendría en el planeamiento urbanístico y la cuantificación y ubicación de los centros de enseñanza un instrumento no desdeñable.

Conviene además efectuar una última consideración en este punto. Se trata de la necesidad de integrar la perspectiva urbanística de la educación con otras decisiones no estrictamente urbanísticas pero que, como veremos, tienen también una evidente dimensión territorial y se hallan interconectadas con el área urbana y con

⁸³ Téngase en cuenta el art. 51 del RP que impone que la situación de las áreas destinadas a equipamiento que se hayan de reservar para servicios de interés público y social se debe decidir «estudiándola en relación con las redes viarias y de peatones, a fin de garantizar su accesibilidad y obtener su integración en la estructura urbanística del plan».

las escuelas en ella situadas (es el caso al que se aludirá de la fijación de las áreas de influencia para determinar la relación domicilio-escuela). Es decir, se trataría de efectuar una auténtica planificación educativa en la que se tuvieran muy en cuenta las cuestiones urbanas ya aludidas.

En esta dirección puede ser interesante mencionar el *Documento de criterios sobre el Mapa Escolar de las enseñanzas básicas de la ciudad de Barcelona 2005-2010*, aprobado por el Consejo de Dirección del Consorcio de Educación de Barcelona, con fecha 10 de mayo de 2006⁸⁴. En este documento se alude a la planificación educativa de la ciudad de Barcelona, que se concreta en un programa de nuevas construcciones, en la reordenación de la oferta educativa, en su caso, y en la definición de los criterios para la elaboración de las zonas de escolarización y de las adscripciones entre centros, de tal modo que la planificación educativa ha de «contemplar el conjunto de centros y enseñanzas del servicio público educativo y ha de facilitar y ayudar a que éste sea un referente para la ciudad».

El documento de criterios insiste repetidamente en vincular el modelo educativo de la ciudad de Barcelona «en la dirección de la mayor cohesión social», principio de actuación pública al que se alude en distintas ocasiones (considerando la planificación como un mecanismo de cohesión y de integración social, p. 8, estableciendo como uno de los objetivos de la planificación educativa el de «velar por el equilibrio territorial» y la equidad y cohesión social, p. 8, o fijando como criterio de intervención la «distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas y de la población procedente de la inmigración de manera

⁸⁴ La Carta Municipal de Barcelona, aprobada por Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, crea el Consorcio de Educación de Barcelona como un ente asociativo, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, que cuenta entre sus competencias la de la programación y distribución territorial de centros docentes no universitarios. El documento al que se alude en el texto puede encontrarse en: http://www.edubcn.cat/mapa_escolar.htm (última consulta efectuada, 15 de julio de 2007).

que se pueda dar respuesta a las necesidades de cohesión social», p. 9⁸⁵).

También en el ámbito catalán, aunque con un alcance general, referido a toda Cataluña, no podemos dejar de mencionar el *Pacto Nacional para la Educación*, de 20 de marzo de 2006. Este pacto, suscrito por la Generalidad de Cataluña y numerosos y variados representantes del mundo local y de la sociedad civil, muestra un compromiso respecto de una planificación escolar integrada, incluyendo aspectos territoriales, en garantía de un servicio público educativo de calidad que persiga la cohesión social y territorial y, en consecuencia, garantice la igualdad y no segregación de los alumnos con necesidades específicas educativas⁸⁶.

6.2. REACCIÓN. BREVE REFERENCIA AL MARCO COMPETENCIAL

Desde un punto de vista *reactivo*, allí donde ya exista segregación urbana y escolar, sin dejar de utilizar políticas públicas urbanísticas y de vivienda para luchar contra ambas, es posible y necesario actuar para atenuar éstas y garantizar el derecho a la educación, mediante diversas vías conectadas con el régimen de admisión en centros sufragados con fondos públicos y la distribución equilibrada de los alumnos entre éstos, recurriendo, si es preciso, a su posible reparto geográfico en garantía de la cohesión social y territorial, en el marco de acciones positivas específicas sobre territorios y/o personas.

⁸⁵ La preocupación por este último elemento recorre transversalmente todo el documento. Así se destaca como elemento que hace necesario actualizar la planificación educativa «la constatación de la dificultad para concretar una política educativa integradora que escolarice de manera equilibrada entre todos los centros del servicio público educativo los niños y niñas que familias de reciente inmigración provenientes de culturas muy diferentes», p. 5.

⁸⁶ Este pacto puede consultarse, en catalán, en: www.gencat.net/educacio/pacte/docs/pacte_nacional.pdf (última consulta efectuada: 4 de septiembre de 2007).

Nos movemos ahora, por tanto, en el ámbito de un conjunto de medidas no estrictamente urbanísticas, sino educativas, pero con evidentes conexiones con las políticas públicas urbanas expuestas con cierto grado de detalle en las páginas precedentes.

Antes de proceder a la consideración de algunas de estas medidas, conviene hacer una breve mención al elemento competencial relacionado con las mismas. En el ámbito de las decisiones urbanísticas con impacto educativo, alguna referencia hemos hecho ya a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (sobre todo a propósito de las reservas legales de vivienda protegida). En este punto, debemos remitirnos a la conocida doctrina del Tribunal Constitucional, el cual ha sostenido que si bien el Estado no tiene competencias en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda sí la tiene en otras materias con incidencia en las mismas (como la ordenación de la economía, el procedimiento administrativo común, el medio ambiente u otras⁸⁷).

En el caso de las decisiones a las que nos vamos a referir a continuación, nos movemos, sin embargo, en un ámbito distinto: el educativo, en conexión, en concreto, con la integración social de los inmigrantes. En este ámbito, habrá que estar, en primer lugar, a la regulación estatal fruto del desarrollo del art. 81 CE en relación con los diversos derechos, y en los que ahora importa con el art. 27 CE (La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y la ya mencionada Ley Orgánica de 2006 en el ámbito educativo) y, en los derechos sociales no reservados a ley orgánica, en virtud de la competencia reconocida al Estado por los arts. 149.1.1 CE o 149.1.2 CE, aunque sea preciso introducir alguna matización al respecto. Efectivamente, si bien no es discutible la posibilidad del Estado de establecer un mínimo normativo, tampoco parece dudoso que las CC.AA. podrían

⁸⁷ PONCE SOLÉ, Juli (2005): «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio», en AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 800-819 (consultable en: http://www.pcb.ub.es/idp/docs/ccaa/estudis/monog04_ponce.pdf (Última consulta efectuada: 13 de julio de 2007)).

desarrollar el mismo, puesto que no cabe sostener la existencia de una absoluta uniformidad en todo el territorio estatal⁸⁸.

Por último, conviene no olvidar las competencias locales en materia de educación (art. 25. 2, letra n, LBRL, para todo el Estado), que se concretan en «*Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*». El papel local en este ámbito no puede ser olvidado, ni por lo que se refiere a las competencias urbanísticas locales ni en cuanto a la política pública educativa de lucha contra la segregación escolar. Como veremos, en determinados ámbitos (por ejemplo, fijación de las áreas de influencia) el papel local aparece como muy relevante, pudiéndose llegar a plantear en algún caso si la normativa autonómica no debería potenciar aún más el mismo.

Sin voluntad de agotar en este momento un tema de tanta complejidad, cabe plantear, al menos, una serie de cuestiones a considerar, relacionadas con el marco jurídico vigente:

1. Con carácter previo y marco, ante todo, las posibilidades y límites de la intervención administrativa en la lucha contra la segregación escolar: el papel del derecho a la libre elección de centro de enseñanza.
2. El diseño de las áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados y su influencia en la lucha contra la segregación escolar.

⁸⁸ En este sentido, disentimos de la STSJ de Cataluña de 4 de noviembre de 2004 (RJCA 2004\946), a propósito del Decreto catalán 188/2001, de 26 de junio, en relación con la educación de extranjeros empadronados, por cuanto sostiene que la competencia estatal sobre inmigración supone la posibilidad de fijar un régimen normativo uniforme en todo el Estado en materia del derecho a la educación de extranjeros, suponiendo, en nuestra opinión, una vulneración de la competencia catalana en materia de educación, que no desaparece cuando se despliega en relación con no nacionales.

3. El papel del domicilio como criterio que rige el proceso de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados. Se harán, como se apuntó algunas referencias a propósito de la polémica francesa en relación con la «carte scolaire».
4. El equilibrio en la admisión de alumnos con *necesidad específica de apoyo educativo* y el papel del transporte escolar. Se aludirá a la experiencia norteamericana del *busing* y las Sentencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education* (1971) y *Milliken v. Bradley* (1974).
5. Finalmente, se completarán las reflexiones ya efectuadas sobre las acciones positivas y la compensación de las desigualdades en educación referidas al territorio y a las personas.

A) *Las posibilidades y límites de la intervención administrativa en la lucha contra la segregación escolar: el papel del derecho a la libre elección de centro de enseñanza*

El punto de partida necesario ha de ser el art. 27 de la Constitución⁸⁹. Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supre-

⁸⁹ Vale la pena, quizás, reproducirlo:

«1. *Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.*

2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*

3. *Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

4. *La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.*

5. *Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*

6. *Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*

mo se han pronunciado a propósito de este artículo 27 y, más concretamente, del derecho a la elección de centro de enseñanza en relación con el alcance y posibilidades de la intervención administrativa en garantía del interés general (que en el caso que ahora nos ocupa cristaliza en la lucha contra la segregación escolar y a favor de la igualdad, la inclusión y la cohesión social).

Por lo que se refiere al Tribunal Constitucional, hay que tener en cuenta, sobre todo, la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 5, la cual señaló la posibilidad de establecer criterios de admisión, sin que se vulnera dicho precepto.

Vale la pena reproducir el FJ 5 de esta sentencia:

«5. Del análisis del primer motivo de inconstitucionalidad, relativo a la elección de Centro, aducido en el recurso, parece derivarse que la contradicción entre los arts. 20, núm. 2, y 53 del Proyecto de Ley impugnado, y lo dispuesto en el art. 27, núm. 1, de la C. E. resultaría, sobre todo, más que del mandato directamente deducible de los términos del propio texto de ambos artículos, de la interpretación y consiguiente aplicación que los recurrentes presumen se dará a los mismos por parte de la Administración educativa. Procede, por tanto, examinar tanto la adecuación a la C. E. de la norma directamente deducible del texto de ambos preceptos, como la posibilidad o inevitabilidad de que sea interpretada en forma contraria al citado art. 27, núm. 1, de la C. E.

Por lo que se refiere a sus términos expresos, los preceptos impugnados constituyen un mandato a los Centros públicos

7. *Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*

8. *Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.*

9. *Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.*

10. *Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca».*

(art. 20, núm. 2) y concertados (art. 53), para que, caso de insuficiencia de plazas, apliquen unos criterios prioritarios de selección, atendiendo a la situación económica de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el Centro.

Debe destacarse que en ninguno de los preceptos mencionados se hace referencia a adscripciones forzosas de alumnos, ni a su destino, por la Administración a Centro determinado. El término utilizado es el de “admisión”, que supone la existencia de una solicitud previa del interesado. Teniendo en cuenta las previsiones del art. 20, núm. 1 —no impugnado—, en el sentido de que una programación adecuada de los puestos escolares garantizará “la posibilidad de escoger Centro docente”, y del art. cuarto —tampoco impugnado— en el de que padres y tutores tendrán derecho “a escoger Centro docente distinto de los creados por los poderes públicos”, no resulta que los artículos impugnados vengan a contradecir esas posibilidades de elección, ya que, como se ha dicho, **los criterios previstos no lo son para una adscripción o destino forzoso de los alumnos a Centros determinados, sino para una selección por carencia de plazas, y, por tanto, inevitable, sobre solicitudes preexistentes, indicando los criterios a que deben someterse los Centros públicos o concertados en tal caso.**

Desde esta perspectiva, no se aprecia razón alguna para estimar la alegada inconstitucionalidad. **La selección de acuerdo con los criterios previstos se produce en un momento distinto y forzosamente posterior al momento en que padres y tutores, en virtud de sus preferencias, han procedido a la elección de Centro.** Los recurrentes no niegan la competencia del legislador para establecer criterios ordenadores, ni aducen que los criterios establecidos para seleccionar, de entre todas las solicitudes de admisión presentadas en función de las preferencias educativas de padres y tutores, aquellas que puedan ser atendidas resulten arbitrarias. Únicamente señalan, sin mayor fundamentación, que “el criterio de proximidad geográfico no sería enteramente el más racional”. Si se indica que, como consecuencia de la aplicación de esos criterios, cabe la posibilidad de que algún

alumno, que prefiera un Centro determinado en razón de su ideario, se vea desplazado por otro que quizás tenga un interés menor por el mismo; pero de la eventual intensidad, mayor o menor, de las preferencias (sic) no puede deducirse, o debe instrumentarse jurídicamente, un derecho constitucionalmente reconocido a ocupar preferentemente una plaza en un Centro docente.

Como se deriva de los términos literales de los preceptos impugnados, **la selección en ellos prevista se realizará, en su caso, entre las solicitudes formuladas, partiendo, pues, de una elección previa y no sustituyéndola en modo alguno, de forma que los criterios prioritarios señalados no reemplazan en ningún momento a la elección de padres o tutores.** Por ello no se “destina”, frente a lo que indican los recurrentes, a ningún solicitante a otro Centro. De las disposiciones impugnadas no resulta traba alguna para la elección inicial de Centro, ni, caso de insuficiencia de plazas, se prescinde de la voluntad expresada por padres o tutores al respecto, ya que la adjudicación de plazas se lleva a cabo entre aquellos que ya han manifestado su preferencia y realizado su elección por un Centro determinado. Por ello, y sin necesidad de entrar en el análisis del contenido del **derecho** indicado **a la elección de Centro**, más bien podría decirse que **tal derecho se ve reforzado por las disposiciones impugnadas, al establecer criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria por parte de los Centros públicos y concertados.**

Por lo que se refiere a la posibilidad de que dichos preceptos sean interpretados en el sentido de que la Administración podrá proceder a dictar normas generales adscribiendo a los alumnos a los diversos Centros, con independencia de las preferencias de padres o tutores, ha de tenerse en cuenta que en los preceptos que se impugnan no se hace referencia alguna ni a la emisión de normas generales administrativas sobre admisión de alumnos, ni al destino forzoso de éstos a Centros escolares, independientemente de la voluntad de padres o tutores. Por ello, cualquier pronunciamiento del TC, con ocasión del presente recurso, sobre tales cuestiones iría mucho más allá de su misión

de verificar la adecuación de los preceptos que se impugnan a los mandatos constitucionales».

Por su parte, el Tribunal Supremo ha elaborado una jurisprudencia interesante en torno al derecho a la elección de centro de enseñanza. De la misma cabe destacar los siguientes aspectos:

- 1) Se trata de un derecho implícito en el artículo 27 de la Constitución (aunque explicitado en diversos Tratados internacionales suscritos por España —por ejemplo, art. 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos—, lo que obliga, de acuerdo con el art. 10.2 CE a interpretar en tal sentido el art. 27 citado (STS 5-10-1999).
- 2) Es una consecuencia de la libertad de enseñanza y de creación de centros docentes. Consiste en el derecho de padres y tutores de escoger el tipo de educación para sus hijos y pupilos, incluyendo escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas (STS 5-10-1999).
- 3) El derecho a crear y dirigir centros docentes (art. 27.1 y 6 de la Constitución) no comprende el derecho a la elección del alumnado, al menos cuando se trata de centros sostenidos con fondos públicos, si no se quiere negar el derecho de los padres y tutores a escoger centro docente (STS 9-12-1987).
- 4) Es un ingrediente del derecho fundamental a la educación, pero cuando choca con las *conveniencias didácticas* el ejercicio de ese derecho sólo puede ser satisfecho como manifestación de preferencia que debe ser satisfecha siempre que sea posible. Una vez fijados legal o reglamentariamente los límites de lo que hemos llamados *conveniencias didácticas* no cabe amparar un derecho absoluto de elección de centro que traspase todos los límites razonadamente establecidos (STS 13-5-1996).
- 5) No es un derecho absoluto, de aplicación automática, de modo que en todo caso deba respetarse la voluntad paterna.

Es constitucionalmente posible:

- a) Fijar los ratios alumnos-aulas
- b) Fijar criterios objetivos que sirvan para determinar quienes deben ser admitidos si en un centro hay más solicitudes que plazas, porque no se sustituye la voluntad de padres y tutores ni se establecen criterios para adscripción o destino forzoso de los alumnos
- c) La doctrina constitucional relativa a la «admisión de alumnos» en todos los Centros sostenidos con fondos públicos se asienta en los siguientes puntos:
 - En que los padres tienen el derecho fundamental de elegir para sus hijos el Centro Docente, público o privado, que responda mejor a sus preferencias; y, los Poderes Públicos tienen la obligación, dentro de sus efectivas posibilidades, de garantizar el ejercicio de este derecho de elección del Centro entre los anteriormente referidos;
 - En que, los Poderes Públicos cumplen la obligación referida de garantizar el ejercicio de tal derecho de elección, a través de «una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos en los ámbitos territoriales correspondientes»;
 - En que, el proceso de admisión de alumnos, en un Centro escolar sostenido con fondos públicos, supone necesariamente la existencia de una solicitud de plaza por parte de los padres o tutores interesados en la admisión, sin que en ningún momento pueda pensarse en «adscripciones forzosas de alumnos, ni a su destino por la Administración a un Centro determinado o, por supuesto, por Comisiones creadas al efecto» —Sentencia del Tribunal Constitucional número 77/1985—;
 - En que, en caso de «insuficiencia de puestos escolares» para atender a todas las solicitudes presentadas

en un Centro concreto, se deberá proceder a una «selección» de las solicitudes presentadas, de acuerdo con los criterios prioritarios que el apartado 2, del artículo 20, de la Ley Orgánica 8/1985, establece;

- En que, en todo caso, al aplicar dichos criterios prioritarios, en la selección de solicitudes, se evitará cualquier tipo de discriminación por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento;
- En que, en los Centros Docentes Públicos, la responsabilidad de tomar decisiones en la admisión de alumnos corresponde al Consejo Escolar de cada Centro —artículo 42.c) de la LODE y artículo 12.1 del Real Decreto 2375/1985—;
- En que, en los Centros Privados Concertados, el Titular de cada Centro es el responsable de llevar a cabo el proceso de admisión de alumnos, y una vez terminado dicho proceso, dará información al Consejo Escolar, con el fin de que este Organo de participación tenga ocasión de verificar el cumplimiento de la normativa vigente —artículos 57.c) y 62.1.d) de la citada Ley Orgánica y artículo 12 del Real Decreto 2375/1985—.

(STS 5-10-1999, STS 9-12-1987, STS 3-3-1995, STS 15-4-1994).

- 6) La libertad de elección de centro puede ser limitada en razón de:
- a) ***La mejora de la calidad de la enseñanza.***
 - b) ***La igualdad en la calidad de la enseñanza para todos los escolares, para no mantener circunstancias que siendo racionalmente eludibles disminuyan esa calidad para algunos de ellos.***
 - c) La eficacia, eficiencia y economía.

(STS de 5-10-1999, STS 8-3-2002).

- 7) No supone la obligación constitucional de la Administración de instalar un centro de estudios con las características que convengan a determinada distancia del domicilio (STS 16-5-1990).

La cuestión que debe suscitar el conjunto de problemas expuestos y la jurisprudencia aludida es la de cuál pueda ser el alcance de la intervención pública para evitar o atenuar la segregación escolar. La respuesta que parece derivarse es que el legislador puede *limitar* (*proporcionadamente*, mediante el juicio de ponderación, que es el tercer nivel del principio de proporcionalidad), sin afectar a su *contenido esencial* (que no es limitable ni proporcionadamente, M. Medina Guerrero, 1996, p. 170) un derecho como el de elección de centro, en virtud de una ponderación con otros bienes, derechos o principios que cuenten con reconocimiento constitucional (J. M. Rodríguez de Santiago, 2000, p. 60).

Por ello, parece, de acuerdo con la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo ya citada, que la igualdad en la calidad educativa, la inclusión y la cohesión social y territorial son derechos y principios constitucionales que pueden justificar limitaciones a la libertad de elección de centro, limitaciones a su vez *limitadas* por la imposibilidad, que se deduce de la jurisprudencia analizada, de proceder por parte del poder público, en principio, a la adscripción o destino forzoso de los alumnos a centros escolares, independientemente de la voluntad de padres o tutores, lo que podría suponer una vulneración del contenido esencial del derecho a la educación del artículo 27 de nuestra Constitución.

En esta línea parece situarse la Recomendación 3 del informe del Defensor del Pueblo de 2003 (Defensor del Pueblo, 2003):

«**TERCERA.**—*La distribución del alumnado de origen inmigrante en los centros docentes sostenidos con fondos públicos es irregular. Los centros concertados de titularidad privada escolarizan a un porcentaje de estos alumnos significativamente menor que el escolarizado en centros de titularidad pública. Además, entre estos últimos centros, los que se ubican en entornos de nivel*

socioeconómico más bajo son los que acogen a mayores porcentajes de alumnos de origen inmigrante que, en algunos casos, llegan a suponer la mayoría de los alumnos escolarizados en el centro. Parece necesario, por tanto, arbitrar medidas que palien este problema sin desconocer, claro está, el derecho de libre elección de centro que corresponde a los alumnos y sus padres y tutores. En consecuencia, se recomienda:

- *Informar, mediante campañas específicas o cualquier otro medio que se estime suficiente, a los colectivos inmigrantes o a sus organizaciones representativas sobre la gratuidad de la escolarización en centros privados-concertados en los niveles de escolarización obligatoria y de la identidad de los criterios de admisión de alumnos en estos centros y en los centros de titularidad pública.*
- *Incrementar el control de las autoridades educativas sobre el proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos a fin de garantizar su transparencia y la adecuación a las normas que lo regulan.*
- *Adoptar las medidas normativas y organizativas precisas para que la escolarización de alumnos de origen inmigrante en centros privados concertados responda al peso específico de este sector en el conjunto de la oferta de plazas en los niveles de educación objeto de concierto.*
- *Arbitrar las medidas necesarias, a través de cupos de reserva u otras similares, que posibiliten una equilibrada distribución del alumnado de origen inmigrante entre los distintos centros educativos, con independencia de su titularidad.*
- ***Establecer, cuando existan razones que lo justifiquen, limitaciones al derecho a la libre elección de centro, debidamente proporcionadas al fin que se pretende conseguir, cuando la concentración de alumnado de origen inmigrante, por sí misma o por su coincidencia con otros colectivos de alumnos precisados de medidas de apoyo o de compensación educativa o con las circunstancias del centro educativo o su entorno socioeconómico, impidan o dificulten gravemente el adecuado desenvolvimiento del servicio educativo».***

Medidas limitadoras de la libertad de elección de centro que parecen posibles a la vista de Ley orgánica 2/2006, de 23 de mayo, de educación. Efectivamente, en el ya aludido Título II, sobre equidad en la educación, diversos preceptos establecen la posibilidad y el mandato a las Administraciones educativas para que sean adoptadas las medidas precisas (y proporcionadas) para evitar la segregación escolar. Así, el art. 84, señala que «Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. **En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo**».

Por su parte, el art. 87 (titulado «equilibrio en la admisión de alumnos») señala una serie de medidas a adoptar por las Administraciones educativas, «atendiendo a las condiciones socioeconómicas y demográficas **del área respectiva**, así como a las de índole personal o familiar del alumnado que supongan una necesidad específica de apoyo educativo». Estas medidas se hallan descritas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo:

«1. *Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las Administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello, **establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados** y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo.*

2. *Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo las Administraciones educativas podrán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez*

por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía».

Esta regulación estatal pone encima de la mesa la cuestión de si sería jurídicamente posible una norma que estableciera un límite máximo de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en colegios públicos y privados concertados, de tal manera que existente en un momento dicha proporción a partir de entonces el resto de solicitantes podrían ser derivados a otros centros con dichos ratios inferiores.

En nuestra opinión, la respuesta debe ser afirmativa. De acuerdo con la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 5, tal medida no supondría un destino forzoso de alumnos a centros determinados, sino una determinación previa y general de las posibles plazas existentes, a las que, entonces, se dirigirían las solicitudes, las cuales serían resueltas en función del mencionado ratio y de los típicos baremos.

Tal regulación no afectaría al derecho a la libre elección de centro, de acuerdo con su limitado alcance formulado por el TC y el TS, puesto que la preferencia sería explicitada en la solicitud. Y, por otro lado, supondría una medida en favor de la diversidad estudiantil de la igualdad y de la cohesión social.

El art. 87.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 23 de mayo, de educación, abre ahora la puerta a medidas como la expuesta, que pueden (y deben, en virtud de los derechos y principios constitucionales expuestos) ser precisadas por las CCAA⁹⁰.

⁹⁰ Y más específicamente por el legislador autonómico, pues parece que una decisión relevante como pudiera ser establecer un porcentaje máximo de alumnos con necesidades específicas por colegio integrante de la red del servicio público educativo debiera ser decidida por el parlamento autonómico con norma de rango legal. Salvando las distancias, y a la inversa, es una técnica semejante a la fijación legal de reservas de suelo para vivienda protegida, ya analizada.

B) *El diseño de las áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados*

Bonal nota como el dibujo de las zonas escolares del municipio es clave en la estructuración de políticas educativas más o menos equitativas, que tiendan hacia una mayor o menor diversidad social en las aulas, siendo la zonificación escolar uno de los instrumentos fundamentales para intervenir sobre la concentración (Bonal, 2006, pp. 153 y ss.). A la vez, el diseño de estas zonas puede llegar a afectar a la libre elección de centro, vulnerando el art. 27 de la Constitución.

La legislación vigente ofrece pocas referencias con relación al ejercicio de la potestad administrativa de fijación de las zonas escolares. Dicho en términos técnicos, estamos ante una potestad discrecional. Así el art. 86 de la Ley Orgánica 2/2006, de 23 de mayo, de educación señala que *«Las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial»*.

En la normativa autonómica, el Decreto catalán 75/2007, ya citado, por ejemplo, señala en su artículo 11 que:

«A los efectos de aplicar en la admisión del alumnado el criterio general de prioridad por proximidad del domicilio al centro, el director o la directora de los servicios territoriales o la dirección general competente en la materia cuando el ámbito territorial abarque más de uno de los servicios territoriales, delimita las áreas de proximidad de los centros con respecto a las enseñanzas sufragadas con fondos públicos teniendo en cuenta la distribución geográfica de los centros que imparten cada enseñanza, a propuesta del ayuntamiento o de los ayuntamientos correspondientes, tras oír a los órganos institucionales de participación y los centros afectados. Las áreas de proximidad serán las mismas para los centros públicos y para los

privados concertados de un mismo municipio o ámbito territorial».

Desde luego, la existencia de discrecionalidad en la delimitación de las zonas escolares no significa que la Administración pueda hacer no importa qué. De entrada, deberá respetar los elementos reglados establecidos por la normativa al otorgar la potestad. Entre estos elementos reglados, destacan tanto el procedimiento administrativo en garantía de una buena administración, que permita conducir a una decisión bien fundada, como la motivación de la misma, necesaria de acuerdo con el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que debe marcar la frontera entre una mala administración arbitraria (prohibida por el art. 9.3 de la Constitución) y un ejercicio racional de la potestad.

Asimismo, en el ejercicio de la potestad deberá tenerse en cuenta una de las finalidades de la misma, esto es el logro de la igualdad educativa, de la integración e inclusión y de la cohesión social, objetivos contenidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 23 de mayo, de educación. En este sentido, Bonal alerta sobre la posible tendencia a zonificar en función de lo que el llama «governabilidad municipal», esto es, la tendencia a evitar conflictos y reclamaciones en la medida de lo posible», más que a hacerlo en función del logro de la finalidad aludida (Bonol, 2006, p. 155).

Un estudio realizado en diez municipios catalanes ofrece datos que apuntan que los modelos de zona única (una única área de influencia escolar para todo el municipio) y de zonas múltiples con la escuela concertada integrada (áreas de influencia con diversos CEIPs y centros concertados) obtienen resultados más positivos sobre la segregación escolar, sobre todo en una de sus vertientes más «invisibles» pero, a la vez, más trascendentes: la distribución de los padres con estudios postobligatorios. En base a estos resultados, el estudio propone para municipios de menos de 20.000 habitantes el modelo de zonificación de zona única, mientras que para municipios más grandes se propone un mapa de zonificación escolar con áreas de influencia que incluyan diversas escuelas, tan-

to públicas como privadas concertadas, con unos niveles de instrucción de la población residente similares⁹¹.

Por último, el ejercicio de la discrecionalidad en la fijación de las zonas estará siempre limitado por los principios generales del Derecho que prohíben actuaciones arbitrarias, discriminatorias o desproporcionadas, por ejemplo.

Aunque la fijación de las áreas de influencia es un asunto conectado con la adecuada gestión pública del sector educativo, no se trata de un ámbito exento de orientación legal, como hemos visto, ni de control judicial, llegado el caso. Esto último puede constatarse en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 30 de noviembre de 2004 (núm. 1223/2004, RJCA 2004/1085), en la que se llega a la anulación de una resolución de la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias mediante la cual se delimitaban las áreas de influencia y las áreas limítrofes de los centros docentes no universitarios públicos y privados, por vulneración del art. 27 de la Constitución.

La demanda fue presentada por la Asociación de Padres de un colegio privado concertado de Gijón, alegando vulneración del derecho a la libre elección de centro, en lo referido a la zonificación establecida para dicho colegio. El Tribunal estima el recurso alegando que aunque el derecho a la libre elección de centro no es ilimitado, éste puede ser vulnerado, como lo es en este caso, por las decisiones de dibujo de la zonificación escolar, pudiéndose también vulnerar por ello el art. 27 de la Constitución, que es lo que el Tribunal sostiene que ha ocurrido en este caso, por cuanto «las posibilidades de opción se limitan por criterios que si bien son razonables y no arbitrarios (...), es necesario la equilibrada ponderación de todos los criterios para no lesionar derechos objeto de especial protección de acuerdo no sólo la capacidad autorizada del centro y la población escolar de su entorno sino también las situaciones

⁹¹ BENITO, Ricard, y GONZÁLEZ, Isaac, et al., IGOP (2007): *Desigualtat en l'accés escolar: una anàlisi dels processos de segregació escolar a Catalunya*, Diputació de Barcelona (véase el resumen ejecutivo en: www.diba.es/educacio/observatori/resum2.asp?css=2).

creadas con anterioridad cuando se cambia significativamente la zonificación escolar con la zonificación común y la reducción de las zonas se manifiesta más intensamente en los centros instalados en la periferia».

- C) *El papel del domicilio como criterio que rige el proceso de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados. A propósito de la reciente polémica francesa en relación con la «carte scolaire»*

El papel que deba desempeñar el domicilio como criterio de admisión de alumnos está estrechamente vinculado a lo que acabamos de exponer. La actual Ley Orgánica 2/2006, de 23 de mayo, de educación, señala en su art. 84.2 que cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por diversos criterios prioritarios, entre los que se encuentra la «proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales», sin que ninguno de los diversos criterios tenga «carácter excluyente»⁹².

La pregunta que cabría formular es el peso que deba tener el domicilio en la admisión escolar y sus efectos en la segregación escolar. Si el grado de vinculación necesaria entre el domicilio (situado en un área urbana segregada) y el centro educativo (en la misma área) es fuerte, parece razonable entender que los niños

⁹² Entre la regulación autonómica al respecto, puede aludirse, por ejemplo, al Decreto catalán 75/2007, de 27 de marzo, que en su anexo incluye un baremo con los criterios generales de admisión de alumnado, refiriéndose al domicilio en los siguientes términos: que el domicilio de la persona solicitante está en el área de proximidad del centro educativo (otorgándose la máxima puntuación: 30 puntos); que el domicilio se encuentre en el municipio donde está el centro solicitado en primer lugar pero no en su área de proximidad (10 puntos); se añade además un caso específico para la ciudad de Barcelona (domicilio en el mismo distrito municipal pero no en área de proximidad: 15 puntos). Recuérdese también el art. 11 sobre fijación de las áreas de proximidad de los centros, ya citado.

que viven en barrios segregados irán también a escuelas segregadas. Y viceversa, los niños que no viven en áreas segregadas (o, incluso, en áreas segregadas, «por arriba», en enclaves urbanos, cerrados o no, donde viven personas con recursos económicos) irán juntos a las escuelas situadas también en dichas áreas urbanas «sin ninguna dificultad».

Se trata de un tema que en el caso francés ha sido objeto de notable polémica⁹³. En Francia la *carta escolar* fue creada en 1963. Define un sector geográfico en torno a cada escuela pública y los padres que habitan en él están obligados a escolarizar allí a sus hijos. Nació con el objetivo de garantizar la mezcla social (*mixité sociale*), para evitar escuelas de ricos y pobres y para mezclar. Sin embargo, actualmente debido a la segregación urbana y las estrategias familiares (solicitud de excepciones, refugio en la escuela privada) se cuestiona si funciona como un elemento más de segregación escolar (al concentrar a alumnos desfavorecidos, entre ellos inmigrantes, y proteger a alumnos de nivel socioeconómico alto residentes en zonas urbanas homogéneas por arriba).

Felouzis, Liot y Perroton (Felouzis, Liot y Perroton, 2005, pp. 225 y ss.), en un libro que ha tenido un notable impacto en la sociedad gala, se plantean tres opciones en torno al papel del domicilio como criterio de admisión escolar:

- Suprimir pura y simplemente la vinculación domicilio-escuela: opción poco aconsejable a juicio de los autores. Reforzaría la fuga de escuelas-guetos y es poco probable que el desarrollo de acciones positivas intensificadas en ciertos colegios pudiera parar la fuga, la cual se basa ante todo en criterios étnicos y sociales, más que puramente escolares.

⁹³ Véase, por ejemplo el Diario *La Vanguardia* del 12 de septiembre de 2006, en el que se incluye un artículo con el título «El mestizaje imperfecto. Francia se replantea la obligatoriedad de inscribir a los alumnos en el centro escolar del barrio, ante el fracaso de la ley de 1963». Véase también el Diario *Liberation* del 7 de septiembre de 2006, en el que se incluye un artículo titulado «La carte scolaire, une hypocrisie».

- Reforzar de forma draconiana la vinculación domicilio-escuela: opción desaconsejable para los autores, pues es poco realista y conduciría a tácticas para cambiar de domicilio y exacerbar el separatismo social.
- Mantener la vinculación domicilio-escuela, pero diseñando los distritos escolares en búsqueda de la mezcla social y étnica y ejerciendo una decidida acción positiva sobre las escuelas más segregadas. Es la opción finalmente recomendada por los autores⁹⁴.

Creemos que sin duda las preocupaciones francesas sobre esta cuestión, aunque en un contexto social, económico y jurídico no idéntico, pueden ser también de notable interés para nuestro propio caso, donde en el futuro deberá reflexionarse seriamente no sólo sobre el diseño de las áreas de influencia, sino sobre el peso mismo que el domicilio debe tener en el acceso a los centros educativos, por las mismas razones que preocupan en otros países.

D) *El equilibrio en la admisión de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. El papel del transporte escolar: la experiencia norteamericana del busing y las Sentencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education (1971) y Milliken v. Bradley (1974)*

La búsqueda del equilibrio territorial en la distribución de alumnos provenientes de contextos socioeconómicos bajos podría llegar a

⁹⁴ LAGRANGE, H., y OBERTI, M. (2006): *Émeutes urbaines et protestations, una singularité française*, Paris, Presses de Science Po, Coll. «Nouveaux débats», pp. 172 y 176, abogan por flexibilizar la carta escolar, defendiendo que en el caso de las clases preparatorias para las *grands Écoles* éstas se abran mediante un derecho de acceso para los mejores alumnos, sea cual sea su lugar de residencia y escolarización. Asimismo destacan como la carta escolar debe ser articulada con las políticas urbanas, en particular con aquéllas dirigidas a la mezcla social.

pasar por considerar ya no rediseños de las zonas escolares y reflexiones sobre el papel del domicilio en relación con la admisión, sino también el desplazamiento físico de los alumnos a centros educativos situados fuera del área urbana desfavorecida donde habitan, en conexión, por ejemplo con el mecanismo de reserva de plazas para alumnos con necesidades especiales educativas y el de incremento de ratios. No se trata, desde luego de un supuesto de ciencia-ficción, por cuanto en diversas escuelas españolas se están ensayando este tipo de fórmulas⁹⁵.

De hecho, y según la prensa, durante la precampaña electoral de 2004 el partido socialista lanzó la idea de limitar la cuota de alumnos de origen inmigrantes al 35% por aula, articulando para ello un paralelo ofrecimiento de transporte gratuito para repartir alumnos⁹⁶.

Desde luego, la pregunta crucial es si es una buena idea este tipo de política pública. Sin embargo, no entra en el objetivo de este trabajo intentar responderla, sino reflexionar sobre algo (aparentemente) más sencillo: ¿es posible o necesaria desde un punto de vista legal?

A falta de decisiones judiciales en nuestro país al respecto, esta pregunta ha sido ya contestada, si bien en un marco jurídico y con una situación social completamente distinta a la nuestra. Se trata de la respuesta ofrecida por el Tribunal Supremo norteamericano en dos relevantes sentencias de los años setenta del pasado siglo.

Antes de aludir en concreto a ambas sentencias, conviene, brevemente enmarcarlas en el contexto de las relaciones entre derecho

⁹⁵ Es el caso, por ejemplo de escuelas situadas en áreas urbanas con una fuerte concentración de inmigración en la ciudad de Banyoles. Desde 1997 existe un plan de escolarización extensiva, basado en el consenso y sin que se fuerce a nadie a acudir a una determinada escuela. En el marco del mismo, el ayuntamiento traslada en autobús cada mañana a 80 alumnos de entre 3 y 8 años. Puede verse al respecto el Diario *El País* de 14 de febrero de 2002 y de 13 de septiembre de 2006.

⁹⁶ Véanse, por ejemplo, diversos artículos e incluso un editorial aparecido en el Diario *El Mundo* el día 23 de febrero de 2004 con el título «Una propuesta necesaria para evitar los guetos en la escuela».

a la educación y derecho a la igualdad en los EE:UU⁹⁷. En el ámbito escolar, las políticas de desagregación se remontan a la famosa sentencia Brown de 1954, que declaró inconstitucional la matriculación de alumnos negros en escuelas sistemáticamente distintas de las de los niños blancos. Una peculiar interpretación del derecho a la igualdad, como es sabido, había justificado hasta ese momento esa separación: el principio *separate but equal* (separados pero iguales). La mencionada decisión acabó con esa interpretación jurídica pero, más importante, intentó acabar también con el estado de cosas que había generado en la realidad, decretando la instauración de un sistema de desplazamiento de los niños de ambos colores, de manera que se encontraran en las mismas escuelas, método denominado *busing*, dado que los autobuses servían para tal transporte.

El sistema diseñado tropezó con fuertes resistencias sociales, sobre todo en el Sur del país, manteniéndose la segregación *de facto*: en 1968, quince años después de Brown, el 85% de los negros y la casi totalidad de los blancos efectuaban su escolarización en la escuela a la que los miembros de su grupo social habían sido asignados de oficio. No se puede hablar de una auténtica política de acción positiva en materia de integración escolar hasta fines de los años 60 del pasado siglo, de la mano, sobre todo, de las dos sentencias a las que aludíamos antes y que, ahora sí, pasamos a referir brevemente.

a) En la sentencia *Swann v. Charlotte-Mecklenburg board of education* de 1971 puede encontrarse un notable ejemplo de activismo judicial, en un contexto social peculiar. Las órdenes de transporte escolar provinieron del ámbito judicial y fue un juez federal quien las emitió (estableciendo el máximo recorrido del transporte en tiempo y distancia), como remedio de desagregación, en un am-

⁹⁷ Puede consultarse ALONSO GARCÍA, E. (1983): «Nota acerca del derecho a la educación como derecho fundamental en la jurisprudencia constitucional norteamericana», *REDC*, 7, enero-abril, pp. 399 y ss.

biente ciertamente caldeado (con bombas al abogado defensor, en un caso suscitado por la *NAACP*).

El Tribunal Supremo de los EE.UU. sostuvo que el llamado *busing* era una solución apropiada para la segregación escolar, incluso si tal segregación se basaba en la admisión de estudiantes por proximidad geográfica a las escuelas, más que en una discriminación directa. El Tribunal señaló que las autoridades escolares podrían haber concluido que para preparar a los estudiantes para la vida en una sociedad plural cada escuela debiera tener una ratio obligatoria de negros y blancos, reflejando así la proporción social. En defecto de actividad administrativa, es la autoridad judicial la que puede garantizar la igualdad. Además, subrayó como la localización de las escuelas y las técnicas de asignación de estudiantes determinaban la composición racial de las escuelas y de hecho condicionaban también las elecciones residenciales de la gente y los modos de crecimiento urbano.

Es decir, esta sentencia impulsa el *busing* como un mecanismo de logro de la mezcla social, para evitar la segregación e impulsar la integración escolar y, por ello, social.

b) En la segunda sentencia, *Milliken v. Bradley*, de 1974, el Tribunal Supremo norteamericano, en cambio, declaró que no podía extenderse el *busing* a ámbitos metropolitanos y, *de facto*, dejó libres a los *suburbs* (las periferias urbanas acomodadas y blancas) del reparto de alumnos negros, que se cifó a las *inner cities*. El magistrado Douglas en su voto particular fue especialmente crítico con el acicate que ello suponía para el *white flight*, esto es, la búsqueda por los blancos de entornos residenciales y escuelas inmunes al *busing*⁹⁸. En Boston, el porcentaje de niños blancos en las escuelas públicas era del 60% en 1972 y cayó hasta el 27% en 1985.

⁹⁸ Vid. DONZELOT, J.; MEVEL, C.; WYKENS, A. (2003): *Faire société*, Le Seuil, París, pp. 80-82.

Esta jurisprudencia norteamericana debe situarse en el distinto contexto temporal, social y jurídico norteamericano⁹⁹ y sólo puede

⁹⁹ Contexto que se diferencia en diversos aspectos del europeo, en general, y del español, en particular. Así, por ejemplo, desde el prisma del sector educativo, como es sabido, la educación pública se halla regida y ampliamente financiada por los gobiernos municipales, suplementados por el Estado. Desde la vertiente del Estado del bienestar, el distinto modelo norteamericano y sus insuficiencias tratan de ser corregidas en parte mediante lo que KAGAN ha denominado el «legalismo contencioso», esto es, en el ámbito de las prestaciones sociales, el intento de parte de los ciudadanos de acudir al sistema judicial para que actúe como un actor más en el establecimiento de los estándares prestacionales KAGAN, Robert A. (2005): *El Derecho en EE.UU. La sociedad del pleito. La ley del imperio*, Almuzara, pp. 217 y ss). De acuerdo con este autor, aunque es verdad que el control judicial no se ha demostrado capaz de producir efectos significativos sobre los niveles y lagunas de las prestaciones y los servicios, desde un punto de vista sistémico, también lo es que ha ayudado a reducir las más patentes formas de discriminación e insensibilidad en la administración de las políticas existentes. Finalmente, no debe desdeñarse tampoco, en el marco de las distintas coordenadas históricas, sociales y económicas, el papel distinto de los jueces norteamericanos y de los jueces europeos en general y españoles en particular, teniendo los primeros un papel mucho más relevante y activo socialmente. Al respecto, véase, desde una perspectiva puramente técnica, la observación que efectúa GARCÍA ALONSO, Ricardo (1988): «La jurisprudencia constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, p. 205, al señalar como, a propósito de la escasa efectividad en la práctica de las resoluciones judiciales en Europa en contraposición a los contundentes remedios que utilizan los jueces norteamericanos, el art. 55 LOTC es limitado en el diseño de medidas de realización práctica de las sentencias constitucionales, subrayando como el TC español ha señalado en alguna ocasión la imposibilidad de forzar al legislador a adoptar una ley. Con este argumento, destaca ALONSO, «habría sido bien fácil eliminar aspectos remediales como el *Busing*, puesto que, ciertamente, los recorridos que los autobuses a lo largo de la ciudad ofrecen varias alternativas». Con todo, en nuestra opinión, no se trata tanto de una cuestión de límites legales, como de entendimiento de la propia función y peso de la herencia jurídica.

De este mismo autor puede consultarse una referencia a las sentencias sobre *busing* aludidas en el texto en ALONSO GARCÍA, Enrique (1984): «La intervención judicial en la administración cotidiana de instituciones públicas como consecuencia de las sentencias constitucionales: el ejemplo norteamericano», en *Libro Homenaje a Jaime Guasp*, Comares, pp. 65 y ss., esp. 99 y ss.

servirnos como muestra de que otras sociedades llevan décadas planteándose problemas relacionados con la segregación escolar y acudiendo a los tribunales de justicia a resolver conflictos con ella relacionados.

En el caso español, la STC 195/1989, FJ 4, ha recordado que la inexistencia de un derecho, derivado del art. 14 CE en conexión con el 27 CE, a la igual distancia física de todos los centros públicos respecto de los lugares de residencia de los alumnos, pues:

«Obvio es, sin embargo, que tal derecho a la equidistancia de los Centros Públicos respecto de la residencia de los alumnos carece, acaso por imposible, de reconocimiento alguno».

La prestación de transporte escolar, aunque no formando parte del derecho a la educación (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 4 de noviembre de 1998), es un derecho complementario que puede ser ofrecido por la administración educativa al servicio de una política de distribución equitativa de alumnado con necesidades específicas. Puede ser considerada, pues, una acción positiva posible/necesaria a la vista de las circunstancias concretas, *siempre que no se fuerce la asistencia a un colegio determinado*, dado que, como ya apuntamos, es la adscripción forzosa el límite infranqueable a la intervención pública que parece derivarse, en principio, del derecho a la libre elección de centro del art. 27 de la Constitución.

E) *Acciones positivas y compensación de las desigualdades en educación: el territorio y las personas*

Con independencia de que en las áreas urbanas segregadas se intente mediante políticas urbanísticas y de vivienda atenuar dicha segregación y con independencia también de las acciones públicas relativas a hacer realidad la igualdad en el goce del derecho a la educación y la cohesión social mediante la distribución de alumnos

entre los centros educativos, a través de mecanismos como los expuestos más arriba, el ordenamiento jurídico vigente permite y exige la adopción de medidas de acción positiva para hacer una realidad efectiva los objetivos mencionados. Ya tuvimos ocasión con anterioridad de referirnos a este punto desde una perspectiva más general y territorial.

Cabe recordar en este punto la STC 86/1995, FJ 3, en el que se señala, en relación con el derecho a la educación del art. 27 CE lo siguiente:

«Como vinculación positiva, también, el legislador habrá de atenerse en este punto a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución (artículos 1.1, 9.2 y 31.2, principalmente)».

Cabría apuntar sólo ahora que la intervención pública en esta línea puede y debe articularse mediante acciones positivas sobre determinados centros educativos situados en ciertas áreas urbanas (perspectiva territorial) y sobre determinados alumnos, mediante las becas (perspectiva personal). Maurin, por ejemplo, pone de relieve ambos aspectos. Respecto a las acciones positivas sobre determinados centros educativos se ocupa del análisis de las conocidas *Zonas de Educación Prioritaria francesas* (ZEP). Y también llama la atención sobre la importancia de la última perspectiva, exponiendo diversos proyectos desarrollados en los EE.UU (como los *Perry School Project* y *Head Start Project*) de acciones positivas específicas sobre niños (Maurin, 2004, p. 71).

En cuanto a las ZEP francesas, se trata de una auténtica acción positiva en el ámbito educativo de tipo territorial, es decir, sobre ciertas zonas geográficas, no sobre determinados grupos de población. Iniciada en 1981 y mantenida en el tiempo, la experiencia de las ZEP afecta hoy en día en torno a los dos millones de alumnos que acuden a escuelas situadas en las mismas, las cuales se super-

ponen con áreas urbanas «sensibles» o en dificultad. La acción positiva en estos centros educativos se traduce esencialmente por el otorgamiento de medios suplementarios, que permiten clases menos numerosas (21 alumnos en *collège* por 23 en los otros *collèges*, de media), posibilidades más frecuentes de trabajo en pequeños grupos, una escolarización a los dos años algo más frecuente que la media nacional (40% contra 34%) y vigilantes y personal educativo más numeroso. En 1998-1999, los recursos complementarios dedicados a las ZEP representaron en torno al 1,2% del total de gastos para las actividades educativas (sobre los 400 millones de euros).

¿Estas medidas tienen resultados positivos sobre los resultados de los alumnos? Existe controversia en torno a esta cuestión, aunque algunos datos disponibles cuestionarían que tales medidas hayan situado a los alumnos de ZEP en la media de los alumnos situados fuera de ZEP. Aunque la pregunta que también cabe formularse es como de peores serían los resultados sin estas medidas compensatorias específicas adoptadas. También se pone de relieve como las ZEP han ido creciendo en número paulatinamente y como los recursos que se destinan son insuficientes, sugiriéndose la necesidad de concentrarlos en aquellos centros en peores condiciones¹⁰⁰.

Las acciones positivas francesas, tanto las ya vistas a propósito de la vivienda para el logro de la mezcla social, como éstas en el ámbito educativo, se basan, pues, en el elemento territorial, no en el personal: van dirigidos a determinadas zonas urbanas en dificultades, no a determinadas personas ni, todavía menos, a determinados grupos sociales.

En este sentido, Kirszbaum (2004) llama la atención sobre la distinción entre la *affirmative action* en los EE.UU y estas acciones positivas territoriales francesas. Mientras las primeras buscan la igualdad de los resultados obtenidos por ciertos grupos étnicos y las

¹⁰⁰ MAURIN, E. (2004): pp. 64 y ss., y TOULEMONDE, B. (2004): «La discrimination positive dans l'éducation: des ZEP à Sciences Po», *Pouvoirs*, núm. 111, pp. 87 y ss.

mujeres en el acceso a ciertos «mercados» (universidades, contratos públicos, empleos en el sector privado...), las acciones positivas territoriales buscarían restaurar la igualdad de oportunidades entre individuos en todos los aspectos de la vida social.

Según algunas opiniones, el modelo francés tendría la ventaja sobre el norteamericano en el sentido que evitaría los problemas, que en ocasiones se atribuyen al mismo, de estigmatización de los beneficiarios y de mera reacción curativa, en lugar de perseguir la solidaridad. Sin embargo, el autor citado señala la posible ironía de las acciones positivas territoriales «a la francesa»: sin procurar las ventajas individuales que otorga la *affirmative action* norteamericana (debido a la incomodidad francesa de afrontar la necesidad de acciones específicas dirigidas a grupos sociales y/o étnicos específicos, ante el temor al «comunitarismo») su forma de actuar no escapa tampoco a los defectos atribuidos a aquélla (estigmatización y mera reparación).

En España, las medidas legislativas antidiscriminatorias y de acción positiva de carácter general, expuestas en su momento —con énfasis sobre la regulación del uso del suelo— son reforzadas sectorialmente en el ámbito educativo, de la mano de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Esta Ley, desde la propia Exposición de Motivos, pone de relieve la importancia de la igualdad en el ámbito educativo.

En la misma se indica que *«El servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales».*

En esa línea, se insiste en la necesidad de llevar a cabo una escolarización equitativa del alumnado, señalando que *«La Constitución española reconoció la existencia de una doble red de centros escolares, públicos y privados, y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación dispuso un sistema de conciertos para conseguir una prestación efectiva del servicio público y social de la educación, de manera gratuita, en condiciones de igualdad y en el marco de la*

programación general de la enseñanza. Ese modelo, que respeta el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, ha venido funcionando satisfactoriamente, en líneas generales, aunque con el paso del tiempo se han manifestado nuevas necesidades. Una de las principales se refiere a la distribución equitativa del alumnado entre los distintos centros docentes. Con la ampliación de la edad de escolarización obligatoria y el acceso a la educación de nuevos grupos estudiantiles, las condiciones en que los centros desarrollan su tarea se han hecho más complejas. Resulta, pues, necesario atender a la diversidad del alumnado y contribuir de manera equitativa a los nuevos retos y las dificultades que esa diversidad genera. Se trata, en última instancia, de que todos los centros, tanto los de titularidad pública como los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones, acentuando así el carácter complementario de ambas redes escolares, aunque sin perder su singularidad. A cambio, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir sus tareas. Para prestar el servicio público de la educación, la sociedad debe dotarlos adecuadamente».

La propia Exposición de Motivos señala que «a fin de garantizar la equidad, el Título II aborda los grupos de alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo y establece los recursos precisos para acometer esta tarea con el objetivo de lograr su plena inclusión e integración» partiendo de la base de que «La adecuada respuesta educativa a todos los alumnos se concibe a partir del principio de inclusión, entendiendo que únicamente de ese modo se garantiza el desarrollo de todos, se favorece la equidad y se contribuye a una mayor cohesión social».

La conexión entre la prestación del servicio público educativo, la igualdad y el elemento territorial también está explicitada en esta Exposición de Motivos, por cuanto se señala que «La Ley trata asimismo de la compensación de las desigualdades a través de programas específicos desarrollados en centros docentes escolares o en

zonas geográficas donde resulte necesaria una intervención educativa compensatoria».

Entre los preceptos de la Ley, ya en el art. 1 se destaca la conexión entre educación e igualdad, al señalarse que el sistema educativo española se inspira en el principio de:

«b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad».

En el ya mencionado Título II pueden hallarse diversas referencias a la igualdad en el ámbito de la educación en conexión con el elemento territorial. Así el art. 80 señala que *«Con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello»*, destacándose como *«Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole».*

De igual modo, el art. 81.2 subraya que *«Corresponde a las Administraciones educativas adoptar medidas singulares en aquellos centros escolares o zonas geográficas en las cuales resulte necesaria una intervención educativa compensatoria».*

Ya con anterioridad a esta Ley Orgánica, algunas normas autonómicas se referían a acciones positivas en materia educativa, ligándolas con el ámbito territorial donde se encontraban los centros escolares. Así, la ya citada Ley andaluza 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación, contiene en su Título II un Capítulo III titulado «Población escolar en situación de desventaja en el medio urbano», indicándose en el art. 13 que en las zonas urbanas «con

especial problemática sociocultural se dará prioridad a la creación de Unidades de Educación Infantil, así como a la oferta de programas de garantía social». Asimismo, el art. 14.3 establece que «los servicios de orientación educativa prestarán una atención preferente a los Centros situados en el medio urbano cuyo alumnado presente especial problemática sociofamiliar». Esta perspectiva territorial se completa con la perspectiva personal adoptada en el Capítulo V del mismo Título («Población escolar perteneciente a minorías étnicas y culturales»), que también incluye acciones positivas.

En definitiva, existe en nuestro ordenamiento jurídico un mandato constitucional y legal de lucha a favor de la igualdad educativa teniendo en cuenta también el elemento territorial (como ya tuvimos ocasión de exponer *supra*). O dicho de otro modo, existe un mandato constitucional y legal de lucha contra la segregación escolar, empleando, si fuera preciso, medidas de acción positiva de tipo personal (becas y otras medidas¹⁰¹, sin cerrar los ojos ante situaciones específicas personales derivadas, entre otros motivos, del componente inmigratorio o, en el futuro, de los orígenes no nacionales que puedan

¹⁰¹ Aunque no es este el momento ni el contexto adecuado, parece necesario efectuar una reflexión seria y desapasionada, con el mayor volumen de datos empíricos que sea posible, en relación con los denominados *cheques escolares* (*vouchers*), es decir, la posibilidad de los padres para elegir el centro educativo para sus hijos, acompañada de una actividad pública de fomento que la garantice. Como es sabido, se atribuye su impulso intelectual al economista Milton FRIEDMAN, en 1955, en un ensayo titulado *El papel del Gobierno en la educación*. *The Economist*, en su edición de 5 de mayo de 2007 contiene un análisis de este mecanismo, ensayado con diversas variantes en Chile o Suecia (pp. 60 y 61). ¿Generan los cheques escolares mayor segregación escolar? Sobre este punto, parece existir una controversia basada en la ausencia de constataciones empíricas concluyentes y, naturalmente, en la batalla ideológica ubicada tras las respectivas posiciones. Mientras *The Economist* y otras opiniones afirman las bondades del sistema y niegan la generación de mayor segregación escolar (en esta línea puede consultarse: <http://www.chequescolar.org/>), para otras opiniones los cheques escolares contribuyen a profundizar la desigualdad y la segregación social entre las escuelas (FELDFEBLER, M., y VERGER, A. (2006): «Los mecanismos de mercado en la educación. Una aproximación a sus efectos sociales», *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 353).

implicar desigualdades para segundas y posteriores generaciones) y/o territorial (sobre centros escolares y zonas geográficas¹⁰²). Parece que una combinación adecuada de ambos tipos de medidas pueden ser interesantes para el logro de una igualdad real y efectiva.

En esa línea parece situarse el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, aprobado por el Gobierno de España en 2007¹⁰³, con un presupuesto de más de 2000 millones de euros. Entre los objetivos del Plan figura el de (p. 148):

«Garantizar el acceso del alumnado inmigrante a las etapas de educación obligatoria en igualdad de condiciones.

La incorporación del alumnado inmigrante al sistema educativo implica hacer compatible el derecho de las familias a la elección de centro docente sostenido con recursos públicos con la lucha contra la segregación escolar y generalizar en los centros educativos el desarrollo de programas específicos para la acogida, la integración sociocultural y la convivencia escolar y extraescolar».

Sobre las acciones positivas relativas a centros educativos, las más conectadas con el aspecto territorial propio de este trabajo, el Defensor del Pueblo en su recomendación número 4 del informe repetidamente mencionado apuesta decididamente por las mismas (Defensor del Pueblo, 2003):

«En tanto no se logra una distribución razonablemente equilibrada del alumnado de origen inmigrante entre los distintos centros sostenidos con fondos públicos, **aquellos centros que escolaricen porcentajes elevados de este tipo de alumnado deberían ser objeto de medidas específicas** como por ejemplo la disminución del horario lectivo de los profesores para dedicar el

¹⁰² Si tomamos de nuevo el caso catalán, ténganse en cuenta las medidas dirigidas a generar aulas para escolarizar a alumnos recién llegados del extranjero (con mayor dotación de plantilla y materiales), que en el curso 2007-2008 podrían llegar a extenderse a 1.155 centros (*El Periódico de Catalunya*, martes, 3 de julio de 2007, p. 27).

¹⁰³ Puede consultarse en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200702/plan.pdf>. Última consulta efectuada, 15 de julio de 2007.

tiempo restante a la coordinación de actividades, la preparación de materiales, la tutoría de los alumnos o la atención a las familias, así como el refuerzo de la tutoría y la toma en consideración de esta circunstancia en los procesos de evaluación que pudieran llevarse a cabo».

IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Hemos llegado ya al final de este análisis, que ha intentado, en definitiva, reflexionar sobre un urbanismo que podríamos llamar *de proximidad* o de la *vida cotidiana*, en el que debe producirse una *territorialización de las distintas políticas públicas*, especialmente, por lo aquí nos ha interesado, de las educativas, en conexión con las de vivienda asequible¹⁰⁴.

Iniciábamos estas páginas con una referencia a las posibilidades y límites que el Derecho vigente impone a la actividad pública en España en referencia a la lucha contra la segregación urbana y escolar, en relación a un informe holandés¹⁰⁵. La reflexión sobre los límites, nos conduce ahora a otra idea que también se deriva del informe holandés: junto a las formas directas o indirectas y «duras» de desconcentración, dirigidas y limitadas por el Derecho, existen también formas «blandas» que, en el marco del Derecho vigente de nuevo, pueden ayudar a atenuar los efectos de la concentración y la segregación fomentando el contacto e interacción entre las personas.

En el nuevo modelo de actuación pública propuesto en dicho informe holandés, la intervención pública en relación con las escuelas es importante, debiéndose orientar hacia la potenciación de la calidad en las escuelas segregadas. Más que centrarse únicamente en la composición de las escuelas, hay que insistir también en su calidad, lo que va íntimamente asociado a los fondos dedicados a las mismas. Por otro lado, en la construcción de lazos sociales, el gobierno puede tener un papel activo, especialmente en áreas donde la segregación ya se ha producido, promoviendo contactos e in-

¹⁰⁴ CASTEIGTS, M. (1999): *L'aménagement de l'espace*, LGDJ, París, pp. 107 y ss. y 115 y ss., aludiendo a los conceptos utilizados en el texto.

¹⁰⁵ Véase la Introducción de este estudio.

teracciones entre los alumnos de distintas escuelas, mediante, por ejemplo la compartición de instalaciones para actividades deportivas o culturales.

En cualquier caso, estamos ante un tema que sin duda exigirá en los próximos años esfuerzos conjuntos de reflexión desde diversas perspectivas, que puedan ayuda a iluminar las posibilidades y límites de la actividad administrativa y a orientar y controlar jurídicamente, por tanto, a ésta.

V. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- ABRAMOVICH, V., y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2002.
- ADELANTADO, J.; GOMA, R., «Les polítiques d'habitatge a Catalunya: valors vulnerables i acció acomplexada», en GOMA, R.; SUBIRATS, J. (coords.), *Coneixement, sostenibilitat i territori*, UB-UAB, 2001.
- AJA, Eliseo, «La regulación de la educación de los inmigrantes», en AA.VV., *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*, La Caixa, Barcelona, 1999, pp. 69 y ss.
- ALONSO GARCÍA, E., «Nota acerca del derecho a la educación como derecho fundamental en la jurisprudencia constitucional norteamericana», *REDC*, 7, enero-abril, 1983, pp. 399 y ss.
- «La intervención judicial en la administración cotidiana de instituciones públicas como consecuencia de las sentencias constitucionales: el ejemplo norteamericano», en *Libro Homenaje a Jaime Guasp*, Comares, 1984, pp. 65 y ss., esp. 99 y ss.
- ALLI ARANGUREN, J. C., «Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda», *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 219, julio-agosto 2005.
- AÑÓN ROIG, M. J., y GARCÍA AÑÓN, J. (coords.), *Lecciones de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, 2004, 2ª ed.
- BARNES, Javier (ed.) (2006), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla.
- BASSOLS COMA, M., «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2ª ed., 2006.
- «La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003.
- «Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», *RDU*, 85, 1983.

- BAUMAN, Z., *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Arcadia, 2006.
- BENITO, Ricard, y GONZÁLEZ, Isaac, et al., IGOP, *Desigualtat en l'accés escolar: una anàlisi dels processos de segregació escolar a Catalunya*, Diputació de Barcelona, 2007 (véase el resumen ejecutivo en: www.diba.es/educacio/observatori/resum2.asp?css=2).
- BERUBE, A., *Mixed Communities in England. A US Perspective on Evidence and Policy Prospects*, Joseph Rowntree Foundation, 2005, (consultable en <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/0295.asp>).
- BONAL, X., «Les noves oficines municipals d'escolarització: valoració d'experiències i propostes de disseny», en *L'Educació de prop. Els papers dels municipis en la política educativa*, Diputació de Barcelona, 2006, pp. 136 y ss.
- BOOTH, P., «Le partenariat public-privé en Grande-Bretagne», en AA.VV., *Partenariat Public-Privé et Collectivités Territoriales*, La Documentation française, Paris, 2002.
- BOSCH i MEDA, J., y GIBAJA i ESTEBAN, O., *Habitatge i immigració*, Barcelona, Nous Horitzons, 2005.
- BURÓN CUADRADO, Javier, «Las reservas de suelo para vivienda protegida: lecciones del caso de Vitoria-Gasteiz», ACE, vol. 1, núm. 2, octubre, 2006 (consultable en: http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicassurbanas/TEM_buron_ARTICULO.pdf) (Última consulta efectuada, 13 de julio de 2007).
- BURTON, E., «The Compact Citiy: Just or Just Compact? A Preliminary Análisis», *Urban Studies*, vol. 37, núm. 11, 2000.
- CAILLOSSE, Jacques, «Droit administratif et sciences sociales», en RUFFERT, Matthias (ed.): *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Sellier, 2007, pp. 171 y ss.
- CALVO GARCÍA, M., «Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista», en AÑÓN, M. J.; BERGALLI, R.; CALVO, M., y CASANOVAS, P., *Derecho y sociedad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- CANOSA ZAMORA, E., «Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 2002.
- CASTEIGTS, M., *L'aménagement de l'espace*, LGDJ, París, 1999.
- COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI, AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE, «Ségrégation urbaine, ségrégation scolaire. L'école au coeur des enjeux urbains», *Actes du colloque*, Jeudi 22 juin 2006 – Sénat, (consultable en: http://www.anru.fr/article.php3?id_article=350).
- CONSORCIO DE EDUCACIÓN DE BARCELONA, *Documento de criterios sobre el Mapa Escolar de las enseñanzas básicas de la ciudad de Barcelona 2005-2010*, (consultable en: http://www.edubcn.cat/mapa_escolar.htm) (última consulta efectuada, 15 de julio de 2007).
- CONSEJO DE EUROPA, 2000, Marco para las políticas de integración, docu-

- mento de trabajo, consultable en <http://www.imersomigracion.upco.es/>. Última visita efectuada: 1 de marzo de 2006).
- COURTIS, C. (ed.), 2006, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología en la investigación jurídica*, Trotta, Madrid, 2006.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, Madrid, 2003.
- DELGADO, M., «Morfología urbana y conflicto social. Las medidas antigueto como medidas de dispersión de pobres», en BERGALLI, R., y RIVERA, I., *Emergencias urbanas*, Anthropos, 2006.
- DESCHAMPS, E., *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998.
- *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas-Escuela de Administració Pública de Catalunya, 1996.
- DONZELOT, J.; MEVEL, C.; WYVEKENS, A., *Faire société*, Le Seuil, París, pp. 80-82, 2003.
- ELY, J., *Democracia and Distrust. A theory of judicial review*, Harvard University Press, 1980.
- FELDFEBLER, M., y VERGER, A., «Los mecanismos de mercado en la educación. Una aproximación a sus efectos sociales», *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 353, 2006.
- FELOUZIS, G.; LIOT, F., y PERROTON, J., *L'Apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les colleges*, Seuil, 2005.
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, 2002, 3ª ed.
- FERRER, F. (dir.), *Las desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003*, Fundació Jaume Bofill, 2006.
- GARCÍA ALEGRE, Eugeni, y MORENO TORRES, Iván, «Los efectos de la inmigración sobre el rendimiento escolar en Cataluña», en LÓPEZ i CASANOVAS, Guillem (dir.), *Inmigración y Transformación social en Cataluña*, vol. I, BBVA-Generalitat de Catalunya, Madrid, 2007, pp. 183 y ss.
- GARCÍA ALONSO, Ricardo, «La jurisprudencia constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, 1988, pp. 173 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 2ª ed., 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1999, 9ª ed.
- GRUPO ADUAR, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Ariel, 2000.
- LAGRANGE, H., y OBERTI, M., *Émeutes urbaines et protestations, una singularité française*, Paris, Presses de Science Po, Coll. «Nouveaux débats», 2006.
- HAAR, C. M., *Suburbs under Siege. Race, Space and Audiocious Judges*, Princenton University Press, 1996.
- HALL, P., «Planificación y gestión de la ciudad para la sociedad emergente», *Urban*, 4, 2000.
- IHLANDFELDT, K., y SCAFIDI, B. P., «The Neighbourhood Contact Hipótesis:

- Evidence From the Multicity Study of Urban Inequality», *Urban Studies*, vol.39, núm. 4, 2002.
- JACOBS, J., *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Madrid, 1967.
- JACQUOT, H., y PRIET, F., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, París, 5ª ed., 2004.
- JÉGUZO, Y., «Les niveaux territoriaux de décision et de compétence pour l'habitat social et pour la ville», en *L'Europe et l'habitat social*, Les Cahiers du Gridauh, núm. 5, 2001.
- KAGAN, R. A., *El Derecho en EE.UU. La sociedad del pleito. La ley del imperio*, Almuzara, 2005.
- KIRSZBAUM, T., «La discrimination positive territoriale: de l'égalité des chances a la mixité urbaine», *Pouvoirs*, núm. 111, 2004, pp. 101 y ss.
- LEAL, Jesús, y MAYEUR, Carolina, *Vivienda e integración social de los inmigrantes. Seminario Europeo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, 1997.
- LEAL MALDONADO, José Luís, «Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades», *Revista Española de Sociología*, núm. 2, 2002, pp. 59 y ss., consultable en: <http://www.fes-web.org/revista/archivos/res02/04.pdf>. Última consulta efectuada: 11 de julio de 2007.
- MANDELKER, D., «Derecho urbanístico y ordenación urbanística excluyente en los Estados Unidos de América», *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2003.
- MANDELKER, D. R., *Land Use Law*, Lexis Law Publishing, Charlottesville, Virginia, 4ª edición, 1997.
- MARCHESI ULLASTRES, A., *El fracaso escolar en España*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 11/2003.
- MARCOU, G., «Instrumentos jurídicos para el control del crecimiento urbano en el Derecho francés», *RDUyMA*, 215, enero-febrero 2005.
- MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, 2007.
- MARTORI, J. C., y HOBERG, K. (2004), «La segregació residencial com a eina d'estudi de la població immigrant», en AJA, E., y NADAL, M., *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2003*, Mediterrània.
- «Indicadores cuantitativos de segregación residencial. el caso de la población inmigrante en barcelona», *Geo Crítica Scripta Nova Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, vol. VIII, núm. 169, 15 de julio de 2004, consultable en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-169.htm>.
- MAURIN, E., *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, La Republique des idées et Seuil, 2004.
- MEDINA GUERRERO, M., *LA VINCULACIÓN NEGATIVA DEL LEGISLADOR A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES*, McGrawhill, 1996.
- MENÉNDEZ REIXACH, A., «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas», *RDUyMA*, 200, marzo 2003.

- MINISTERIO DE FOMENTO, *La desigualdad urbana en España*, 2000 (consultable en: <http://habitat.aq.upm.es/duel/>. Última visita efectuada: 1 de marzo de 2006)
- MODERNE, F., «Problemas actuales del urbanismo en Francia», en *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro (Jornadas internacionales de Derecho urbanístico*, Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998, Marcial Pons, 1998.
- MORENO YUS, M. A., «Globalización y educación democrática: La escuela gueto», *Revista electrónica Escuela Pública, de la Asociación para la Mejora y Defensa de la Escuela Pública en la Región de Murcia (AMYDEP)*, v. 3 (n. 1) (consultable en: www.amydep.com/Revista/numero6/v3n1a4.htm).
- MTO interim evaluación: <http://www.huduser.org/publications/pdf/MTOFullReport.pdf>. Última consulta efectuada: 13 de julio de 2007.
- OCDE, *School Factors Related To Quality and Equity*, 2005.
- OLIVEIRA, L., «No me vengas con el Código de Hammurabi...». La investigación socio-jurídica en los estudios de posgrado en Derecho», en COURTIS, C. (ed.), *Observar la Ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, 2006, pp. 277 y ss.
- PAJARES, Manuel, *La integración ciudadana*, Icaria, Barcelona, 2005.
- PARADA, R., *Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- PAREJA, M.; PONCE, J., y GARCÍA, L., *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.
- PAREJO ALFONSO, L., «Reflexiones sobre la libertad, la seguridad y el Derecho», *Justicia Administrativa*, octubre 2003.
- PONCE SOLÉ, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006. (Existe versión inglesa publicada en el mismo año por la Universidad de Denver bajo el título *Land Use Law, Housing and Social and Territorial Cohesion*).
- «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, enero-febrero 2005.
- «Solidaridad, cohesión social y Derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible», en AA.VV., *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, Barcelona, 2004.
- «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio», en AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 800-819 (consultable en: http://www.pcb.ub.es/idp/docs/ccaa/estudis/monog04_ponce.pdf. Última consulta efectuada: 13 de julio de 2007).
- *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Pla estratègic Metropolità, 2005 (consultable en: http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gldContexto=2).

- *Poder Local y Guetos Urbanos*, INAP-Fundació Pi i Sunyer, Madrid, 2002.
- *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- QUILICHINI, P., *Logement social et décentralisation*, LGDJ, París, 2001.
- REAL FERRER, G., «La solidaridad en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, número 161, 2003.
- RICH HARRIS, J., *El mito de la educación*, Debolsillo, 2003.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Marcial Pons, 2000.
- RUSKL, David, *Keynote Remarks of David Rusk1to the National Inclusionary Housing Conference, Washington, DC October 5, 2005*, consultable en: <http://www.gamaliel.org/DavidRusk/keynote%2010-5-05.pdf>. Última consulta efectuada: 13 de julio de 2007.
- SABINO, Carlos A., *Los caminos de la ciencia. Una introducción al método científico*, Lumen, 2006.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, D., *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, Informe 2006 al Parlamento de Catalunya, consultable en: http://www.sindic.cat/ficheros/informes/50_INFORMANUAL2006WEB.pdf
- SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons-INAP, 2003.
- «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en BARNES, Javier (ed.): *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2006, p. 38, especialmente.
- TOULEMONDE, B., «La discrimination positive dans l'éducation: des ZEP à Sciences Po», *Pouvoirs*, núm. 111, pp. 87 y ss., 2004.
- UITERMARK, J., «"Social Mixing" and The Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited», *Urban Studies*, vol. 40, núm. 3, 2003.
- VAQUER, M., *La acción social*, Tirant lo Blanch-Institut de Dret Públic, Valencia, 2002.
- ZAPATA-BARRERO, R., «Políticas de acomodación de la inmigración y administración local: la gestión de la coexistencia», en GUILLLOT, J. (dir.), *Immigració i poders locals. Ciutats i persones*, ICPSB, 2003.