

MANUAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Ordenación del Territorio y Urbanismo

Manuel Benabent Fernández de Córdoba



MANUAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Ordenación del Territorio y Urbanismo

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT HUMANIDADES

MANUEL ASENSI PÉREZ

*Catedrático de Teoría de la Literatura y de la Literatura Comparada
Universitat de València*

RAMÓN COTARELO

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

M.^a TERESA ECHENIQUE ELIZONDO

*Catedrática de Lengua Española
Universitat de València*

JUAN MANUEL FERNÁNDEZ SORIA

*Catedrático de Teoría e Historia de la Educación
Universitat de València*

PABLO OÑATE RUBALCABA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València*

JOAN ROMERO

*Catedrático de Geografía Humana
Universitat de València*

JUAN JOSÉ TAMAYO

*Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de las Religiones
Universidad Carlos III de Madrid*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

MANUAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Ordenación del Territorio y Urbanismo

MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA

tirant humanidades

Valencia, 2022

Copyright © 2022

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant Humanidades publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com

© Manuel Benabent Fernández de Córdoba

© TIRANT HUMANIDADES
EDITA: TIRANT HUMANIDADES
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
ISBN: 978-84-18970-99-3
MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.
Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Índice

PRESENTACIÓN	11
ABREVIATURAS	15
I. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	17
EL SISTEMA COMPETENCIAL.....	17
LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO. ASPECTOS CONCEPTUALES.....	23
La Ordenación del Territorio.....	24
El Urbanismo.....	26
Las diferencias entre Ordenación del Territorio y Urbanismo.....	27
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y SUS VINCULACIONES	29
Los instrumentos de ordenación del territorio y sectoriales.....	29
Instrumentos de planificación de ámbito supramunicipal.....	30
Otros instrumentos complementarios.....	32
Los instrumentos urbanísticos.....	32
Instrumentos de planificación.....	32
Instrumentos complementarios.....	34
Instrumentos no normativos.....	36
Las vinculaciones entre instrumentos.....	37
REFERENCIAS CITADAS	38
II. EL ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LOS PLANES TERRITORIALES	41
CONSIDERACIONES GENERALES	41
EL ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	43
Estudios para la caracterización del ámbito.....	44
Estudio de los elementos, estructuras y sistemas territoriales.....	48
Las afecciones territoriales.....	57
EL ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL PLAN URBANÍSTICO	58
Las escalas de análisis.....	58
La escala territorial.....	58
La escala urbana.....	60
REFERENCIAS CITADAS	66
III. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	67
LOS TIPOS DE PLAN Y SUS CARACTERÍSTICAS	67
LAS DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ..	68
El modelo territorial.....	68
El sistema de articulación territorial.....	73
La coordinación del planeamiento urbanístico.....	79

Las infraestructuras y servicios supramunicipales básicos.....	81
La ordenación de los usos	83
La protección de los recursos.....	87
La prevención de riesgos	91
REFERENCIAS CITADAS.....	98
IV. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA	101
LAS SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO	101
LA CLASIFICACIÓN Y LAS CATEGORÍAS DE SUELO	103
Suelo urbano	103
Suelo urbano consolidado (SUC).....	104
Suelo urbano no consolidado (SUNC).....	104
Las dificultades de determinación del suelo urbano consolidado y no consolidado	105
La condición de solar	107
Suelo urbanizable.....	107
Suelo urbanizable sectorizado (SUBS).....	107
Suelo urbanizable no sectorizado (SUBNS).....	107
Suelo urbanizable ordenado (SUBO).....	107
Las necesidades de nuevo suelo.....	108
Suelo rural	108
Suelo rural de protección especial.....	109
Suelo rural común	109
LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y PORMENORIZADA.....	109
La ordenación estructural	110
La ordenación pormenorizada	111
LAS ZONAS Y SISTEMAS.....	112
Las zonas.....	113
La regulación de los usos y edificaciones	113
Los sistemas.....	119
Espacios libres.....	119
Equipamientos comunitarios.....	120
Las infraestructuras para la movilidad	121
Infraestructuras de servicios urbanos.....	121
LOS ESTÁNDARES DE DOTACIONES	121
LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.....	126
La intervención en el suelo urbano	126
La intervención en el suelo urbanizable	127
La intervención en el suelo rural	128
LA SOSTENIBILIDAD COMO CRITERIO DE INTERVENCIÓN.....	129
La sostenibilidad en la legislación territorial	129
La sostenibilidad en el planeamiento urbanístico.....	135
El planeamiento urbanístico general	137
REFERENCIAS CITADAS.....	140

V. LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN URBANÍSTICA	145
LOS CONCEPTOS: EL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO, LA PLUSVALÍA Y LA EQUIDISTRIBUCIÓN.....	145
El aprovechamiento urbanístico.....	145
La plusvalía urbanística.....	147
La equidistribución.....	148
LOS INSTRUMENTOS PARA EL REPARTO EQUITATIVO DE LOS APROVECHAMIENTOS Y RECUPERACIÓN DE LA PLUSVALÍA	151
El ámbito de referencia para la equidistribución y recuperación de plusvalías	151
Las áreas de reparto.....	152
Los sectores	154
Las unidades de actuación.....	154
Los tipos de aprovechamiento urbanístico	158
LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA	159
Las actuaciones asistemáticas	159
Las actuaciones sistemáticas	160
La reparcelación.....	161
LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES.....	164
LOS INSTRUMENTOS PARA INTERVENIR EN EL MERCADO DE SUELO	165
Patrimonio público de suelo	165
Derecho de superficie.....	166
Derecho de tanteo y retracto.....	167
LA OBTENCIÓN DE LAS DOTACIONES.....	167
Cesión obligatoria y gratuita.....	168
Ocupación directa	169
Permuta forzosa	169
Transferencias de aprovechamiento.....	170
Expropiación forzosa	170
LOS INSTRUMENTOS ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.....	171
Expropiación, venta o sustitución forzosa	171
REFERENCIAS CITADAS.....	172
VI. LA FORMALIZACIÓN, FORMULACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS PLANES.	175
LA FORMALIZACIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	175
LA FORMALIZACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA	177
Memoria	178
Mapas y Planos	180
Normas Urbanísticas.....	183
Catálogo.....	184
Memoria Ambiental.....	184
LA FORMULACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS PLANES.....	184
Formulación.....	185
Actos preparatorios	185

Redacción del plan	185
Tramitación	186
REFERENCIAS CITADAS.....	188
VII. EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES	189
LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	189
EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN	190
CRITERIOS EVALUATIVOS	194
LOS INDICADORES.....	196
REFERENCIAS CITADAS.....	198
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA	199
Derecho urbanístico.....	199
Planificación.....	199
Gestión.....	200
ANEXOS	201
ANEXO I.1. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.....	201
ANEXO I.2. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES Y PAISAJE.....	203
ANEXO I.3. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, PAISAJE Y ESPACIOS NATURALES.....	205
ANEXO I.4. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.....	211
ANEXO II.1. CÁLCULO DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA Y SUELO RESIDENCIAL	215
ANEXO IV.1. CÁLCULO DEL SUELO URBANO POR CONSOLIDACIÓN DE LA EDIFICACIÓN	219
ANEXO IV.2. MODELO DE FICHA DE GESTIÓN URBANÍSTICA	221
ANEXO V.1. VALOR DE REPERCUSIÓN Y VALOR RESIDUAL DEL SUELO...	222
ANEXO V.2. CÁLCULO DE LA EQUIDISTRIBUCIÓN ENTRE PROPIETARIOS	224
ANEXO V.3. CÁLCULO DE LA EDIFICABILIDAD MEDIA PONDERADA DE ÁREAS DE REPARTO	227
ANEXO V.4. REPARCELACIÓN.....	235
ANEXO V.5. ACTUACIONES DE DOTACIÓN	245
ANEXO VI.1. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LAS DETERMINACIONES DEL POT.....	249
ANEXO VII.1. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA NORMATIVA DEL PGOU	253
GLOSARIO	261

PRESENTACIÓN

El presente Manual tiene por objeto la planificación territorial. El mismo aborda los aspectos más básicos que conforman el contenido de los planes, desde los analíticos a los propositivos, así como los instrumentos para su gestión. El Manual está dirigido esencialmente a estudiantes de grado universitario que tienen en sus mallas curriculares materias como el urbanismo o la ordenación del territorio, así como a los estudiantes de másteres y cursos expertos que, procedentes de muy diferentes disciplinas, se inician en la planificación.

Existe en España una amplia bibliografía que aborda con extraordinaria solvencia y calidad la ordenación del territorio y el urbanismo desde la perspectiva del derecho, pero son menos los trabajos que afrontan estas materias desde la disciplina de la planificación. Esto es lo que se ha pretendido con el Manual, el cual hace un recorrido completo de un proyecto de planificación, ya sea de un plan de ordenación del territorio o de un plan general de ordenación urbana, desde su formulación a su aprobación y seguimiento, y desde la fase de análisis y diagnóstico a su contenido propositivo, así como a su formalización material. En el Manual se aborda también los aspectos más básicos de la gestión urbanística.

El texto toma como referencia las experiencias planificadoras de las distintas Comunidades Autónomas. Estas legislan de forma muy similar los contenidos materiales y formales de los planes por lo que el Manual toma como base estos contenidos para establecer los aspectos comunes que informan estas legislaciones destacando, cuando es preciso, las particularidades de mayor interés disciplinar.

El Manual se divide en siete capítulos que siguen la secuencia lógica de un plan desde el análisis hasta su ejecución, así como un conjunto de anexos que se han separado de los textos del cuerpo del Manual para hacer más ligera su lectura y para que se pueda acudir a sus contenidos con facilidad.

El Capítulo I establece el marco competencial en que se inscribe la ordenación del territorio y el urbanismo en España, define conceptualmente ambas materias y determina los instrumentos en que se desarrollan y sus vinculaciones.

En el Capítulo II se determina el contenido que, en términos generales, debe tener el análisis y diagnóstico de un plan de ordenación del territorio y de un plan general de ordenación urbana para afrontar las propuestas que de acuerdo con la ley

deben establecer. El propósito del capítulo es exponer qué es lo que debe ser objeto de análisis de estos planes y por qué, y no tanto el cómo se ha de analizar y diagnosticar; esto es, la metodología de análisis se entiende que es una herramienta del especialista y existen manuales muy diversos y específicos que explican cómo efectuar determinados estudios (demográficos, socioeconómicos, paisajísticos, ambientales, de movilidad, etc.), pero lo que tiene interés y lo que es propio del planificador, y no del especialista sectorial, es considerar qué se necesita conocer, analizar y diagnosticar y el para qué en el marco del contenido propositivo del plan.

El Capítulo III se centra en los contenidos que son objeto habitual de los planes de ordenación del territorio: la definición del modelo territorial, el sistema de asentamientos, las infraestructuras de movilidad, la ordenación de los usos y protección de los recursos, etc., estableciendo cuales son los propósitos básicos de intervención pretendidos.

El Capítulo IV aborda los aspectos propositivos del plan general de ordenación urbana. En este caso se analizan las diferencias conceptuales entre: situación básica de suelo y clasificación de suelo, ordenación estructural y pormenorizada, zonas y sistemas. Asimismo, se realiza una aproximación a los estándares de dotaciones y a los contenidos de la intervención del plan en cada una de las clases de suelo considerando los principios del desarrollo sostenible.

El Capítulo V se dedica de forma específica a los instrumentos de gestión urbanística. La pretensión del Capítulo es ofrecer una visión general del instrumental con que cuenta el urbanismo para llevar a cabo sus determinaciones. Se pretende con ello que el lector tenga una rápida aproximación al mismo sin caer en el análisis detallado, más propio del gestor urbanístico que del planificador, pero que este no debe ignorar en sus aspectos más básicos.

El Capítulo VI se detiene en los aspectos formales y de tramitación. En cuanto a los aspectos formales, la legislación de ordenación del territorio, y especialmente la urbanística, determinan como se ha de presentar la documentación del plan a fin de que esta sea lo más ordenada y legible posible; en cuanto a la formulación y tramitación se exponen las fases habituales del procedimiento que se sigue para aprobar el plan.

El Capítulo VII aborda el seguimiento y evaluación de los planes. Cuestiones que no son todavía de general aplicación en la mayoría de los planes territoriales, por lo que aquí se dan algunas indicaciones básicas, efectuando una nítida separación entre seguimiento y evaluación, sobre lo que, sorprendentemente aún existe una cierta confusión en este campo disciplinar.

Finalmente se incluye una breve bibliografía seleccionada que permite ampliar los contenidos abordados en este texto.

El Manual culmina con catorce anexos, algunos de los cuales son meramente informativos, como los que hacen referencia a los textos legislativos e instrumentos de las CC.AA. existentes en el momento de redactarse este trabajo, o a la estructura de la normativa de los planes de ordenación del territorio y de los planes generales de ordenación urbana, en tanto que los restantes son casos prácticos que sirven para completar los textos contenidos en el cuerpo del Manual. Asimismo, se incorpora un Glosario que recoge los términos técnicos más comunes utilizados en ordenación del territorio, urbanismo y en materia de riesgos.

ABREVIATURAS

AR	Área/s de reparto.
ua	Unidad/es de aprovechamiento.
AGE	Administración General del Estado.
ATU	Actuación de transformación urbanística.
CA	Comunidad Autónoma.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
LS56	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956.
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana.
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LS90	Ley 8/1990, de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones.
OT	Ordenación del Territorio.
POT	Plan/es de ordenación del territorio.
PGOU	Plan/es general/es de ordenación urbana.
RGU78	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, Reglamento de Gestión Urbanística.
RP78	Real Decreto 2159/1978, de 23 de octubre, Reglamento de Planeamiento.
SR	Suelo rural.
SS.GG.	Sistemas generales.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
SUC	Suelo/s urbano/ consolidado/s.
SUNC	Suelo/s urbano/s no consolidado/s.
SUB	Suelo/s urbanizable/s.
SUBO	Suelo/s urbanizable/s ordenado/s.
SUBS	Suelo/s urbanizable/s sectorizado/s o delimitado/s.
SUBNS	Suelo/s urbanizable/s no sectorizado/s o no delimitado/s.

- TR15** Real Decreto Legislativo 7/2015, que prueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.
- TR76** Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- m²s** metro² suelo.
- m²t** metro² de techo (metro² construido).

I. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

EL SISTEMA COMPETENCIAL

La Constitución española de 1978 establece un cambio trascendental en la organización del Estado, que pasa de un estado centralista a un estado fuertemente descentralizado con la creación de las CC.AA., las cuales tendrán amplios poderes de autogobierno y estarán dotadas de un elevado número de competencias. Esto va a transformar profundamente la organización político-administrativa y el sistema de planificación territorial con la consolidación de la OT como una materia funcionalmente distinta del Urbanismo y con la atribución de ambas a las CC.AA.

En lo que respecta a la OT la CA tiene competencia exclusiva y le corresponde la legislación en la materia, la planificación, gestión y control. En cuanto a la materia de Urbanismo es una competencia compartida cuyas facultades están distribuidas entre las CC.AA. y los municipios, correspondiendo a la primera su regulación y a los segundos la planificación, gestión y disciplina urbanística.

Por su parte, a la AGE le corresponde constitucionalmente un importante bloque de competencias que tienen una clara incidencia territorial. De este modo le concierne esencialmente lo siguiente:

- Fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y en general de todos aquellos aspectos que sean necesarios para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su distribución territorial.
- La competencia exclusiva en sectores de gran repercusión física, tales como: puertos y aeropuertos de interés general, carreteras, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, etc.
- Obras públicas de interés general o para más de una Comunidad Autónoma.
- La legislación básica del patrimonio natural, artístico y monumental.
- La legislación básica en materia de medio ambiente.

En el Cuadro I.1 se indican las políticas de mayor incidencia territorial que son objeto de competencia de la AGE y de las CC.AA. Como puede observarse, las com-

potencias estatales determinan en gran medida el modo en que se organiza el territorio y condicionan las políticas territoriales de las CC.AA. y también las políticas urbanísticas de los municipios, que han de considerar los efectos de la aplicación de estas competencias en sus términos municipales.

Cuadro I.1 Distribución de las competencias de gran incidencia territorial entre la AGE y las CC.AA.

Materia	Administración General del Estado	Comunidad Autónoma
Economía	Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.	El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
Ordenación del Territorio	—	Competencia legislativa en Ordenación del Territorio. Establecimiento del modelo y/o la estrategia territorial de ámbito regional o subregional.
Urbanismo	Define las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad del suelo; establece las garantías generales de la expropiación forzosa; el régimen de la valoración de suelo; la responsabilidad patrimonial de la Administración.	Competencia legislativa en Urbanismo.
Vivienda	Fomento de las actividades en materia de vivienda sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica y de la ordenación del crédito.	La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; La promoción pública de vivienda.
Carreteras	Constituyen la Red de Carreteras del Estado las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una CA. Se consideran itinerarios de interés general los que: a) Forman parte de los principales itinerarios de tráfico internacional incluidos en los correspondientes convenios; b) Constituyen acceso principal a un puerto o aeropuerto de interés general, a los centros logísticos de la defensa, o a los del transporte y logística que sean declarados	Las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Materia	Administración General del Estado	Comunidad Autónoma
Carreteras	de interés general; c) Sirven de acceso a los principales pasos fronterizos; d) Enlazan las CC.AA., conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.	Las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.
Ferrocarriles y Transportes	<p>Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.</p> <p>Forman parte de la red ferroviaria de interés general: a) Infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado; b) Vinculación a los itinerarios de tráfico internacional; c) Que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte; d) Instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional.</p>	Los transportes por carretera o ferrocarril cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CA y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por cable.
Puertos	Puertos de interés general: a) que efectúen actividades comerciales marítimas internacionales; b) que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una CA; c) que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional; d) que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado; e) que constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.	Los puertos de refugio, pesqueros, deportivos y, en general, que no tengan la calificación legal de interés general del Estado.

Materia	Administración General del Estado	Comunidad Autónoma
Aeropuertos	Aeropuertos de interés general: aquellos aeropuertos y helipuertos civiles en los que concurra alguna de las circunstancias siguientes: a) que, por la importancia de su tráfico, se integren en la red transeuropea de aeropuertos como componentes internacionales o comunitarios de la misma; b) aquellos cuya gestión conjunta resulte necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de la red común de transporte en todo el territorio del Estado; c) que puedan incidir sustancialmente en la ordenación del tránsito aéreo, la estructura del espacio aéreo y el control del mismo; d) que sean de interés para la defensa nacional; e) que constituyan la parte civil de los aeródromos de utilización conjunta civil y militar.	Los aeropuertos, aeropuertos deportivos y helipuertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado.
Obras Públicas	Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una CA.	Las obras públicas de interés de la CA en su propio territorio.
Agricultura, ganadería y montes	Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.	La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Los montes y aprovechamientos forestales.
Medio Ambiente y espacios naturales protegidos	Legislación básica de protección del medio ambiente. Declaración de parques nacionales y su régimen jurídico básico.	La gestión en materia de protección del medio ambiente, así como la potestad de incorporar normas adicionales de protección. Declaración, delimitación y planificación de los Espacios Naturales Protegidos. Regulación complementaria sobre los parques nacionales.
Costas	Legislación de Costas. Determinación y control del dominio público marítimo-terrestre. Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar: servidumbres de protección, tránsito y acceso al mar, y zona de influencia.	Ordenación del espacio litoral en el marco de la legislación básica estatal.

Materia	Administración General del Estado	Comunidad Autónoma
Regulación hidráulica y regadíos	La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una CA.	Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CA. Ordenación y concesión de recursos de cuencas intracomunitarias.
Patrimonio cultural, histórico y artístico	Legislación general de protección de los bienes inmuebles que integran el Patrimonio Histórico Español.	Legislación de desarrollo y protección del patrimonio de interés de la CA.

Fuente. Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a las CC.AA.
Elaboración propia.

La Constitución establece tres aspectos esenciales en relación con la OT que es necesario resaltar para su mejor comprensión; en primer lugar, determina que la OT es una función pública encomendada a las CC.AA. y, de este modo, todas las CC.AA. han asumido esta competencia con potestades plenas, no teniendo la AGE competencia alguna, salvo la que se deriva de la planificación general de la actividad económica; en segundo lugar, consagra la OT como una materia distinta y diferenciada del Urbanismo; y, en tercer lugar, no asigna explícitamente un contenido a la OT, ya que deja abierta su conformación a lo que establezcan las CC.AA. en sus Estatutos de Autonomía, con los límites derivados del sistema de distribución de competencias establecido.

En el periodo transcurrido desde 1978 a la actualidad se pueden destacar dos grandes hitos en estas materias. Por un lado, la regulación de la OT por todas las CC.AA., proceso que culmina en 2001 con la aprobación de la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Esto ha permitido que la mayoría de las CC.AA. hayan desarrollado instrumentos de planificación, por lo que puede decirse que es una competencia plenamente asentada; por otro lado, la STC 61/1997 de 20 de marzo, que determina la falta de competencia del Estado para establecer un modelo normativo urbanístico homogéneo para toda la Nación sin considerar las competencias exclusivas que en esta materia tienen las CC.AA., así como para dictar normas urbanísticas con alcance supletorio. Como consecuencia, todas las CC.AA. han legislado en materia urbanística, aunque su desarrollo normativo está sujeto a la competencia del Estado, que establece el TR15, de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de la propiedad del suelo en todo el territorio nacional, lo que tiene una gran incidencia en la planificación y gestión urbana.

Por otra parte, las competencias de OT de las CC.AA. deben ser compatibilizadas con las políticas sectoriales del Estado y, de la misma manera, las competencias de planificación urbanística de los municipios deben ser también compatibilizadas con las políticas estatales y con las políticas sectoriales y territoriales de las CC.AA.

Señalados estos aspectos esenciales, es necesario indicar la deficiente articulación de las relaciones competenciales o, dicho de otra manera, las insuficiencias en el modo en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado.

En efecto, el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación interadministrativa es uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por la Constitución y, por tanto, una cuestión aún no resuelta y de escaso desarrollo en nuestro país. De este modo, la coordinación que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional debe entenderse como la fijación de mecanismos de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y de las CC.AA. en el ejercicio de las respectivas competencias, ha brillado por su ausencia y en esta situación lo que ha sucedido es:

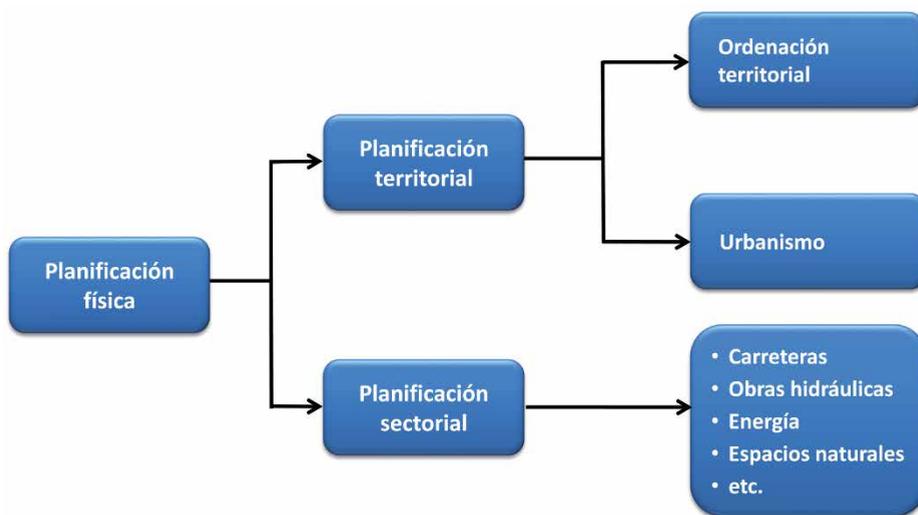
- a) En la relación de la OT y el planeamiento urbanístico con las políticas sectoriales estatales, el sometimiento de ambas a esta última. Las diferentes legislaciones sectoriales de la AGE han ido articulando procedimientos propios de coordinación que se limitan en la práctica a un mecanismo de control efectuado mediante un informe preceptivo estatal, normalmente vinculante, en la fase de tramitación de los planes, en el que se hace valer las decisiones estatales sobre las infraestructuras de su competencia frente a las competencias autonómicas y municipales.
- b) En la relación de la OT con la planificación urbanística tampoco ha existido un proceso de interacción que permita, cuando surge la discrepancia, armonizar los intereses entre ambas competencias. La opción general adoptada por la legislación de OT ha sido el pleno sometimiento del planeamiento urbanístico a los contenidos de la OT.

Por otra parte, la propia legislación de OT de las CC.AA. suele carecer también de instrumentos de arbitraje destinados a la resolución de los conflictos entre las distintas Administraciones territoriales. El intento de resolver esta cuestión por parte de algunas CC.AA. consiste en incorporar en sus legislaciones de OT unas denominadas comisiones de concertación o de coordinación (Andalucía, Castilla y León) en la que participan todas las administraciones interesadas con la finalidad de lograr la concurrencia y el acuerdo antes que la imposición en la aprobación de los planes.

Estas insuficiencias de fórmulas y mecanismos de cooperación, tanto por parte de la legislación estatal como de las CC.AA., no favorecen la solución negociada de los posibles conflictos entre las políticas de OT, sectoriales estatales y urbanísticas, lo que tiene como consecuencia que las discrepancias se tengan a menudo que resolver judicialmente mediante el conflicto formalizado ante los Tribunales.

Al ser la OT y el Urbanismo políticas públicas integrales tienen una gran incidencia en la organización del territorio y la ciudad, en cuanto que sus decisiones tienen un carácter vinculante para los particulares. El territorio se configura por procesos complejos en los que la acción pública tiene el papel más influyente dado su importancia e incidencia decisiva, pero la OT y el Urbanismo no son las únicas que intervienen en su configuración. Como se observa en la Figura I.1 otros instrumentos de planificación tienen una incidencia física esencial en la organización el territorio como la planificación sectorial, la cual no siempre está sometida a las determinaciones de ambas materias.

Figura I.1 El sistema de planificación física



Fuente: elaboración propia

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO. ASPECTOS CONCEPTUALES

La OT y el Urbanismo son dos materias, a la vez que dos políticas públicas que, como veremos a continuación, tienen similitudes y diferencias.

Ambas tienen por objeto, de acuerdo con los principios y fines de la administración pública que asume la competencia, la conformación física del territorio y/o la ciudad para su mejor articulación, desarrollo, uso y protección.

De esta aproximación se deriva como corolario lo siguiente: en primer lugar, que son funciones que corresponden a la Administración Pública; en segundo lugar, que son políticas que se desarrollan de acuerdo con un propósito establecido por el órgano que tiene la competencia; y, en tercer lugar, que ambas, como cualquier otra política pública, no son neutras y reflejan los principios y objetivos del ente político-administrativo encargado de llevarla a cabo.

La Ordenación del Territorio

La OT es objeto de numerosas definiciones, pero la establecida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada por la CEMAT¹, en 1983, bajo el auspicio del Consejo de Europa se ha convertido en la definición canónica, comúnmente aceptada, y esta definición dota a la OT de una gran amplitud de contenidos y de cometidos, aunque a nuestro juicio, supuso una solución de compromiso en la que se trató de conjugar las distintas visiones que los estados europeos tenían en aquel momento sobre la misma para lograr una definición común aceptable por todos, lo que ha dado lugar a una larga y confusa definición.

La Carta define la OT como

la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad.

Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política desarrollada con un enfoque interdisciplinario y global dirigido hacia un desarrollo regional equilibrado y la organización física del espacio según un concepto rector. (Consejo de Europa, 1983, p. 10)

Definición que en su primera parte resulta equívoca pues el territorio siempre se organiza como resultado de la incidencia territorial de las distintas políticas públicas, pero también de la actividad de los agentes privados; por tanto, su organización es el resultado de un conjunto de decisiones estén o no coordinadas y articuladas entre sí.

Esta organización puede o no servir a los intereses que se plantea la sociedad en un determinado momento. Si esta organización territorial no es conforme a esos intereses se requiere en tal caso una política explícita de planificación de ese territorio para corregir la organización existente. Es en esa situación que se aplica una política que se ha dado en denominar Ordenación del Territorio y cuya finalidad es orga-

¹ Acrónimo de la denominación en francés de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa.

nizar explícitamente el territorio de una determinada manera. No son sinónimos organización del territorio y ordenación del territorio².

Por tanto, la OT es una política pública, como bien se indica en la segunda parte de la definición; no obstante, sobre esta segunda parte de la definición se puede señalar lo siguiente:

- a) Aunque no puede ponerse en duda que la OT sea una disciplina, ésta no es científica; más bien se puede decir que es un saber técnico-instrumental, un cúmulo de técnicas procedentes de diferentes ámbitos de conocimiento que deben ser integradas al objeto de un propósito planificador, de la misma manera que la planificación urbanística y otras tantas materias que tienen por objeto la planificación física.
- b) Si bien es cierto que la OT se desarrolla mediante una técnica administrativa, que es compleja por el numeroso conjunto de políticas sectoriales que se ven afectadas por ella, y que requiere de un depurado procedimiento administrativo para su implantación, no puede dejar de soslayarse que otras funciones públicas, como el Urbanismo o la planificación de los espacios naturales también afectan a otras políticas públicas y por ello precisan las mismas técnicas administrativas. No es su técnica administrativa un elemento diferenciador ni exclusivo de esta política.
- c) La llamada que hace la OT a que su objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones le arroga un propósito a la materia; sin embargo, que este desarrollo equilibrado sea de las regiones debe entenderse en un sentido geográfico, no político. En un organismo como el Consejo de Europa, que en el momento de aprobación de la Carta contaba con 20 países, no todos ellos tenían a la región como un ámbito político administrativo. En la propia Carta se establece una consideración multiescalar de la OT, que va desde el nivel europeo a los distintos niveles político-administrativos que pueden darse en los estados (local, regional o nacional). Desde esta perspectiva, la lectura del concepto desarrollo equilibrado regional se transmuta según la escala. En una política estatal de OT destinada a las regiones el objetivo es el desarrollo equilibrado entre ellas; en una política de OT de una región hace referencia al equilibrio intrarregional.

En el caso de España la OT se convierte, de acuerdo con la Constitución de 1978, en una política supramunicipal, regional y subregional, de competencia exclusiva de las CC.AA. y la conceptualización de la OT realizada en la Carta Europea adquiere,

² El término Ordenación del Territorio hace referencia tanto a la denominación de una política como al fin pretendido.

por tanto, matices propios. Así, Luciano Parejo (1986, p. 220), autor que ha reflexionado ampliamente sobre el concepto y el contenido de la OT, afirma que

La expresión OT hace referencia a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y por ello, en suma, a una actividad pública dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto y a “dirigir” consecuentemente, la actuación de los grandes operadores sobre el mismo (fundamentalmente, pues, el sector público).

Esta misma consideración tendrá el Tribunal Constitucional, para el que la OT adquiere una visión bien amplia en cuanto determina que

La OT es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud... La OT ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire, de agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. (STC 149/1991, Fundamento Jurídico 1B)

Al ser la OT una competencia de las CC.AA. se rompe uno de los rasgos característicos que vinculaban esta política con el desarrollo regional tal como era concebida en Francia y como se pretendió en España al supeditarla a la planificación del desarrollo nacional en la Ley del Suelo de 1975. Con la Constitución Española y las leyes de OT aprobadas por las CC.AA. se reduce la vertiente de desarrollo económico y la sitúa en el marco de la ordenación física.

En suma, la OT se caracteriza en España por su ámbito de actuación, siempre supramunicipal; por su carácter horizontal y amplio contenido material; y por su formulación, que se realiza mediante la técnica de la planificación. A través del plan se asegura la integración de las actividades públicas con incidencia física y la coordinación de las correspondientes competencias y se vincula la actuación de las actividades privadas, así como el sometimiento del planeamiento urbanístico.

El Urbanismo

Si abordamos ahora el Urbanismo, puede decirse que este es un concepto polisémico. El mismo tiene diversos significados; bien puede considerarse como el “conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades” (Diccionario de la Lengua Española); como desarrollo de un proyecto urbano, individualizado y referido a un emplazamiento concreto (Grupo Aduar, 2000, p. 360); o como planificación urbanística³.

³ Para un amplio estudio de la evolución de la definición del concepto Urbanismo puede verse Marescotti (1979, pp. 28-54).

Esta última acepción cuenta con numerosas definiciones que van desde una gran generalidad a la mayor concreción. López Trigal (2015, p. 620) lo define señalando que

El urbanismo es ... un conjunto de propuestas de actuación y de acciones dirigidas a resolver problemas y a optimizar el funcionamiento de la ciudad como soporte de la actividad económica y, especialmente, como ámbito en el que los ciudadanos han de encontrar respuestas adecuadas a algunos de sus derechos básicos y, en general, a las necesidades sobre las que se sustenta su calidad de vida.

Merlin y Choay (2005, p. 911) señalan que el Urbanismo, de acuerdo con los diferentes diccionarios del siglo XX, se ha definido indistintamente como ciencia, arte y/o técnica de la organización del espacio de los asentamientos humanos.

En efecto, como dice Fera (2002, p. 41), es desde el plan que se hace factible, mediante sus normas prescriptivas o vinculantes que operan sobre el territorio, la concreta realización de la ciudad. La planificación urbanística se impone al inicio del s. XX como el intento de superar los límites del proyecto urbano para adecuarse a las nuevas dimensiones y a los problemas surgidos del nacimiento y desarrollo de la ciudad industrial y de las grandes áreas metropolitanas.

El alcance territorial de la planificación urbanística y su diferenciación de la OT no ha sido objeto de consideración hasta fechas muy tardías, aunque esto depende según países y se comienza a generalizar a partir de los años sesenta del siglo pasado. El Urbanismo es el término utilizado en sus inicios para planificar el territorio cualquiera que fuese su extensión y ello porque, como señala Marescotti (1979, p. 51), la ciudad es la parte hegemónica en la organización del territorio; porque el Urbanismo se dio en primer lugar y para reducir o eliminar las más graves contradicciones urbanas y los conflictos entre iniciativa privada y exigencias sociales.

La planificación urbanística se definió, por tanto, sin distinción de la escala territorial. Es significativo que en España se plantease en la primera legislación urbanística de carácter general, LS56, una planificación urbanística nacional, provincial, comarcal y municipal, cuya pretensión era, desde cualquiera de las escalas de planificación, dotar de normas a los núcleos de población que, en su inmensa mayoría, carecían de ellas en aquel momento, sin que el término OT apareciese como concepto diferenciado.

Las diferencias entre Ordenación del Territorio y Urbanismo

Solo cuando se asigna la competencia de la planificación territorial a distintas instancias político-administrativas será cuando se produzca una neta diferenciación

en el alcance y el contenido de la planificación que corresponde a estos diferentes niveles y es, en ese momento, en que se producirá una clara distinción entre la OT y el Urbanismo.

Para el caso español esto es bien evidente. La OT presenta rasgos funcionales que lo asemejan al Urbanismo, pero hay una clara distinción. Para Parejo (1998, p. 306) la Constitución distingue en la ordenación física dos políticas públicas cuya diferencia no es de materias o funciones, sino en cuanto a la forma, perspectiva y finalidad con la que se aborda su objeto; esto es, la racionalización, la ordenación del aprovechamiento y la utilización del territorio. Así, la OT

hace referencia a las magnitudes supralocales ... y decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes sobre el territorio. El Urbanismo, por el contrario, hace relación a la magnitud local, la de la convivencia inmediata, y consecuentemente a decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos del suelo.

De esta manera, la planificación urbanística corresponde al ámbito local, competencia del municipio, comprende a todo el territorio municipal y su función principal será establecer normas de ordenación urbanística, que afectan al suelo, su valoración, urbanización y edificación, las cuales alcanzan al medio rural, donde también se zonifica el territorio estableciendo para las distintas zonas condicionantes específicos de protección y determinaciones sobre las construcciones e instalaciones.

Por su parte, la Unión Europea (UE) no tiene una definición “oficial” para definir la OT. Dada la diversidad de contenidos de los instrumentos y su carácter (estratégicos, indicativos, reguladores, etc.) ha adoptado una denominación y una definición genéricas con la que pueden sentirse cómodos los países que la integran. Así la denominación es la de “*spatial planning*”, siendo su definición la siguiente:

La planificación territorial (*spatial planning*) se refiere a los métodos, utilizados en gran medida por el sector público, para influir en la distribución futura de las actividades en el espacio. Se lleva a cabo con el objetivo de crear una organización territorial más racional de los usos del suelo y los vínculos entre ellos, para equilibrar las demandas de desarrollo con la necesidad de proteger el medio ambiente y alcanzar objetivos sociales y económicos. (*European Commission*, 1997, p. 24)

Como se observa, el término *spatial planning* no es equivalente a ninguno de los términos empleados por los distintos países (*Amenagement du territoire*, *Raumordnung*, *Town and Country Planning*, etc.) que se utilizan para describir las disposiciones particulares para la gestión del desarrollo espacial y no sugiere, por tanto, que con esta denominación en cada país se hable de los mismos contenidos.