

Planeamiento territorial y planeamiento urbanístico

Hilario M. Hernández Jiménez

Jefe del Servicio Jurídico de Urbanismo. Ayto. de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)
Profesor Asociado del Dpto. de Derecho Público. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)
Actualidad Administrativa, Nº 2, Sección Urbanismo, Febrero 2021, Wolters Kluwer

LA LEY 970/2021

Resumen

La disciplina del urbanismo debe relacionarse íntimamente con la de la ordenación del territorio pues ésta, desde su vertiente supralocal, ha de contener determinaciones vinculantes para la ordenación urbanística de ámbito estrictamente municipal.

Palabras clave

Planeamiento, disciplina, diferencias, urbanismo, planeamiento.

El derecho de propiedad que las personas físicas y jurídicas ostentan sobre los terrenos lleva inherente al mismo el derecho de uso, disfrute y explotación, así como el derecho de disposición, aunque siempre sujeto a las limitaciones que resulten de la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien. Esta concreta afirmación constituye manifestación expresa de la interrelación entre las diversas normas legales que forman parte del ordenamiento jurídico por cuanto, si bien el primer inciso deriva de la regulación del derecho de propiedad en el Código Civil, el segundo sobre las limitaciones impuestas por la legislación sectorial aplicable, se incluye en la legislación estatal de suelo que contiene los principios básicos referidos al suelo en cuanto recurso natural y también económico.

La ordenación territorial y urbanística, pues, impone limitaciones y establece el marco de actuación para el ejercicio por los propietarios de sus derechos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo.

Sin embargo, los desarrollos urbanísticos que transforman el territorio desde su inicial vocación y destino natural hasta su conversión en ciudad como ámbito donde se desenvuelve la actividad humana, tienen como mecanismo de previsión, ejecución y control, tres etapas muy definidas: la planificación urbanística que ordena el terrenos configurando los usos admisibles y las condiciones para su ejercicio; la gestión jurídica de la transformación del territorio y la consecuente ejecución física de esa actividad transformadora; y la disciplina urbanística que fiscaliza *a priori* el cumplimiento de las condiciones de ordenación sometiendo a licencia los actos de edificación, junto con la intervención de la Administración como policía administrativa respecto de las actuaciones ejecutadas sin licencia o contraviniendo sus determinaciones.

Como manifestación previa a la planificación urbanística, pero sin obligatoria intervención, se sitúa el ámbito de la planificación del territorio a escala superior a la de los concretos ámbitos de desarrollo urbano.

De este modo, partimos del principio de que la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo constituyen las distintas fases de la actividad urbanística, que exige ineludiblemente la manifestación de las potestades públicas de la planificación, gestión y disciplina urbanística. También la ordenación territorial constituye una potestad pública cuya manifestación es previa al inicio de la

actividad de planificación urbanística, pero sin ser imprescindible para la puesta en marcha de los procesos de desarrollo urbano, aunque sí conveniente.

La ordenación del territorio no constituye un pilar jurídicamente exigible de los desarrollos urbanísticos, aun cuando su planificación condicionará, desde luego, dicha ordenación, y resulta evidentemente conveniente para que la posterior planificación urbana se sustente sobre sólidas bases de conocimiento y valoración del territorio.

La ordenación del territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física de éste, acorde con las necesidades de la sociedad en los futuros desarrollos urbanos, cohonestando esta necesidad con la preservación de los espacios naturales y la imposición de criterios de actuación que propicien que aquellos desarrollos sean sostenibles.

La Carta Europea de la Ordenación del Territorio suscrita en 1984 por todos los países de la Comunidad Europea, definió la ordenación territorial como «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad» y debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida.

La acción política, legislativa y administrativa en materia de ordenación del territorio es un hecho reciente en nuestra historia, auspiciada fundamentalmente en nuestro país por la organización del Estado de las Autonomías, en virtud de la atribución competencial a éstas contenida en el artículo 148.1.3ª CE.

Con anterioridad, la legislación urbanística preconstitucional, Ley del suelo de 1.976 en su artículo 7, establecía que «el plan nacional de ordenación determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población». Y ya en el período constitucional, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señalaba en su artículo 66 que «el Plan Nacional de Ordenación establecerá las grandes directrices territoriales, fijará los fines y objetivos y determinará las prioridades de la acción pública a escala del territorio nacional, de forma que permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes al espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo, en el marco de las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado».

Sin duda, las dificultades derivadas de la heterogeneidad territorial de la geografía española han justificado el que no se haya elaborado dicho Plan Nacional; y asumiendo las competencias reconocidas en los distintos Estatutos de Autonomía, las comunidades autónomas sí han legislado en materia de ordenación del territorio, definiendo los instrumentos de planeamiento territorial y el objeto de los mismos y aprobando instrumentos de planeamiento territoriales, ya referidos al ámbito completo de la Comunidad Autónoma, ya a ámbitos territoriales específicos dentro del mismo a modo de planes subregionales.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 12 de marzo de 2009) ha definido con claridad la función y característica propia de la ordenación del territorio, diciendo que esta planificación territorial «afrenta el mismo objeto que el urbanismo, pero desde una escala específica y con una perspectiva distinta. La ordenación del territorio hace referencia a magnitudes supralocales, en tanto que el urbanismo ordena la ciudad, y sus decisiones —vinculantes para los planes urbanísticos— afectan a la estructura, disposición y composición de las actividades más determinantes sobre el territorio».

Puede decirse que el objetivo de la ordenación del territorio como disciplina, es el desarrollo equilibrado de las diferentes economías locales o supralocales en un ámbito territorial superior, orientado a la mejora de la calidad de vida y el bienestar en general, así como a la protección del

medio ambiente.

Hemos citado anteriormente el artículo 148.1.3^a de la Constitución que atribuye a las comunidades autónomas competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Esta única previsión constitucional es suficiente para entender atribuida a las comunidades autónomas las competencias propias para la ordenación territorial de sus ámbitos a través de una previsión de actuaciones sobre su espacio físico con múltiples manifestaciones referidas al desarrollo económico, dotación de infraestructuras, previsión de equipamientos supramunicipales, preservación de espacios rurales y naturales, etc.

Respecto de la competencia urbanística, ninguna duda cabe de su atribución autonómica desde la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, constituyendo un pronunciamiento clarificador del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo. Partiendo del reconocimiento de la competencia estatal en la regulación del estatuto básico de la propiedad, en materia de expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial y valoraciones, el resto de las determinaciones urbanísticas son de competencia autonómica.

También en materia de ordenación del territorio la competencia está atribuida a las comunidades autónomas en sus vertientes de potestad legislativa, potestad reglamentaria, función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, sin perjuicio de que las determinaciones de las disposiciones normativas y de planificación territorial emanadas de aquéllas incidan en las políticas de actuación del Estado y en las competencias urbanísticas de las entidades locales.

Conforme a esta base común de atribución competencial a las comunidades autonómicas y su aplicación sobre el territorio, las disciplinas de la ordenación del territorio y el urbanismo tienen elementos netamente diferenciadores.

Efectivamente, ambas disciplinas comparten un mismo ámbito espacial y material, por cuanto ambas inciden sobre el territorio y ambas se sirven de instrumentos de planificación de sus objetivos. Sin embargo, siendo diferentes en sus objetivos, las relaciones entre ambas deben plasmarse por la aplicación de los principios de especialidad y competencia.

Teniendo el territorio como elemento común denominador, una primera diferencia entre ambas es que la ordenación territorial se refiere a un ámbito territorial más extenso que el propio de la planificación urbanística, ya que éste abarca, a lo sumo, los límites del término municipal de que se trate, restringiéndose a medida que el instrumento de planeamiento se pormenoriza en un ámbito más concreto. Por su parte, el planeamiento territorial no se circunscribe en ningún caso en los límites del término municipal, excediendo de éste para abarcar un ámbito supramunicipal, coincidente o no con el de la Administración autonómica de que se trata, habida cuenta que hemos dejado indicado que no existe un plan nacional de ordenación o un plan supraautonómico que exceda de los límites de una comunidad autónoma.

El planeamiento territorial tiene una vocación de estructuración de un territorio conteniendo determinaciones dirigidas a diferentes administraciones territoriales, fundamentalmente locales, así como de previsión organizativa de implantación de las grandes infraestructuras, espacios de asentamientos, focos productivos o de implementación de medidas de protección del suelo y de preservación de la actividad urbanística.

El planeamiento urbanístico municipal se mueve en una escala inferior en lo territorial y en cuanto a la pormenorización de los usos sobre el terreno, siendo propio de su contenido una mayor concreción en el establecimiento e imposición de vinculaciones concretas de uso sobre su ámbito; tal pormenorización llega a exigir que toda la superficie a que se refiere ha de resultar afectada por sus determinaciones, hasta el punto que ni un metro cuadrado de su ámbito quede sin contenido en cuanto a clasificación, calificación u ordenación.

Aun con sus elementos comunes y sus diferencias, se trata de dos disciplinas imprescindibles para la correcta ordenación y gestión del territorio hasta la pormenorización de su adecuación para el uso humano o para su preservación por éste. Desde luego, la ordenación urbanística goza de mayor implicación en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, manifestándose la disciplina de la ordenación del territorio más comúnmente en las relaciones entre Administraciones, especialmente la autonómica y la local a la hora de planificar su término municipal.

Pero no se ha de desmerecer la disciplina de la ordenación del territorio pues, desde su visión global y supralocal, es posible establecer determinaciones que relacionen las decisiones de planificación urbanística locales con las directrices autonómicas para ámbitos territoriales superiores. Es por eso que las Administraciones autonómicas han de dotarse de los correspondientes planes territoriales autonómicos y, también, de planes subregionales que abarquen territorios supralocales con homogeneidades e identidades comunes, conteniendo ambas determinaciones que sean vinculantes para la posterior ordenación urbanística municipal.