

Criterios y plazos de revisión de los Instrumentos de Planificación Territorial en España, Colombia y Francia.

Este documento revisa legislación comparada sobre criterios y plazos de vigencia de los Instrumentos de Planificación Territorial.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), da cuenta de la importancia de la planificación y gestión del suelo urbano, y describe la necesidad de trabajar tanto con instrumentos de regulación del uso del suelo, como con incentivos e impuestos. Los primeros restringen el uso del suelo pero no inciden en la forma como las personas y las empresas usan el suelo; el segundo grupo permite orientarlo estratégicamente. OCDE aboga por sistemas de gobernanza del suelo que sean capaces de combinar ambas estrategias.

Ante este escenario plantea la importancia de dos elementos necesarios: Altos niveles de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación.

Dentro de este segundo grupo recae la importancia de la materia en comento. Se revisan tres casos nacionales: España, Colombia y Francia.

En el caso español, cada instrumento de planificación

debe señalar su plazo de vigencia. De manera genérica se establece la revisión cuando existe un notable aumento o disminución de la población total; o cuando se produce la modificación de las variables que justificaron una determinada clasificación del suelo. Además, se establece la potestad de órganos centrales para ordenar la revisión y caducidad del instrumento, así como la aplicación de normas supletorias.

En el caso de Colombia según los contenidos de la planificación se establecen tres categorías de vigencia: estructurales, de mediano y de corto plazo. Para cada uno de ellos se establece un plazo de vigencia: tres, dos o un periodo municipales o distritales respectivamente, debiendo tomarse las precauciones para que coincida con los inicios de gestión.

Por último en el caso francés, se establecieron los SCOT (esquemas de coherencia territorial) instrumentos estratégicos que en base a una evaluación fija los objetivos y la imagen de un territorio y cuyos resultados se evalúan cada seis años, determinado la necesidad o no de perfeccionamiento o de un nuevo instrumento.

Toda la planificación territorial se somete a este esquema en los tres años siguientes a esta evaluación.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel.: (56) 32-226 3168 (Valpo)

El presente documento responde a una solicitud de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega

Verónica de la Paz Mellado

Es arquitecto de la Universidad de Valparaíso, Chile, 1998; y Master en Economía Urbana de la Universidad Mayor, año 2009.

Sus temas de especialidad son: viviendas, ciudad, territorio.

E-mail: vdelapaz@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3907

I. Introducción

En mayo de 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), publicó el estudio “The governance of land use in OCDE countries”. En él se aborda la importancia que el uso y la regulación del suelo tiene sobre el medio ambiente, la salud pública, la productividad económica, la desigualdad y la segregación social, entre otros aspectos. Señala que el suelo y las edificaciones constituyen la parte más importante de la riqueza en la OCDE, y representa el 86% del stock total de capital con un valor correspondiente a 249 trillones de dólares. De esta manera, el estudio grafica la importancia que cualquier cambio en el uso, el valor de la tierra y la propiedad tiene para la distribución de la riqueza y para la inversión; además de la importancia subjetiva que otorgan las personas al territorio que habitan.

Distingue que existen dos tipos de instrumentos que actúan sobre el territorio, uno es la reglamentación sobre el uso del suelo, regulada a través de los instrumentos de planificación, regulaciones ambientales y normas de edificación; otro son las denominadas “fuerzas del mercado” y hacen referencia a los individuos y a las empresas que con su acción moldean el uso del suelo, sobre ellos inciden los incentivos e impuestos. Los primeros instrumentos si bien restringen el uso del suelo, no inciden en la forma como las personas y las empresas usan el suelo; el segundo grupo permite orientar estratégicamente el uso del suelo. De ahí la importancia que la OCDE otorga a sistemas de gobernanza del suelo que sean capaces de combinar ambas estrategias de manera conjunta.

En este sentido el informe da cuenta de la gran cantidad de políticas públicas que inciden sobre el uso del suelo, las que no necesariamente son estudiadas considerando los

impactos posibles en este ámbito. Así, el informe resalta que la planificación del uso del suelo no es solo un proceso técnico, sino que debe ser también un proceso político y democrático por cuanto, “Una planificación eficaz refleja y desarrolla una visión comunitaria común”.

La planificación debe ser capaz de equilibrar los intereses privados con los públicos, limitando las acciones que provocan externalidades negativas y promoviendo las beneficiosas; además debe ser capaz de coordinar las decisiones de inversión, tanto las públicas como las privadas. Buscando este objetivo, la planificación necesita equilibrar múltiples objetivos como la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. En general, la planificación de los territorios corresponde a potestades de los gobiernos locales, por su cercanía y conocimiento del territorio sobre el que aplica.

Los modelos de planificación dan cuenta que los instrumentos tradicionales de planificación territorial, en general, toman mucho tiempo para su elaboración, y también para efectuar modificaciones sobre ellos. Frecuentemente se trata de experiencias en que los propios instrumentos han permitido usos ineficientes del suelo, sin considerar formas más eficientes basadas en las necesidades de las comunidades o en el mercado. En este sentido plantean qué mecanismos y normas más flexibles pueden permitir actuaciones más oportunas y mejores frente a los constantes desafíos. Estas herramientas flexibles no son aplicables en todos los contextos (por ejemplo, en zonas históricas o en ecosistemas frágiles se requieren normas estrictas) pero sí son aplicables en otras situaciones.

En este contexto, OCDE señala que las normas de regulación del suelo son complejas y requieren, entre otros elementos, altos niveles de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación tanto del uso del suelo como de la planificación u otros instrumentos aplicados sobre él.

Como diagnóstico general OCDE da cuenta que la falta de monitoreo en este sentido, sobre todo a nivel local, dificulta una evaluación adecuada de los efectos que tiene los instrumentos y las políticas públicas, aspecto que también limita la implementación de modelos de planificación más flexibles. En este sentido junto con sistemas más flexibles y con uso de herramientas de distintas categorías, resulta muy importante la implementación de mecanismos adecuados de revisión de los propios instrumentos, así como de las consecuencias de su aplicación.

Desde esta perspectiva se revisan tres legislaciones nacionales: España, Colombia y Francia, a fin de dar cuenta de los modelos utilizados para determinar la vigencia de los instrumentos de planificación urbana.

II. Legislación comparada

1. España

En España, el sistema de Ordenamiento y planificación territorial está regulado por los siguientes cuerpos legales:

Normativa Estatal:

- Real Decreto Legislativo 7/2015 de fecha 30 de octubre: Ley de Suelo y rehabilitación urbana.
- Real Decreto 233/2013 de fecha 5 de abril, Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana.
- Real Decreto 1492/2011 de fecha 24 de Octubre, Reglamento de Valorizaciones de la Ley de Suelo.

Normativa Estatal Supletoria:

- Real Decreto 2159/1978 de fecha 23 de junio, Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
- Real Decreto 3288 de 1978 de fecha 25 de agosto Reglamento de Gestión Urbanística.
- Real Decreto 2187/1978 de fecha 23 de junio Reglamento de disciplina urbanística.
- Real Decreto 1346/1976 de fecha 9 de abril, Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana.

En relación a la planificación se establecen los siguientes niveles de planificación (ver tabla N° 1):

Tabla N° 1: Niveles de Planificación, España

	Nivel	Definición
Nacional	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.
Regional	Planes Directores Territoriales de Coordinación	Establecerá las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte.
Municipal	Planes Generales Municipales:	Corresponden a instrumento de ordenación integral del territorio, abarcarán uno o varios términos municipales completos y clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán el programa para su desarrollo y ejecución así como el plazo mínimo de su vigencia
	Planes parciales Planes especiales	<p>Tienen por objeto el desarrollo del suelo clasificado como urbanizable programado, desarrollando mediante la ordenación detallada una parte del territorio prevista en el Plan General y, en su caso, en las Normas complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.</p> <p>Los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo del Plan Director Territorial de Coordinación o del Plan de Ordenación correspondiente; y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes, para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas.</p>
	Programas de Actuación urbanística	En el suelo clasificado como urbanizable no programado corresponderá el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística. Comprenderán los estudios y planos de información justificativos de sus determinaciones, incluido el análisis de su relación con las previsiones del Plan General Municipal y los documentos y planos de ordenación y de proyecto necesarios para su ejecución.
	Estudios de detalle	Los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso para completar o, en su caso, adaptar, determinaciones establecidas en los

		Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales.
--	--	------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia en base a legislación vigente.

Respecto de la vigencia y revisión de los planes, se establece que la vigencia de los Planes Generales Municipales de Ordenación, se revisarán en los plazos que se señale en el mismo instrumento, o bien cuando se presentase alguna de las siguientes circunstancias (Artículo 12 epígrafe e) Real Decreto 1346/1976): en función de la población total y su índice de crecimiento; modificaciones en los recursos, usos e intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada.

Además se prevé la facultad de que el Ministerio de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, podrá ordenar la revisión de los Planes Generales de Ordenación, previa audiencia de las entidades locales o a solicitud de las mismas o de otras entidades urbanísticas gubernamentales.

Los gobiernos municipales (ayuntamientos) deberán revisar cada 4 años el cumplimiento del Programa de Actuación contenido en cada Plan General de Ordenación.

Asimismo, el Consejo de Ministros, a propuesta del ministerio del ramo o de otros órganos públicos y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, puede suspender la vigencia de los planes y acordar su revisión. En estos casos aplican las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, por plazo máximo de seis meses desde la suspensión.

2. Colombia

La Ley N° 388 de 1997, creó un nuevo marco normativo para la planificación territorial en Colombia, basándose en los principios que se comprometen con: la función social y ecológica de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el interés particular; en la distribución equitativa de las cargas y beneficios que entrega el territorio.

Esta norma establece tres tipos de planes, asociados al tamaño del territorio sobre el cual se aplica:

- a. **Plan de Ordenamiento Territorial**, son los “elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a 100.000 habitantes” .
- b. **Planes Básicos de Ordenamiento Territorial**, “elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes” .
- c. **Esquemas de Ordenamiento Territorial**, “elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes” .

Cada uno de estos planes definen tres componentes principales: una planificación general (que contiene los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo), una planificación urbana (que define las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano), y una planificación rural (por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal).

Luego, los instrumentos operativos, según la Ley 388 de 1997, corresponden a:

- **Plan de Ordenamiento:** Es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. (artículo 13).

- **Plan parcial:** Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Además se utiliza para las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macro proyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales (Ibíd., artículo 19).
- **Unidades de Actuación Urbanística:** Es la denominación del área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el Plan de Ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (Ibíd., artículo 39).

En este marco, el artículo 28 del mismo cuerpo legal establece que los planes de ordenamiento territorial deben definir su vigencia como parte de los contenidos que regulan, en base a los siguientes parámetros:

- El contenido estructural del plan debe tener una vigencia de largo plazo, cuyo mínimo es tres periodos de administración municipales o distritales, teniendo presente que la revisión coincida con un nuevo periodo del gobierno local respectivo.

- En el caso de los contenidos urbanos de mediano plazo la vigencia mínima corresponderá a dos periodos de las administraciones locales y distritales, ajustándolo para que coincida con el inicio de un nuevo periodo.
- Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital, considerando las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

El procedimiento para realizar las revisiones será el mismo procedimiento previsto para su aprobación y se sustentará en los parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en los siguientes aspectos: las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macro proyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

Establece además que, en el caso de finalizar el plazo de vigencia establecido sin que se hubiesen realizado las un nuevo plan de ordenamiento, se mantendrá vigente el anterior.

3. Francia

El desarrollo urbano francés está regulado principalmente por el Código de Urbanismo. En diciembre de 2000 se aprobó la Ley N° 2000-1208 de 13 de diciembre de 2000 sobre la solidaridad y renovación urbana cuyo objetivo principal es promover una ordenación más coherente, solidaria y preocupada por el desarrollo sostenible. Esta norma aborda tres aspectos fundamentales de la organización y gestión urbana: movilidad, seguridad, exigencias en materia de calidad de vida y mixtura social y urbana. Además, crea un nuevo instrumento de articulación de las políticas sectoriales denominado Esquema de Coherencia Territorial (SCOT).

El SCOT consiste en una herramienta que busca que los gobiernos locales definan una visión del territorio bajo su responsabilidad, coordinando en base a este modelo el resto de los instrumentos, proyectos y programas considerando las proyecciones económicas, de población y las necesidades de desarrollo económico, ordenación del territorio, medio ambiente, equilibrio social de la vivienda, transporte y movilidad, equipamiento y servicios, de un determinado territorio. A partir de esta evaluación se establecen los objetivos de desarrollo propuestos y los objetivos de los ámbitos específicos: planificación, vivienda, transporte, desarrollo económico, espacios naturales, limitación de la expansión urbana, etc. Para permitir la concreción se fijan las directrices generales de organización del espacio, la reestructuración del espacio urbano y el equilibrio global ente las zonas urbanas y su entorno.

Se determinarán además otros elementos como por ejemplo: los espacios y sitios naturales para la agricultura, la silvicultura o la protección urbana; definir los principales proyectos de equipamientos y servicios; determinar urbanización de nuevas áreas y su servicio en transporte público; definir nuevas áreas a urbanizar con determinados requisito

de edificios, obras, instalaciones y equipos para cumplir con el rendimiento energético y medioambiental previsto.

Los esquemas deben responder a los siguientes principios:

- Principio de equilibrio entre el desarrollo y la renovación urbana, el desarrollo del espacio rural y la preservación de las especies naturales y de los paisajes.
- Principio de diversidad de las funciones urbanas y de la diversidad social.
- Principio de respeto del medioambiente en todos sus componentes.

El SCOT consta de tres partes: un informe de presentación, un proyecto de ordenamiento y de desarrollo sostenibles (projet d' aménagement et de développement PADD) y un Documento de orientación y de objetivos (DOO).

El PADD es el documento político en que se fijan los ejes esenciales del ordenamiento del territorio para los 15 o 20 próximos años; el DOO es el documento técnico, oponible a los documentos de planificación local, tales como los Programas locales del hábitat, Planes de movilidad urbana, Planes locales de urbanismo, Planes municipales. Este instrumento ha permitido determinar cuestiones como el uso de espacio agrícola, natural o forestal, vincular el ordenamiento territorial con otras políticas sectoriales, favorecer condiciones de desarrollo urbano prioritario para sectores con buen transporte público, o incentivar el transporte en determinados sectores que lo requieran entre otras medidas.

Para incentivar el desarrollo de los SCOT, se estableció que a contar del enero de 2017, aquellos municipios que no hayan desarrollado este instrumento no podrán ampliar sus áreas urbanas. Asimismo desde el año 2010 se estableció un programa especial de

financiamiento para apoyar a los municipios cuyas capacidades económicas y técnicas sean limitadas.

En una evaluación realizada a enero de 2013 se estableció que el 58% de los municipios (21.208 municipios), que representaban el 71% de la población (46,3 millones de habitantes) contaban con un SCOT aprobado o en elaboración.

Cada 6 años deben ser revisados los resultados de los SCOT en los ámbitos que cada

instrumento señale y que allí se establecieron, y según esto se propone la modificación o la elaboración de un nuevo esquema. Todo el resto de la planificación urbana queda sujeta a los resultados que entregue la evaluación del esquema de coherencia territorial.

En aquellos territorios en que se haya implementado un SCOT, se contará con un plazo de tres años para actualizar los instrumentos acorde el esquema allí establecido.

Referencias

The governance of land use in OCDE countries. Mayo 2017. Recuperado el 27 de junio de 2017, desde <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4217031e.pdf?expires=1498579366&id=id&accname=ocid195468&checksum=D8B4626E5A5E9F81C67DBE6D1FF3F2A9> (Julio 2017)

Real Decreto 233/2013 de fecha 5 de abril, Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana, España. Recuperado el 27 de junio de 2017, desde <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-3780-consolidado.pdf> (Julio 2017)

Real Decreto Legislativo 7/2015 de fecha 30 de octubre: Ley de Suelo y rehabilitación urbana Recuperado el 27 de junio de 2017, desde https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-11723 (Julio 2017)

Ley N° 338 de 1997, Colombia. Recuperado el 27 de junio de 2017, desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339> (Julio 2017)

Decreto 4002 DE 2004, Colombia Recuperado el 27 de junio de 2017, desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15288#0> (Julio 2017)

Ley N ° 2000-1208 de 13 de diciembre de 2000 sobre la solidaridad y renovación urbana Francia <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252> (Julio 2017)

Código de urbanismo Francia Recuperado el 27 de junio de 2017, desde https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=761E32170B50400CB6E765FA31AC033E.tpdila22v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20140225 (Julio 2017)

Página institucional Portal de Servicios Públicos Francia <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/documents-durbanisme-et-regles-generales-durbanisme> (Julio 2017)