

# TITULO : "EL MARCO CONCEPTUAL DE LA ORDENACION URBANISTICA "

## Las Autonomías y la Ordenación Territorial y Urbanística

Francisco Arola Coronas, Ph.D. Arquitecto y Urbanista. Universidad de Cuenca.  
Prometeo. T. + 34. 648.26.72.26 arola@coac.es



Autor. GAD MUNICIPAL DE CUENCA.(2013)

### INDICE GENERAL

Presentación	1
Hipótesis y Objetivos para una correcta Planificación Urbana	3
Estado del arte de la legislación urbanística en Ecuador	9
La Ley del Suelo en España: Las autonomías y su incidencia en la planificación .	13
Conclusiones	23

### INDICE DE GRAFICOS

Periurbano Cuenca Sectores Urbanizables en Suelo Rural	6
Análisis periurbano Cuenca Sectores Vulnerables y Redes de Agua Potable	7
Análisis Periurbano de Cuenca Áreas Protegidas y Propuesta Extensión Reducida	8

## Presentación.

Recién terminada mi vinculación hace un mes, como investigador Prometeo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAUC) de la Universidad de Cuenca, ha sido posible culminar una investigación sobre métodos de análisis, diseño y gestión en el periurbano de ciudades intermedias<sup>1</sup>, que como Cuenca nos permiten albergar ciertas esperanzas en el crecimiento sustentable de este tipo de ciudades donde vive un 63% de la población urbana mundial. El 7% restante vive en grandes urbes, que en Ecuador serían representadas exclusivamente por Quito y Guayaquil

Durante 8 meses hemos aprendido que el control del crecimiento de la huella urbana<sup>2</sup>, pasa inexorablemente por una densificación del tejido urbano de nuestras ciudades, pero también y quizás más importante, del tejido periurbano<sup>3</sup>. No podemos descartar que hay un crecimiento demográfico inexorable y que afectará aun más en un plazo de 15 a 30 años a la calidad de las ciudades ecuatorianas. Este crecimiento debido a la realidad demográfica de una población joven (60% < 30 años) y a la inmigración de zonas rurales a los centros urbanos, que como Cuenca, ofrecen mejores posibilidades de trabajo y desarrollo humano, seguirá un desarrollo ascendente imparable. Nuestro estudio demuestra que con políticas de densificación, podríamos llegar a incluir el casi medio millón de habitantes que se prevé, incrementarán la población de Cuenca hasta 2050, desde los 463.000 hab actuales (área urbana + área periurbana) hasta los 902.000 previstos, en la superficie del límite urbano actual (7300 Ha) y en la zona periurbana que llamaremos de extensión urbana de 5800 h<sup>4</sup>. Sin embargo en nuestra propuesta ya se han detectado los grandes problemas que afectan la ordenación urbana de Cuenca y que en definitiva, son comunes en todo el territorio nacional y que son el objeto de esta conferencia.

Una población joven 60%< de 30 años y el deseo de la población de vivir en casas unifamiliares, agrava el crecimiento no sostenible de la ciudad. Cada vez más, será imposible dotar a las zonas de vivienda del periurbano de unos servicios urbanos mínimos dignos. Habrá que cambiar políticas, desde el desincentivo de los combustibles, la potenciación del transporte público, la densificación de las aéreas urbanas consolidadas y el control estricto de la ilegalidad urbanística creciente en el periurbano. Todos estos datos junto con la bonanza económica, la baja tasa de desocupación, encierran un problema que si no solucionamos serán un cáncer irremediable en las próximas décadas. La huella urbana, ocupará todo el área disponible del periurbano, destruirá las zonas de protección, reducirá las zonas para explotación agrícola de proximidad, generará más peligro en la población y reducirá las calidades ambientales actuales, calidad del agua, ruido y la contaminación ambiental. Dentro de un abanico de acciones que hay que acometer para solucionar estos problemas hay varios y de escalas diversas.

---

### Notas:

1.- Ciudad intermedia: En términos cuantitativos la Unión Europea define como ciudades intermedias a las que tienen entre 50.000 y 500.000 habitantes. Pero el Banco Mundial lo eleva hasta un millón. En América del Norte entre 200.000 y 500.000, en Pakistán entre 25.000 y 100.000, en Argentina entre 50.000 y un millón. Pero en China o India, lo que en Europa es medio o intermedio, puede ser considerado pequeño, ya que hay muchas ciudades de más de un millón. En el planeta hay casi 10.000 ciudades de más de 50.000 habitantes. Sólo hay 442 ciudades de más de un millón de habitantes en el mundo.

Según la ONU, en el siglo XXI la población urbana mundial va a superar por primera vez en la historia, la población rural. Pero hoy en 2014, ya podemos decir que casi el 70% de la población mundial es urbana. La rápida urbanización se está llevando a cabo, en gran parte, en los países en desarrollo. Hoy la mayoría de la población mundial (63%) vive en ciudades intermedias y pequeñas, mientras que las grandes macro-urbes incluyen una población mucho menor, de hasta un 7% (Bellet 2001).

Si la mayoría de ciudades son intermedias y allí vive la mayoría de la población urbana, el futuro del desarrollo sostenible se juega en ellas. Pero hay otra razón, las ciudades grandes no sólo tienen más población, sino también más extensión. A mayor superficie ocupada, mayor motorización. En las ciudades intermedias la movilidad se produce en un espacio que suele ser accesible a pie. Estudios de 96 ciudades intermedias con una media de población de 300.000 habitantes, tienen un radio, donde se concentra el 70% de la población, de 3,8 km, que es una distancia que se puede cubrir andando en menos de una hora. En las ciudades de más de un millón el radio pasa a 10 Km. y eso supone dos horas. (Bellet & Llop Cátedra UNESCO-CIMES 2003).

2.- Crecimiento demográfico y crecimiento de la Huella Urbana. La afrenta real del crecimiento continuado de la población mundial no es tanto su cantidad, sino como su distribuye en el territorio, es decir la huella urbana. Hoy en día sabemos que en un horizonte de recursos escasos, la densificación de nuestras ciudades y la contención del crecimiento de la huella urbana, son garantía para ayudar en la sostenibilidad del planeta. El crecimiento medio de la huella urbana en Cuenca en los últimos 25 años ha sido del 2,63%. El crecimiento demográfico de Cuenca ciudad ha llegado a cotas de crecimiento cercano al 5% en las décadas de los 60s y 70, hoy en día estos crecimientos han descendido por debajo del 2%,. Sin embargo el crecimiento demográfico no ha cesado y en las zonas de las parroquias rurales incluidas dentro del periurbano de Cuenca, ahora este crecimiento es superior al 4%. (Datos DGEEC). La huella anual en el urbano ha crecido desde las 50 ha/año en los 60s hasta las 225 ha/año en la actualidad. Es decir mientras la población puede crecer el 2 o 3%, la huella urbana crece un 6, 7 o incluso un 10% anual. Mientras la ciudad de Cuenca solo ha crecido un 6%, todas las parroquias han crecido en dos dígitos (Baños 15%, San Joaquín 17%).

3.- Espacio periurbano: La complejidad propia del fenómeno urbano ha evidenciado la necesidad de ampliar el estudio a su entorno inmediato, que en adelante se denominará territorio Periurbano, y a las relaciones que a través de este borde se generan tanto entre lo urbano y lo rural. La ciudad debe estudiarse como un elemento más dentro del territorio, no como un elemento que mira al territorio desde dentro, sino como lo que es, un episodio que pasa dentro del territorio. Es una zona de transición entre el campo y la ciudad. Su falta de servicios básicos, hace que los terrenos tengan precios más accesibles a los migrantes de las zonas rurales que llegan a las ciudades por los más variados motivos, generalmente económicos. Se trata de un territorio dinámico en proceso de consolidación, no es campo, ni es ciudad. (Ávila 2001). El proceso de la periurbanización en Latinoamérica se basa principalmente en un periurbano habitacional, tanto de clases acomodadas (condominios) colindando con zonas marginales. En el periurbano latinoamericano se encuentran construcciones que no cumplen con las formalidades arquitectónicas mínimas y al mismo tiempo coexisten las actividades informales, con las prácticas agrícolas. Estos procesos llevan, en tiempos relativamente cortos, a la ocupación de toda una zona geográfica con dominancia rural.

4.- Propuesta de crecimiento de Cuenca hasta el año 2050: Nuestra propuesta de densificación considera que las 7.300 Ha que corresponden a la totalidad actual del suelo urbano, deberán acoger hasta 200.000 habitantes más, pasando de los 332.000 hab actuales a 532.000 hab. mediante una densificación en general del suelo urbano, pero más en especial del suelo urbano no consolidado. La densidad media bruta actual de 45 hab/Ha llegaría 73 hab/Ha. El Área de Extensión Urbana propuesta en el Periurbano, de 5800 Ha, que incluye básicamente las áreas rurales con núcleos de población en proceso de consolidación y a las que nosotros añadiremos parte de los corredores consolidados y en proceso de consolidación, las urbanizaciones exteriores y otras áreas anexas. deberá acoger 316.000 hab.. La densidad media bruta actual del periurbano de 15hab/Ha llegaría a una densidad media bruta de 55 Hab/Ha. Esta propuesta permitiría un crecimiento sostenible de la huella urbana hasta 2050, manteniendo las premisas de ciudad intermedia.

**Hipótesis y Objetivos para una correcta Planificación Urbana.-** El éxito del control del crecimiento de la huella urbana está en una adecuada gestión del espacio periurbano además del urbano. Esto es posible aun en ciudades medias o intermedias por su escala y prácticamente imposible en mega ciudades. Para gestionar bien el periurbano, hay que hacer un buen diagnóstico y para ello es necesario contar con herramientas suficientes. Hemos visto como diversos autores abogan por el uso de SIG para el inventariado de la situación real en el periurbano y poder así mediante una explotación estadística, ver el real estado del arte en estos territorios. En nuestro estudio, Cuenca dispone de bastante planificación pero con detalle en el periurbano insuficiente.

Nuestro objetivo ha sido realizar un diagnóstico de esta situación y proponer unos modelos de gestión que reduzcan la extensión del periurbano, incrementando su densidad, resolviendo dos problemáticas: frenar la dispersión urbana y dar mayor entidad urbana a estos territorios alrededor de sus parroquias mediante una densificación, que en general mejoren su calidad paisajística y ofrezcan nuevas áreas para ubicar no solo residencias, sino equipamientos, áreas verdes, un sistema jerarquizado de vías que incremente la calidad de vida, la sustentabilidad dentro de la filosofía marcada en el concepto del Buen Vivir en la Constitución del 2008. Como se verá estos modelos de gestión se basan en una Planificación Urbanística solvente desarrollada a diferentes escalas desde el Plan General al Plan Parcial y/o Especial. Debe estar dotada con instrumentos jurídicos potentes que permitan una gestión eficaz, mediante reparcelaciones de los predios, transferencias de aprovechamientos y en su caso un régimen sancionador implacable.

Pero desgraciadamente tanto en Cuenca, pero en general en todas las ciudades del Ecuador, hemos comprobado:

- 1.- Insuficiente información topográfica de este entorno.
- 2.- Insuficientes datos sobre los predios (información catastral). El municipio de Cuenca dispone de solventes datos catastrales en el ámbito urbano pero insuficientes, en el ámbito periurbano .
- 3.- Insuficiente detalle del periurbano en los documentos importantes a nivel urbanístico. En el caso de Cuenca, las Ordenanzas del 2003 , el PDOT y el POU. Estos no entran en detalle en la situación actual del periurbano y tampoco en desarrollar medidas de gestión del mismo.
- 4.- Todo y que las ordenanzas del 2003 en Cuenca, permiten la urbanización de lo rural, la realidad es que los estándares son muy inferiores al mínimo legal. Así los predios edificados son inferiores a los mínimos en las distintas categorías, las pendientes superiores a los mínimos del 30%, ocupaciones en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad (deslaves de suelo, inundaciones, sismos) y por descontado edificaciones en zonas de protección<sup>5</sup>
- 5.- No se cumplen las Ordenanzas. La licencia no sanciona un régimen jurídico del suelo sino simplemente un criterio de tamaño de parcela y frente de vial, que no es lo que debiera perseguir una planificación constructiva. La permisividad y la corrupción, permiten transgredir ampliamente estos mínimos. El análisis estadístico demuestra que el 50% de los lotes tiene superficie inferior a la mínima legal (500 m<sup>2</sup>) y de estos, el 50% tienen superficies inferiores a los 200 m<sup>2</sup>.

Falta de absoluto rigor en la aplicación de las ordenanzas vigentes en todo el periurbano. Porcentaje muy elevado de infracción en la superficie mínima de los predios. Trituración máxima de las superficies de los lotes. Incumplimiento sistemático de las alturas máximas permitidas y los retiros.

Cuenca tiene una gran tradición de planes urbanísticos. También tiene unas empresas de suministros muy solventes que nos han dado mucha información. Pero esto no impide que los planes carezcan del detalle suficiente y que su gestión y implementación sea caótica. Esto adquiere mayor relevancia en el periurbano.

De que nos sirven unos planes si son poco concretos en el periurbano y al carecer de catastrales completos, haga difícil su aplicación. En Cuenca las leyes que hay no se aplican con rigor, existe una excesiva permisividad. Esto incide en el caos del periurbano. Hay que dotar a Cuenca en particular y en general a las ciudades ecuatorianas, con ordenanzas sencillas y precisas, con legislación de ámbito nacional que permita una aplicación rigurosa de los planes. Sería bueno desarrollar una metodología de planes de segunda escala para la gestión del periurbano en ciudades intermedias que se apoye en datos cartográficos y catastrales más solventes. Pero primero es necesario aprobar una Ley del Suelo.

Ecuador necesita una Ley del Suelo a nivel nacional que nos de unos criterios mínimos cuya aplicación sea general e indiscutible en todo el país. Como arquitecto graduado a finales de los 70 en España, en las puertas de la democracia, pude asistir a la evolución de las leyes de urbanismo en nuestro país desde la ley del suelo 1956

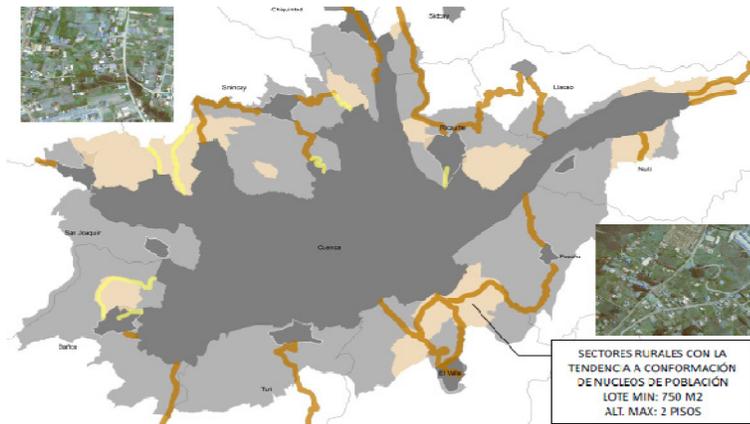
---

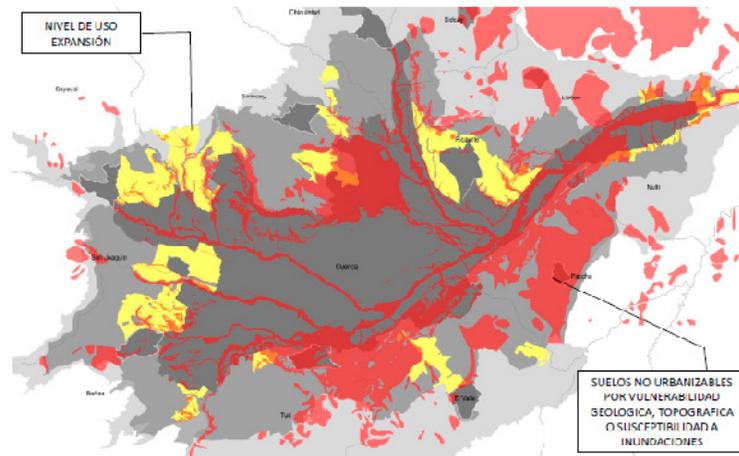
#### Notas:

5.- Ordenanzas. Las Ordenanzas del 2003 han ayudado a la extensión de este caos, que daremos en llamar colonización legalizada del suelo rustico del periurbano de Cuenca. Hay unas figuras híbridas que permiten dar licencia a edificaciones generalmente para vivienda en el suelo rustico, si cumplen unos requisitos de superficie mínima de parcela y frente a vía. Así en los corredores en proceso de consolidación que con una superficie de 750 m<sup>2</sup> frente a vía, se permite una edificación de dos plantas con retiro de 5m.

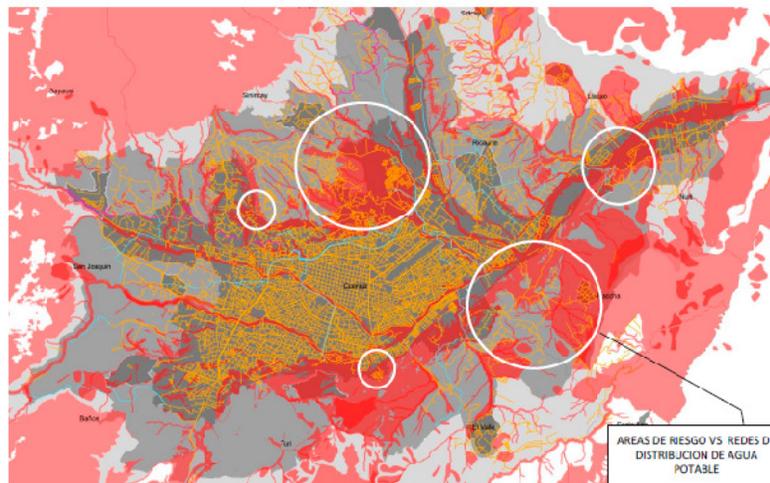
Los corredores de crecimiento consolidados permiten lo mismo que el anterior, pero solo con 500m<sup>2</sup>. Lo mismo ocurre con los sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población, con las urbanizaciones exteriores que permite edificaciones en parcelaciones de lotes superiores a 3.000 m<sup>2</sup> en el suelo rustico, con cesiones de zona verde entre un 10 y un 15% y con un total de cesiones del 25%. Igual ocurre con el resto del territorio rural en esta área de influencia inmediata, donde se permiten edificaciones a partir de 1500 m<sup>2</sup>. La licencia no sanciona un régimen jurídico del suelo sino simplemente un criterio de tamaño de parcela y frente de vía, que no es lo que debiera perseguir una planificación constructiva. La permisividad y la corrupción, permiten transgredir ampliamente estos mínimos. El análisis estadístico demuestra que un 25% de los predios en el periurbano tiene menos de 200 m<sup>2</sup>. Falta de absoluto rigor en la aplicación de las ordenanzas vigentes en todo el periurbano. Esto incluye no solo la licencia en las cabecera parroquiales, algunas con planes aprobados (Baños, Valle, Sinincay) sino en las diferentes formas de suelos rurales consolidados o en proceso de consolidación. Porcentaje muy elevado de infracción en la superficie mínima de los predios. Trituración máxima de las superficies de los predios. Sus superficies reales impiden incluso aplicar la normativa estipulada por las vigentes ordenanzas en la zona del periurbano. Los lotes legales mínimos son de 500 m<sup>2</sup>. El 50% de los lotes tiene superficie inferior a la mínima legal. Y de estos el 50% tienen superficies inferiores a los 200 m<sup>2</sup>. Incumplimiento sistemático de las alturas máximas permitidas (2 alturas) y los retiros.

hasta las más recientes leyes de urbanismo a nivel nacional, sin descartar los textos legales desarrollados en las autonomías como es el caso de Catalunya. Una reflexión sobre la evolución de estas leyes en España y su mediatización por el Estado de las Autonomías, constituirá el núcleo de mi presentación. Espero poder transmitirles mi experiencia y aprendizaje de estos últimos 35 años, para evitar repetir los mismos errores en Ecuador.

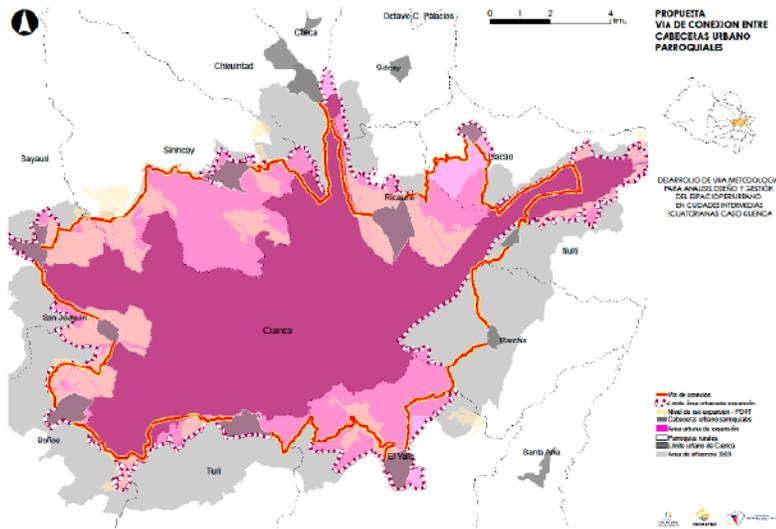
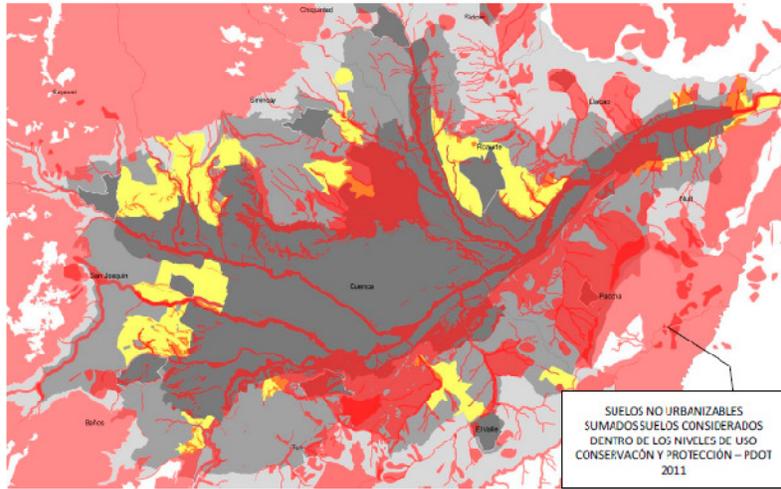




DESARROLLO DE UNA METODOLOGIA PARA ANALISIS, DISEÑO Y GESTIÓN DEL ESPACIO PERIURBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: CASO CUENCA



DESARROLLO DE UNA METODOLOGIA PARA ANALISIS, DISEÑO Y GESTIÓN DEL ESPACIO PERIURBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: CASO CUENCA



### **El estado del arte de la legislación urbanística en Ecuador.**

En estos meses he intentado acotar la situación jurídica de las leyes sobre ordenación territorial en el Ecuador para poder determinar, en que aspectos estas serian mejorables de cara a un gestión más eficiente de las políticas del suelo en el país. Podemos claramente sintetizar que existen dos escenarios:

**A. Un escenario anterior a la Constitución del 2008:** He releído algunos textos legales de capital importancia como la Ley de Régimen Municipal de 1971 y algunos de los sucesivos 23 cuerpos legales que la modifican hasta desembocar en la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005. Con la nueva Constitución del 2008 se da pie a la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que a partir del 2010, basados en la nueva Constitución de Montecristi, suplen los preceptos de la Ley Orgánica de Régimen Local (LORL), que queda derogada.

Tengo la impresión que ya en las sucesivas versiones de la Ley de Régimen Local, se contienen suficientes elementos a mi entender, para implementar una gestión eficiente del suelo. Sin embargo la reciente historia ha demostrado que no se han aplicado y esto en parte explica la situación de desorden urbanístico en el que se encuentran amplios territorios cantonales (urbanos y parroquiales) en el Ecuador. Tampoco pienso que los nuevos textos legales que desarrollan los aspectos de la Ordenación Territorial en Ecuador derivados de la Constitución del 2008 (COOTAD, etc.) van a resolver los problemas. Son demasiado generales y no aportan nada sustancialmente nuevo a los textos de las Leyes de Régimen local que ahora refunden. Como novedad una voluntad de mayor anatomía, mayor descentralización y mayor respeto a la filosofía del Buen Vivir. Esto me parece bien y de hecho en España, el espíritu autonómico también promulgo en parte este credo. Pero insisto, no se incluyen los mecanismos suficientes para que la aplicación de preceptos generales en ordenación territorial sean efectivos. Hace falta un documento de Ley Orgánica del Suelo que apoyado con una reglamentación adecuada, haga creíble una mejora en la gestión del territorio ecuatoriano.

En el texto de 1971 ya se concreta que entre otros, los fines esenciales de los Municipios son planificar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales (Art. 12). En el artículo 25 se indica que para los efectos del sistema de planificación nacional, las municipalidades, deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines. los cuales serán incorporados en el Plan General de Desarrollo. En el artículo 64, el consejo deberá dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística de acuerdo con las previsiones especiales de esta Ley y las generales sobre la materia (numeral 3º); aprobar los planes reguladores del desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano (numeral 4º); controlar el uso del suelo en el territorio del cantón y establecer el régimen urbanístico de la tierra (numeral 5º); aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de estructuraciones parcelarias formulados dentro de un plan regulador de desarrollo urbano (numeral 6º) y exigir que en toda parcelación que le corresponda autorizar, se destinen espacios suficientes para la construcción de escuelas primarias o especiales administradas por el Estado. En el art. 161, se concretan las funciones de la Administración Municipal en temas de Planeamiento y Urbanismo. Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir y estimular su desenvolvimiento en los ordenes social,

económico, físico y administrativo (a); formular los planes de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano(c); elaborar proyectos de urbanización(d); proceder a la zonificación, estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión (e); conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias e informar sobre las peticiones que reciba del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, de modo previo a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones de tipo agrícola o semiurbano(f).

En nuestra investigación en Cuenca, hemos detectado como realmente estos preceptos se han infringido de manera sistemática y como no nos constan demoliciones del gran número de edificaciones ilegales que destruyen el tejido del periurbano. Por tanto ya existían normativas, pero estas no se han aplicado, ni con la extensión ni contundencia necesarias.

Si realmente el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización(IERAC) hubiese pedido sistemáticamente información al Municipio previa a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones, muchas de ellas no se hubiesen producido y se hubiese evitado el lamentable espectáculo de la atomización de lotes en zonas rurales y periurbanas con superficies muy inferiores a los mínimos fijados por las ordenanzas.

La realidad es que todo y el potencial de la Ley Orgánica de Régimen Local (LORL) para desarrollar Planes de Ordenación Territorial o Planes Reguladores de Desarrollo Físico cantonal ya desde la década de los setenta, no fue bien aprovechado (Pauta 2013). Esto es en parte responsable del gran caos urbanístico que asola las áreas periurbanas de las ciudades ecuatorianas. Otra circunstancia que ocasionó este olvido, fueron las competencias a veces contradictorias entre los distintos organismos. Estas ineficiencias pasaron a menudo con los municipios al regular el uso y ocupación del suelo rural con el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), y luego desde 1993, con el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), cuyas gestiones se amparaban en la Ley de Reforma Agraria y Colonización y posteriormente de Desarrollo Agrario, no siempre coincidentes. Esta última aún vigente, muy debatida por su excesiva liberalización, ha hecho un flaco favor al control de la disgregación y atomización del territorio rural ya que considera que la compra venta y transferencia de dominio de tierras rústicas privadas es libre y no necesita autorización. (Pauta 2013)

Es importante el Título IV del Planeamiento Físico y Urbanístico y de las Obras públicas y el Capítulo I sobre los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico de la LORL. Así en el art. 196 se dice que "El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las municipalidades y comprenderá la formulación de Planes Reguladores de Desarrollo Físico cantonal y la formulación de Planes Reguladores de Desarrollo Urbano."

El Capítulo II de este Título IV de la LORL es fundamental: De las Parcelaciones y Reestructuraciones Parcelarias.

Art. 227.- Considérese parcelación agrícola la que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a bosques, cultivos o explotación agropecuaria. Esta clase de parcelaciones se sujetarán a la Ley de Desarrollo Agrario y al plan de desarrollo físico cantonal aprobado por el concejo.

Art. 228.- Para la fijación de las superficies mínimas en las parcelaciones urbanas se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan regulador de desarrollo urbano o, en su falta, a las normas que impartirá el organismo nacional competente de planeamiento urbano. **Los notarios para autorizar, y los registradores de la propiedad para inscribir una escritura, exigirán la autorización del concejo concedida para la parcelación de los terrenos.**

Es decir en los distintos textos de la Ley de Régimen Local, ya se habla de la obligación que tenían los notarios que hasta hace poco no se cumplía.

Art. 320.- Los solares ubicados en zonas urbanizadas, en los cuales los propietarios pueden y deben construir y que hayan permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, sea ésta natural o jurídica, con excepción de las del sector público, por un período de cinco años o más, podrán ser expropiados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda o por la municipalidad respectiva.

Art. 321.- Las personas naturales o jurídicas que posean predios urbanos no edificados de diez mil metros cuadrados o más de superficie, tendrán un plazo de dos años a partir de la notificación, para proceder a su urbanización, lotización y venta. En caso contrario, tales predios podrán ser expropiados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda o por la municipalidad respectiva.

Entendemos que si los preceptos aquí apuntados se hubiesen aplicado con rigor, no nos encontraríamos con los grandes problemas que la dispersión urbana está generando en Ecuador, así como las bajas densidades en estos crecimientos.

***B. Una escenario posterior a la Constitución del 2008*** y que con el Plan Nacional del Buen Vivir como forma de vida , permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental. Promueve la armonía, la igualdad, equidad y solidaridad. Es en definitiva el promover el vivir bien frente al vivir mejor, sin buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito. Veremos cómo su Título V: Organización Territorial del Estado y su Capítulo Segundo : "Organización del Territorio", nos ofrece lineamientos donde se pudiera incorporar mecanismos de mejora en la gestión del suelo en Ecuador. Sin embargo veremos que el conjunto de nuevas normas y leyes que se derivan de la nueva Constitución, tampoco resolverán a mi entender, una gestión y ágil y eficaz del suelo urbano y rural, sino se desarrolla una única Ley del Suelo a nivel nacional que contenga, al igual que la Ley del Suelo española, unos reglamentos que de manera unitaria y inequívoca para todo el Ecuador, planifiquen, gestionen y sancionen las actividades sobre el territorio nacional.

Así la nueva Constitución se basa en potenciar al máximo la autonomía de los diferentes niveles de administración territorial. Pero este espíritu que además de potenciar el Buen Vivir, otorga muchas responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, no debe entenderse como incompatible con el desarrollo de una verdadera Ley del Suelo. Como destaca el arquitecto Fernando Cordero Cueva en el prologo del libro Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, escrito por el profesor Fernando Pauta, *la Constitución en su Título V " Organización Territorial del Estado" manifiesta una voluntad descentralizadora sin precedentes, creando los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), surgiendo así los consejos regionales, los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas*

*parroquiales rurales. Sin embargo las provincias tienen límites político-administrativos poco funcionales. De hecho las provincias y consejos provinciales estuvieron a punto de desaparecer de la organización territorial ecuatoriana. También es cuestionable la improvisada creación de cantones y ciudades en Ecuador.*

Sin embargo la Constitución apuesta ahora más por la ordenación territorial, que antes era muy modesta ya que ni el estado ni las municipalidades se habían preocupado explícitamente de esta materia. Así pues con la nueva Constitución, la planificación deberá propiciar la equidad social y territorial, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. Por tanto sintetizando el nuevo texto constitucional, la ordenación del territorio constituye una competencia constitucional exclusiva, pero veremos, con matices, de los gobiernos autónomos descentralizados. Así mientras los GAD tienen totales competencias legislativas y ejecutivas para ordenar el territorio, el estado tiene competencias sectoriales que incidirán en esta autonomía. Y a mi entender esto es lógico y comprensible.

Uno de los textos legales que desarrollan la constitución en el ámbito territorial, el COOTAD, establece un sistema de ordenación territorial de abajo hacia arriba, del nivel local al regional, contrario al clásico esquema vertical o jerárquico de planificación. Sin embargo en el artículo 260 de la constitución se dice :. *El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.*

El reto de la Ordenación Territorial en Ecuador es ordenar justamente el ejercicio de esta competencia exclusiva por parte de los 5 niveles de gobierno. Esto ha sido en España, el día a día en los últimos 40 años, en la aplicación del ordenamiento jurídico territorial que se complicó enormemente con el Estado de las Autonomías.

El COOTAD mantiene muchos de los requisitos establecidos en la LORL. Sin duda su objetivo es luchar contra la centralización. Desarrolla a estos efectos los preceptos constitucionales sobre la organización territorial, su gestión así como sus competencias. Sin embargo la Constitución no simplifica la estructura territorial que heredo, sino que más bien acentúa su complejidad y en consecuencia también los niveles de gobierno :estado central, consejo regional, consejo provincial, consejo metropolitano, concejo municipal y junta parroquial rural y la propia distribución de competencias. Ni en la Constitución, ni en el COOTAD, ni en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se encuentra norma alguna que se refiera a las especificidades del desarrollo regional en el Ecuador y tampoco a la de los otros niveles (Pauta 2003).

Competencias de los GAD Municipales. (Indicamos solo los más relevantes en planificación.)

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

Competencias de los GAD parroquiales (Indicamos solo los más relevantes en planificación.)

a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

Competencias constitucionales.

Competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Competencia de registro de la propiedad.- La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

El hecho que la ordenación del territorio haya sido asignada a los cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados en la condición de competencia constitucional exclusiva y al estado central como una competencia legal, igualmente exclusiva, obliga, a profundizar en el establecimiento de las múltiples implicaciones que este reparto competencial tiene cuando se relaciona con la organización territorial del estado prevista en la Constitución.

Para finalizar quisiera resaltar como muy relevantes los siguientes artículos del COOTAD.

Artículo 466.- Atribuciones en el ordenamiento territorial.- Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 469.- Enajenación de predios afectados.- El que enajenare terrenos o edificios afectados por el plan de ordenamiento territorial deberá hacer constar esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación, así como los compromisos que hubiere adquirido con la municipalidad o distrito metropolitano. El precio que se pacte no podrá ser superior al catastral.

Artículo 470.- Fraccionamiento y reestructuración urbana.

Artículo 471.- Fraccionamiento agrícola.

Artículo 472.- Superficie mínima de los predios.- Para la fijación de las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan de ordenamiento territorial. **Los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos.**

Artículo 474.- Proyectos de fraccionamiento o reestructuración de lotes.

Artículo 476.- Fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales.- Si de hecho se realizaren fraccionamientos sin aprobación de la municipalidad, quienes directa o indirectamente las hubieran llevado a cabo o se hubieran beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno frente a terceros y la municipalidad podrá sancionar con una multa equivalente al avalúo del terreno a los responsables; excepto cuando el concejo municipal o distrital convalide el fraccionamiento.

Artículo 495.- Avalúo de los predios.-

Artículo 496.- Actualización del avalúo y de los catastros.- Las municipalidades y distritos metropolitanos realizarán, en forma obligatoria, actualizaciones generales de catastros y de la valoración de la propiedad urbana y rural cada bienio.

Artículo 526.- Responsabilidad de los notarios y registradores.-

### **Las autonomías y su incidencia en la Planificación Territorial y Urbanística en España.**

En un principio no existían las autonomías pero con el tiempo España se ha convertido en un reino autonómico suma de las autonomías históricas y de las demás. Esto se ha notado en el ordenamiento jurídico en materia de urbanismo, ya que en la actualidad, incluso par personas que como yo hemos ido creciendo en nuestra profesión en los últimos 35 años acompañados de los distintos textos legales en materia del suelo generados, su interpretación se ha convertido a veces en un verdadero galimatías.

Todo y que en teoría, según la constitución de 1979, las autonomías tienen transferidas competencias en materia de urbanismo, ( la constitución española en su Artículo 148.3 Competencias de las comunidades autónomas, Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" *Constitución española de 1978*) en la práctica esto no es siempre así. Existen una serie de leyes a nivel nacional que siempre dominan a los textos legales desarrollados por las autonomías. Estos deben adaptarse a los textos legales de ámbito nacional, sino siempre se plantean litigios con el Tribunal Constitucional. En una rápida revisión histórica, veremos lo que ha pasado en España. Antes solo manifestar que todo y la complejidad del seguimiento de estos textos, que muchas veces se solapan y se contradicen, todo este conjunto de normas ha mejorado la seguridad jurídica de la planificación urbana en España, así como la territorial recientemente desarrollada. Desde pequeñas decisiones en la planificación a nivel local, hasta propuestas de leyes de ámbito nacional, no hay duda de que todo el ordenamiento urbanístico está sometido a la sanción de los tribunales y en definitiva permite ser mejor conocido, por los diferentes estratos de la población, que puede incidir en su mejora y aplicación.

Con Ildefonso Cerda al urbanismo en 1867 y por primera vez, se le dota de contenido a la disciplina urbanística. Por aquel entonces, las escasas actividades urbanísticas derivaban de leyes de ensanche, de reformas interiores o de saneamiento de los espacios urbanos. No fue hasta la década de los 50 del s.XX, con la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana de 1956, cuando se redacta por primera vez

un solo texto legal que sistematiza la regulación del proceso de expansión urbana. Una ley inaudita en la dictadura franquista, por la concepción social del planeamiento y de la propiedad y su adecuación al patrón europeo. A partir de este momento se considera el urbanismo como una función pública, donde el planeamiento se convierte en una actividad regulada y en una obligación para los ayuntamientos. Esta Ley pretendía romper con el tradicional derecho de propiedad, que en la actividad urbanística española iba ligado al derecho de edificar.

Los Planes Generales originarios de dicha Ley clasificaban el suelo en urbano (suelo ya construido o urbanizado), de reserva urbana (aplazado para su posterior urbanización) y rústico (preservado de la urbanización). Frecuentemente, desde diversos ámbitos, se suele confundir la clasificación con la calificación del suelo. La clasificación del suelo establece el régimen jurídico del suelo y define la aptitud de los terrenos para la edificación y la urbanización. Al mismo tiempo, cada clase de suelo se subdivide en diferentes calificaciones del suelo, que perfilan los usos, las intensidades de ese uso y las tipologías de edificación.

La ejecución del planeamiento con dicha ley se permitía realizar a través de tres sistemas de actuación: expropiación, compensación y cooperación. En la práctica, se optaba por el sistema insólito en España de compensación, convirtiendo al propietario en protagonista absoluto en el proceso de desarrollo del suelo de reserva urbana, posteriormente conocido como urbanizable.

Este fenómeno se producía por dos principales motivos, por un lado, porque los ayuntamientos no disponían de los recursos económicos y/o financieros para la expropiación y por otro, por la previa revalorización urbanística del terreno al clasificarlo como urbanizable. Esta circunstancia provocaba una retención del suelo por parte de los propietarios, pues explotaban su terreno a la espera de recibir una oferta económica mejor para urbanizar en una actitud claramente especulativa. Asimismo, esto derivó en una obstrucción del proceso de urbanización, donde el suelo urbanizable apenas se urbanizaba y al ser limitado su precio era elevado. Como consecuencia se produjo una pérdida de confianza en el planeamiento, un intensificación de la edificación en el suelo urbano y una construcción masiva en suelo rústico. De este modo, la Ley del suelo de 1956 fracasó y apenas se aplicó, en gran parte por la falta de tradición en desarrollar y ejecutar un Plan Urbanístico cumpliendo una normativa, reemplazándose los planes por operaciones urbanísticas coyunturales.

La Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 eleva el planeamiento a elemento fundamental del nuevo sistema. Se limita profundamente el ius aedificandi, intentando regular el uso del suelo conforme a la función social de la propiedad. Configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su clasificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. El urbanismo pasa, pues, a convertirse en una competencia integral de la Administración, sin cuya previsión planificadora y autorización ninguna urbanización o construcción es ya posible.

Se estableció una primera regulación del Régimen Urbanístico del suelo, con una división en clases:

1. Suelo urbano: aquel que está situado en zonas consolidadas por la edificación, o bien cuenta con una serie de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua y alcantarillado y suministro de electricidad).
2. Suelo de reserva urbana: susceptible de urbanización mediante los correspondientes *planes parciales*.
3. Suelo rústico: el resto del territorio municipal, asignándosele un aprovechamiento directo de  $1\text{m}^3$  de edificabilidad por cada  $5\text{m}^2$  de superficie ( $0,2\text{m}^3/\text{m}^2$ ).

Cada una de estas clases llevaría establecidas unas determinaciones. De este modo:

1. El Suelo urbano o el Suelo de reserva urbana queda determinado cómo: viales y plazas, parques y jardines, equipamientos, o edificación privada.
1. El Suelo rústico: queda categorizado cómo común o protegido. Además existen ciertas normas que ligan la construcción al sistema agropecuario o que limitan la segregación de parcelas.

Aparecen una serie de figuras de planeamiento:

1. Plan nacional. Establece las directrices principales de ordenación urbanística del territorio nacional.
2. Plan provincial. Establece las directrices de ordenación urbanística dentro de una provincia.
3. Plan General de ordenación municipal o comarcal. Podía englobar varios municipios homogéneos. Establece las directrices de ordenación urbanística dentro de su zona de actuación. Es el único plan que clasifica el suelo, determinando los límites físicos entre las distintas clases establecidas en el Régimen del Suelo. Aparece por tanto el concepto de clasificación urbanística. Es el único plan que llegó a realizarse.
4. Plan especial. Ordena conjuntos histórico-artísticos, sectores especiales, etc.
5. Plan parcial. Regula de forma detallada la clasificación y uso del suelo de un sector.
6. Proyecto de urbanización. Detalla y desarrolla las obras de infraestructura y servicios de un plan parcial.

Para gestionar el desarrollo del planeamiento se utilizan cuatro sistemas de actuación. Dos solo pueden ser llevados a cabo por la administración, siendo estos la expropiación (la administración expropia y urbaniza) y cooperación (solo aplicable en zonas con un rápido crecimiento, la administración urbaniza a costa de los propietarios iniciales, que no obstante mantienen sus derechos. Uno que puede ser llevado a cabo bien por administración, bien por particulares, llamado Compensación, que por medio de la creación de una nueva personalidad jurídica llamada junta de compensación, urbaniza y reparte de forma solidaria cargas y beneficios. Y por último uno que puede ser llevado a cabo por particulares, el de Cesión de Viales, en el que cada propietario cede al ayuntamiento el terreno necesario para construir viales, parques y jardines, quedándole sus solares reducidos sobre la parcela inicial pero preparados para construir.

La ley introduce un régimen de valoración del suelo *por razones urbanísticas* (en expropiaciones), en correspondencia con la diferenciación en la clasificación de los diversos suelos. Así, al suelo urbano se le asignó el *valor comercial* o *valor venal*, tasándose según las cotizaciones del mercado; al suelo de reserva urbano, *valor urbanístico* y *valor expectante*, que trataban de captar las expectativas de urbanización y edificación, asignándose, por último, al suelo rústico un *valor inicial*, que sólo tenía en cuenta sus rendimientos agrícolas, sin incluir aprovechamiento urbanístico alguno.

Enmarcados en el desarrollo del Plan Nacional, se aprobó la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, y más adelante el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D 635/1964) y el Reglamento de reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana, (RD 1006/1966).

La Ley de 2 de mayo de 1975 La Ley de 1956 fue objeto de una primera reforma por ley 19/1975 que dio lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976), dicha norma fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de disciplina urbanística (RD 2187/1978). Siguió vigente el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D 635/1964). La modificación más sustancial reside en el régimen del suelo *no urbanizable*. La definición de las nuevas clases queda como sigue:

Suelo urbano: Es aquel que tenga acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de agua y suministro de energía eléctrica, o bien aquel que está comprendido en áreas consolidadas por construcción en al menos la mitad de su superficie. Aquel suelo que tenga plan parcial aunque no esté urbanizado, también será suelo urbano.

Suelo urbanizable programado: Se realiza según previsiones temporales del plan que suelen ser de uno o dos cuatrienios.

Suelo urbanizable no programado: Previsto para necesidades futuras. Se puede equiparar al suelo de reserva urbana de la ley del 56. se transforma en suelo urbanizable programado con un Programa de Actuación Urbanística y se desarrolla según las necesidades urbanísticas con un Plan Parcial.

Suelo no urbanizable: Elimina el derecho al aprovechamiento mínimo que la anterior ley reconocía.

Dentro de las categorías de suelo urbano y urbanizable, aumentó los deberes de los propietarios de urbanizar y edificar y amplió las cesiones de suelo para fines públicos. En suelo urbanizable, impuso la cesión del 10% del aprovechamiento medio. Se puede decir por ello que se incrementó la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas y se intensificó la aplicación del principio de reparto de beneficios y cargas más allá de las operaciones de reparcelación.

La ley modifica sustancialmente los instrumentos de planeamiento, teniendo como novedad la necesidad de un estudio económico y financiero entre los trabajos a realizar para llevarlos a cabo. Quedan definidos:

## Plan Nacional de Ordenación

Planes Directores Territoriales de Coordinación. Podrán tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal.

Planes Generales Municipales. Se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales. Planes Especiales. Programas de Actuación Urbanística. Estudios de Detalle.

Normas Complementarias y subsidiarias del planeamiento . Son instrumentos pensados para municipios pequeños, es el único instrumento que no necesita estudio económico.

En cuanto a los sistemas de actuación para el desarrollo de los planes, mantiene los de compensación, cooperación y expropiación, eliminando el método de cesión de viales.

La nueva ley se desarrolla a través de tres nuevos reglamentos aparecidos en 1978, que introducen importantes estándares urbanísticos. Se reguló la nueva figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, para coordinar el planeamiento físico con el socioeconómico. En cuanto a los Planes Generales de Ordenación Municipal se reduce la discrecionalidad planificadora. Se regulan los sistemas de gestión del suelo: la expropiación, la cooperación y la compensación. Destaca también la regulación de la disciplina urbanística.

La Ley de Suelo de 1990 La ley 8/1990, (texto refundido de 1992) de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, reforma el apartado referente a propiedad suelo, ahondando en la evolución del ius aedificandi que se había iniciado en 1956. Los derechos sobre el suelo ya estaban ligados a la clase a la que pertenecían, ahora se ligan también al nivel de desarrollo que tengan. Aclara así la posición jurídica del suelo y potencia las facultades de la Administración en orden a la intervención tanto en la definición de los aprovechamientos como en el seguimiento del correcto seguimiento de los plazos de ejecución. El Tribunal Constitucional, en sentencia del 20 de marzo de 1997, derogaría casi en su totalidad la ley de 1990/92. Los recursos presentados por muchas Comunidades autónomas se basaban en que la ley invadía sus competencias sobre ordenación del territorio. El tribunal entendió que el complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas, prefiguraba un modelo urbanístico que dejaba sin margen de diferenciación a las administraciones autonómicas.

Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales . Bajo el argumento de que el elevado precio del suelo, unido a la discrecionalidad existente en la administración impide garantizar el acceso a la vivienda, y con la finalidad de abaratar el suelo, plantea medidas encaminadas a incrementar la oferta de suelo disponible para urbanizar. Para ello elimina la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, siendo ahora todo él urbanizable. Simplifica además procedimientos acortando plazos.

La Ley del Suelo de 1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, venía a llenar el vacío legal dejado por la sentencia 61/1997 derogatoria y estuvo vigente hasta el 1 de julio de 2007.

En cuanto a Régimen del suelo, las clases son las mismas que este gobierno ya fija en la ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. La ley del 98 explica el modo en que se aplicará esto a los planeamientos anteriores en su disposición transitoria primera. La principal novedad está en cómo se definen estas clases:

Suelo urbano: Será el suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística, o los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Suelo no urbanizable: Serán aquellos terrenos que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, o aquellos terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.

Suelo urbanizable: Será todo el que no tenga ninguna de las dos condiciones anteriores será urbanizable, y podrá ser objeto de transformación. El razonamiento que lo inspiró pretende que al poner en el mercado una gran cantidad de suelo que puede desarrollarse, el precio de este bajará.

La Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional Deroga parte de la Ley del Suelo del 98, por invadir parte de las competencias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.<sup>7</sup> Entre otros, se interpretaron los artículos relativos a la clasificación de suelo como *urbanizable*

La ley del suelo de 2007. La Ley 8/2007 del Suelo. sustituye a la Ley 6/1998 de Régimen del suelo y Valoraciones. En relación con la anterior su primera novedad es que no clasifica urbanísticamente el suelo, considerando dos situaciones básicas del mismo rural y urbanizado (art.12), en función de las características objetivas actuales del mismo.

La nueva ley no elimina el paso de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, por lo que es claro que hay que entender que el legislador autonómico puede mantener la clasificación como suelo urbanizable y la posterior ejecución del planeamiento que así lo prevea.

Así pues, de acuerdo a la nueva legislación estatal, solamente puede clasificarse como urbanizable el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen,

se entiende que en el criterio de la Administración competente, la común exigencia de motivación de los actos de las Administraciones públicas.

Entre las principales novedades de esta ley, destaca el mandato para que las Administraciones reserven del 30% del suelo residencial de las nuevas unidades de actuación para viviendas sujetas a un régimen de protección. El suelo se valora según su situación: en el caso de situación rural sólo puede tener en cuenta su potencial agrícola, aunque establece "*indemnizaciones por pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización*" (art. 16). En el caso de suelo urbanizado se valora por su valor de mercado.

Ley de Economía Sostenible plantea echar una mano a las entidades financieras y promotores con suelos en cartera para evitar la depreciación de los mismos ampliando el plazo de tres a seis años durante el cual podrán valorarse los suelos (con planeamiento aprobado y en plazo), con los parámetros de la ley anterior, más favorable, ya que permitía incluir las expectativas urbanísticas. Finalmente es en el artículo 10 del Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, de "Medidas para el Impulso de la Recuperación Económica y el Empleo", donde se recoge la citada ampliación del plazo de aplicación de los criterios de valoración establecidos en la Ley 6/1998.

**Conclusiones.** Este breve repaso de la legislación que en Ecuador afecta a la administración y planificación del territorio, sea este urbano o rural y el cotejo con los textos legales que se han ido desarrollando en España en los últimos 50 años nos permite apostar claramente por una implantación en Ecuador de un Ley del Suelo general para todo el país. Es importante también adoptar los reglamentos de planificación, gestión y disciplina, ya que nos dan unos criterios unitarios de desarrollo en el territorio nacional.

Las distintas autonomías en España, empezando por Catalunya, mi país, siempre han querido implantar nuevos textos legales al margen de los cuerpos jurídicos de ámbito nacional. A veces ha sido por ser autonomías más avanzadas en algunos aspectos, otras por defender un estatus de independencia jurídica frente al implacable rodillo unificador de los legisladores de Madrid. Pero cuando ha habido discrepancias ha tenido que intervenir el Tribunal Constitucional siempre con resultados inciertos del agrado de nadie. Esto ha ralentizado muchas veces la aplicación de legislación en nuestro territorio. Pero si que es cierto que ha incrementado la seguridad jurídica en las políticas de intervención en el suelo. Por tanto si bien nuestro proceso en España no ha sido un camino de rosas, si que podemos decir mirando hacia atrás, que el ordenamiento jurídico español en temas de ordenación territorial y de planificación urbanística, puede presentarse como referente en muchos aspectos en al ámbito internacional.

Animamos a los políticos, legisladores y técnicos del Ecuador a sumarse a la lista de países con este tipo de leyes de ordenación territorial. No tengan miedo de menoscabar los principios de los gobiernos autónomos descentralizados(GAD), ni la filosofía del Buen Vivir impresos en lo más hondo de su moderna y avanzada Constitución. Ecuador tiene un texto constitucional innovador y referente a nivel medial en muchas cuestiones. ¿Por qué no pueden ser ustedes también un referente en un texto definitivo de un Ley Orgánica de Ordenación Territorial o Ley del Suelo?

## BIBLIOGRAFIA

- AROLA, Francisco (2014). "Metodología para el análisis, diseño y gestión de los espacios periurbanos en ciudades intermedias ecuatorianas. Cuenca como caso de estudio". Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Cuenca
- GAD Municipal Cantón Cuenca (2003). " Reforma Actualización y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca Determinantes para el Uso y Ocupación del suelo urbano. Ordenanza y Planos Normativos" Municipio de Cuenca
- GAD (2013)Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, Secretaria General de Planificación." Tomo 1. :Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Tema : Ocupación del Suelo". Municipio de Cuenca
- GAD Municipal Cantón Cuenca. (2013)" Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas" .Municipio de Cuenca
- GAD Municipal Cantón Cuenca (2014). "Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca. Modelo Territorial Actual". Municipio de Cuenca
- GAD Municipal Cantón Cuenca (2014). "Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca. Diagnostico Demográfico". Municipio de Cuenca
- Ilustre Municipio de Cuenca (1998). "Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano." Municipio de Cuenca
- Ilustre Municipio de Cuenca (2006). "Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona El Plan De Ordenamiento Territorial Del Cantón Cuenca: Determinaciones Para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano. " Municipio de Cuenca
- Ilustre Municipalidad de Cuenca(2013). Dipecho VII."Implementación de la Metodología de Vulnerabilidades a Nivel Cantonal."- Municipio de Cuenca
- PAUTA ,Fernando. (2013) "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador". Universidad de Cuenca

[http://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_del\\_Suelo\\_de\\_Espa%C3%B1a](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_del_Suelo_de_Espa%C3%B1a)

### Textos Legales:

Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.(2011). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Asamblea de la Republica (2012) Código Orgánico de Planificación Y Finanzas Publicas

Presidencia del Gobierno de Ecuador (2008). Constitución de Ecuador

Congreso Nacional (2005). Ley Orgánica de Régimen Local (Codificación)

Órgano del Gobierno de Ecuador. Registro Oficial (1994). Ley de Desarrollo Agrario. Ley Reformativa a la Ley de Desarrollo Agrario, Reglamento General de La Le

y de Desarrollo Agrario.