

# El suelo en la legislación urbanística española

ÁNGELA MATESANZ PARELLADA  
Madrid (España), septiembre de 2009.<sup>1</sup>

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
Problemática actual . . . . .	7
Breve nota metodológica . . . . .	7
<b>Marco general. Concepto de suelo</b>	<b>7</b>
Suelo y territorio . . . . .	7
Suelo y ecología . . . . .	8
Suelo y economía . . . . .	9
Suelo y sostenibilidad . . . . .	10
Suelo y desarrollo urbanístico . . . . .	12
Marco para el análisis del concepto suelo en la legislación urbanística. . . . .	13
<b>El suelo en España. Legislación estatal del suelo</b>	<b>13</b>
Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (LS56) . . . . .	16
Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS76) . . . . .	23
Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por e que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS92) . . . . .	31
Ley 6/1998 de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones (LS98) . . . . .	37
Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS08) . . . . .	43
<b>Cuadros comparativos</b>	<b>48</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>48</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>52</b>
<b>Anexos. Legislación española</b>	<b>56</b>

## Introducción

### Problemática actual

El momento crítico en el que se encuentra actualmente el sistema que ha dominado el mundo en los últimos tiempos nos hace reflexionar sobre su base y sus posibles errores. Durante este periodo, desde las instituciones se ha apoyado el crecimiento sostenido y permanente como única fuente de progreso y bienestar. Sin embargo, los últimos acontecimientos que evidencian las crisis económica, inmobiliaria, alimentaria y energética, muestran las repercusiones de ese crecimiento ilimitado.

El caso español ha sido el paradigma de este desarrollo continuo de la urbanización, impulsado por una burbuja inmobiliaria en constante aumento durante años al amparo de la legislación y de las distintas administraciones que veían aumentar la “riqueza” del país gracias al impulso de la construcción. Una de las consecuencias de este proceso ha sido una ocupación indiscriminada del territorio, estando éste sometido a las grandes presiones del mercado inmobiliario. El desorbitado precio de la vivienda, al que se le ha atribuido tradicionalmente a la carestía de suelo, ha servido de justificación la “necesidad” de ocupar más territorio. Aunque el suelo es un recurso natural finito, como el agua o las energías fósiles, no hay ningún tipo de conciencia a cerca de los límites su consumo, al contrario de lo que sí ha venido sucediendo en los últimos años con otros recursos. Los instrumentos de ordenación y planeamiento han establecido el marco de actuación en el territorio y han permitido, durante todo este tiempo, el uso intensivo de éste. Por este motivo, parece pertinente estudiar qué tratamiento se le ha dado al *suelo* en la legislación, desde su definición y cualidades hasta sus posibles usos.

---

<sup>1</sup>Este artículo forma parte del trabajo de documentación *La institucionalización de la sostenibilidad en el planeamiento urbano*, realizado en el *Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio* de la *Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid*, desarrollado a lo largo del curso de doctorado *Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana* bajo la tutela de AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA. El texto fue revisado por la autora en mayo de 2011, realizándose algunas modificaciones al original, pero sin incorporar nuevos contenidos.

## Breve nota metodológica

La investigación toma como principal objeto de estudio en la legislación urbanística española y parte del análisis del tratamiento que en ella del *suelo*, desde la primera *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, de mayo de 1956, hasta el texto refundido más reciente de enero de 2008. El trabajo que se desarrolla a continuación trata de dar unas ideas generales de la evolución de este término y de su influencia en el desarrollo urbanístico, tomando únicamente la legislación estatal a pesar de que las competencias en vivienda y urbanismo pertenecen a las comunidades autónomas.

El trabajo se estructura en dos partes claramente diferenciadas: la introducción del concepto de *suelo* y su relación con otras áreas, y el estudio de dicho término en la legislación. En primer lugar, se realiza una somera retrospectiva de la incursión del concepto de suelo en la legislación y la relación de su evolución, a lo largo de los años, con distintos temas. En segundo lugar, se procede al análisis de la legislación urbanística en los aspectos relacionados con el tratamiento sostenible del suelo, bien sea para favorecerlo o impedirlo, a partir de los conceptos detectados en la primera parte de la investigación.

## Marco general. Concepto de suelo

### Suelo y territorio

Suelo, que generalmente podría considerarse un término de sencilla definición, tiene un gran número de acepciones que, en su mayoría, nada tienen que ver con la utilización que de él se hace en la legislación urbanística. En la primera definición de la *Real Academia de la Lengua* se habla de suelo como «superficie de tierra»<sup>2</sup>, física y concreta, que no coincide con el uso como término global que se hace de él en la legislación. La relación con lo construido no aparece hasta la cuarta entrada, «Sitio o solar de un edificio», que se relaciona directamente con la siguiente definición: «Superficie artificial que se hace para que el piso esté sólido y llano». En esta última se señalan ya cualidades contrarias al suelo de la agricultura y del mundo rural que aparecía en la mayoría de las entradas anteriores. A pesar de que en el conjunto de definiciones se apuntan algunos temas relacionados, no se puede establecer una correspondencia directa entre ninguna de ellas y el planeamiento.

Esta falta de coincidencia lleva a considerar la posible confusión en el empleo de los términos *suelo* y *territorio* en el planeamiento, utilizados habitualmente como sinónimos. Aunque según el diccionario, ambos son «superficies de tierra», hasta la octava acepción de suelo, no encontramos una entrada en la que se haga alusión al territorio, en este caso vinculado a “nación”<sup>3</sup>. Esta relación, muy concreta, queda patente en la primera de las definiciones de *territorio*<sup>4</sup>, aunque más adelante encontramos otras de carácter más genérico como “lugar a defender”<sup>5</sup>, definición a la que alude MARIANO VÁZQUEZ en «Pensar el territorio desde las perspectivas ecológica, social y económica»:

Como ven la idea de territorio tiene un carácter local, ligado al devenir de los organismos, que dependen de él de una forma u otra y que resulta ser un espacio que tiene que defenderse de otros congéneres que puedan competir con él.

VÁZQUEZ, 2010

Esta idea de ecosistema sí se recoge sin embargo en otras definiciones de medios más informales como la Wikipedia. En esta enciclopedia electrónica se encuentran además otras definiciones de territorio y suelo relacionadas directamente con la disciplina urbanística:

**Territorio:** Por último hay que citar a la ordenación del territorio como disciplina técnica relacionada con la geografía. En la ordenación del territorio este último término suele conceptualizarse de dos maneras diferentes. Primero y más comúnmente como sinónimo de suelo. Aquí ordenar el territorio quiere decir regular los distintos aprovechamientos y usos que le dan al suelo diferentes agentes. Pero en otros casos también puede entenderse como sinónimo de sistema socioecológico con lo que se estudian los diversos subterritorios que lo forman (comarcas, municipios, sistema urbano) y las relaciones y flujos horizontales que los unen con el fin de lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado y equitativo entre éstos.

**Suelo:** Desde el punto de vista del urbanismo y la planificación territorial, el suelo es el espacio físico, en tanto que lugar sobre el que se construyen los edificios y las infraestructuras. La regulación y planificación

<sup>2</sup> «1. m. Superficie de la Tierra» (RAE, 2001).

<sup>3</sup> «8. m. territorio (superficie terrestre de una nación, región, etc.)» (RAE, 2001).

<sup>4</sup> «1. m. territorio (|| superficie terrestre de una nación, región, etc.)» (RAE, 2001)

<sup>5</sup> « 4. m. Terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres.» RAE, 2001

urbanísticas definen distintas categorías de suelos, según la tipología de iniciativas que se autoriza sobre ellos, tales como construcción de viviendas y equipamientos públicos (suelo edificable), construcciones industriales (suelo industrial), vías de transporte, áreas de recreo o de protección ambiental, explotación agraria (suelo agrícola), etc.

El suelo así entendido es una categoría económica importante para la descripción del mercado de la vivienda y la determinación del valor de las inversiones.

WIKIPEDIA, 2009

Aunque la variedad de definiciones resulta un poco confusa, en muchas aparece la condición de suelo y territorio como superficies-soporte, en general, desligadas de sus características geofísicas, sobre todo en el caso del suelo, y relacionadas directamente con la economía en los aspectos urbanísticos.

## Suelo y ecología

La capa superior de la corteza terrestre, que habitualmente se conoce como suelo, está constituida por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos. En ella reside la mayor parte de la biosfera. Su formación es un proceso extremadamente lento, con lo que puede considerarse como un recurso no renovable. En él se desarrollan las actividades humanas, juega un papel central como hábitat y patrimonio genético, almacena, filtra y transforma muchas sustancias, constituyendo el mayor “almacén” de carbono del planeta. Los daños que puede sufrir su estructura (compleja y variable) repercuten en los medios naturales y ecosistemas.

Ministerio de Medio Ambiente, 2008

Se llama *ciencia del suelo* a la rama científica que entiende y estudia el suelo como recurso natural, en sus orígenes, características, clasificación, uso y gestión. La edafología, englobada en la anterior, es la encargada del estudio de las relaciones del suelo con otros organismos, animales o plantas. Aunque como hemos podido observar, prima en general su función como soporte, cada vez señala más su valor físico, no sólo como base, sino también como una parte esencial de distintos ecosistemas.

El suelo es un espacio vivo que sirve para el desarrollo de la vida animal y vegetal en zonas no urbanizadas y que en la ciudad constituye el soporte físico sobre el que se asientan todos los usos urbanos.

FARIÑA, 2000

## Suelo y economía

El suelo es un recurso económico, natural, escaso y no renovable. Además [...], desde el punto de vista económico el suelo puede tener tres finalidades (RIERA, 1997): 1) Espacio para las actividades productivas, infraestructuras o residencias. 2) Bien productivo que aporta materiales para la agricultura, o 3) Depósito de valor, como bien de inversión.

BERGES Y ONTIVEROS, 2007

La relación establecida actualmente entre suelo y economía, que podría hacer alusión a la tercera de las finalidades expuestas por RIERA (1997), es relativamente reciente. En dicha relación se ha producido un importante proceso de cambio; se ha pasado de su entendimiento como bien productivo, al de espacio productivo, para terminar entendiendo el suelo como un bien financiero.

Aunque históricamente las distintas actividades *productivas* estaban directamente vinculadas a la tierra y a sus procesos físicos, la evolución de los sistemas de producción y la propia economía cambiaron esta situación. Como explica JOSÉ MANUEL NAREDO en *Desarrollo económico y deterioro ecológico* y más ampliamente en *La Economía en Evolución*, la ruptura entre el mundo físico y la economía se produjo definitivamente a finales del siglo XVIII, con los economistas neoclásicos y su visión del sistema económico, que coincidió con el cambio de sistema de producción derivado de la revolución industrial. De la visión mercantilista, en la que toda ganancia venía acompañada de las pérdidas de otro, se pasó a las teorías de los economistas fisiocráticos franceses, quienes trataron de incorporar la relación entre la economía y naturaleza a través de la producción, que se convirtió en el centro del sistema económico moderno. La producción de la que hablaban los fisiócratas estaba relacionada con las ideas organicistas de la agronomía y se consideraba siempre acompañada de un proceso físico, aunque también se relacionaba directamente con términos monetarios. Este concepto de producción fue perdiendo poco a poco la componente física, pasando a considerarse exclusivamente su valor. A esto se sumó la influencia de las teorías liberalizadoras

de ADAM SMITH, que se convirtieron en la base de la economía moderna, cada vez más alejada de los sistemas naturales. Como indica CARPINTERO (2005) (:)

Implicítamente esta operación lleva aparejada también el abandono de otro elemento que, más vinculado a la tierra, seguía manteniendo cierto eco de las viejas inquietudes, a saber: la concepción de “territorio” como soporte tanto de las propias actividades económicas como para la producción de bienes y servicios y el vertido de todo tipo de residuos.

CARPINTERO, 2005

Sin embargo, esta evidente desvinculación de lo físico no ha modificado en absoluto el interés de la economía por el territorio como fuente de riqueza. Lejos de la productividad agrícola o ganadera, las plusvalías derivadas de la futura urbanización, del simple cambio de uso y de la compra-venta de terrenos han sido, durante años una de las principales fuentes de riqueza. Este cambio en el territorio marcado por los flujos económicos ha sido ampliamente analizado, como en el caso de S.V. CIRIACY-WANTRUP (1906-1980), cuyos escritos sobre economía agraria californiana, tratan los problemas de la sustitución de los terrenos agrícolas por las nuevas urbanizaciones, con razonamientos que podríamos aplicar también al caso español. Además, apunta la importancia de la relación directa de este fenómeno con las políticas de suelo:

Los objetivos generales de todas las políticas públicas, son frecuentemente expresados como la maximización de algunos valores o cantidades tales como la renta nacional, el beneficio social neto o el interés público.

CIRIACY-WANTRUP en AGUILERA (1997)

La relación entre suelo y economía aparece en el cuerpo principal de gran parte de la legislación urbanística occidental, tanto en la relación de la expansión urbanística con el desarrollo económico como en las menciones, algo contradictorias con el punto anterior, a la lucha contra la especulación. A pesar de la alusión de CIRIACY-WANTRUP a la máxima de las políticas públicas de suelo, tan duramente expresada en 1960, en los últimos años se han visto algunos intentos de introducir en ellas otros valores, al menos a nivel dialéctico, derivados de las políticas europeas.

## Suelo y sostenibilidad

En 1971, en los albores de la crisis energética que puso en jaque el modelo de la sociedad tecnológica, se publicó el Primer Informe del Club de Roma, *Los límites del crecimiento*. En éste por primera vez se dudaba del crecimiento ilimitado como fuente de bienestar y motor de desarrollo, haciéndose visible una postura opuesta a las tendencias políticas y económicas del momento. Empezaban a tomar fuerza los movimientos ecologistas y en 1982 la ONU hizo pública su Carta Mundial para la Naturaleza, que se mostraba también consciente del deterioro de los sistemas naturales que dimana del consumo excesivo y del abuso de los recursos naturales y la falta de un orden económico adecuado<sup>6</sup>. Un año más tarde se formó la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU. A pesar de todo este movimiento, parecía haber un proceso paralelo en el tiempo, pero divergente en las ideas, entre esta corriente y la política económica mundial.

Casi veinte años después del Primer Informe del Club de Roma, entre 1987 y 1988 apareció el Informe Brundtland, encargado por la ONU al Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Este informe, titulado *Nuestro futuro común*, planteó una serie de ideas acerca de lo que ese mismo año pasaría a denominarse *desarrollo sostenible* y que aún hoy siguen vigentes.

Estas ideas tomaron fuerza en la *Unión Europea*, que en 1990 publicó el *Libro verde del medio ambiente urbano*, en el que no sólo se trataban problemas ambientales, sino que empezaba a tener en cuenta el territorio. Dos años más tarde, y casi veinte años después del primer Informe Meadows, se publicó un segundo titulado *Más allá de los límites*, con el que se intentaban suavizar las ideas negativas hacia el desarrollo. Éste fue considerado por muchos un paso atrás respecto al primero en sus aspectos más críticos con el sistema. Ese mismo año tuvo lugar en Río de Janeiro la célebre Cumbre de la Tierra, que supuso un punto de inflexión en las políticas medioambientales mundiales, y por lo tanto también europeas.

<sup>6</sup>«La Carta Mundial de la Naturaleza», reportaje del diario *El País* del 12/11/1984. [http://www.elpais.com/-articulo/sociedad/ORGANIZACION\\_DE\\_LAS\\_NACIONES\\_UNIDAS\\_/ONU/Carta/Mundial/Naturaleza/elpepisoc/-19841112elpepisoc\\_8/Tes/](http://www.elpais.com/-articulo/sociedad/ORGANIZACION_DE_LAS_NACIONES_UNIDAS_/ONU/Carta/Mundial/Naturaleza/elpepisoc/-19841112elpepisoc_8/Tes/).

## Programas marco y suelo

Una de las respuestas a la cumbre de Río de Janeiro de 1992, fue la puesta en marcha por parte de la *Unión Europea* del *V Programa Marco de Medio Ambiente*, primer compromiso comunitario a favor del desarrollo sostenible. Su principal objetivo era establecer nuevas políticas, a todos los niveles, encaminadas a conseguir un modelo de desarrollo más sostenible. Cabe destacar que se partía de la base de que no bastaba con una simple modificación de la legislación, ya que en muchas ocasiones los objetivos que se esperaba alcanzar de esta manera «fracasarían por la presión de los sectores económicos» (CCE, 1999).

Este programa se organizó en siete temas (Cambio climático, Acidificación, Protección de la naturaleza y biodiversidad, Agua, Medio ambiente urbano, Zonas costeras y Residuos) y cinco objetivos medioambientales (Estrategias, Sectores, Instrumentos, Dimensión internacional e Información, transparencia y responsabilidad compartida). En este contexto, el suelo aparecía de forma transversal en dos de los temas: en *Protección de la naturaleza y biodiversidad* y en *Medio ambiente urbano*. En el primero, a pesar de que se apuntaba a «la pérdida de suelo provocada por la expansión urbanística y la construcción de redes viarias [...]» (CCE, 1999) como una de las principales amenazas para la biodiversidad, no se planteaban acciones para combatir el problema del suelo directamente. Mientras en Medio ambiente urbano, donde sí se trataba en mayor profundidad la problemática del suelo y el desarrollo descontrolado, aunque no se especificaban inicialmente mediadas o metas claras a cumplir, sí se apostaba principalmente por cambios en la legislación. Más adelante, en las revisiones de 1994 y, especialmente, de 1998, a través de la *Comunicación marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*, se ampliaron estas medidas, llegando a compromisos concretos, lo que constituyó «un paso importante hacia la aplicación de un planteamiento más integrado y estratégico a los problemas urbanos» (CCE, 1999).

Además de estas nuevas aportaciones sobre el inicial V Programa Marco, en su revisión se volvió a tratar, entre otros “nuevos problemas”, el del suelo. En este punto se hablaba del suelo como elemento natural, tratando principalmente los problemas de contaminación y desertificación. Como complemento a esto, y a la hora de analizar los “instrumentos”, se apuntaba a mejorar los de ordenación territorial en pro del desarrollo sostenible, hablándose en todo momento de buscar un marco de política común para el territorio.

En el *VI Programa Marco de Medio Ambiente*, elaborado en 2001 como continuación del anterior, se mencionaba ya como uno de los problemas especialmente preocupantes, junto a otros como la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, la pérdida y degradación de suelos (CCE, 2001). Este documento, titulado *Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos. Programa de acción para el medio ambiente en Europa en los albores del siglo XXI*, se centraba en cuatro temas: Naturaleza y biodiversidad; proteger un recurso único; Resolver el problema del cambio climático; Medio ambiente y salud; y Gestión sostenible de recursos naturales y residuos. En este caso, el suelo era tratado, aunque con cierta profundidad, casi exclusivamente en el primero de los bloques, *Naturaleza y biodiversidad*, sin mencionarse apenas en el de *Gestión sostenible de recursos naturales y residuos*. Se abordaban directamente los usos y la protección del suelo como puntos fundamentales, sobre todo en las áreas costeras y rurales donde la presión urbanística se hace más notable. Se destacaba en este punto la importancia de reconocer sus factores medioambientales y de tratar al suelo según varias dimensiones que consideraran todas sus posibles acepciones, desde la erosión y desertificación, a la contaminación por vertidos y atmosférica, pasando por la pérdida de suelo debida a la urbanización o la de su función como sumidero en la lucha contra el cambio climático. El término suelo aparecía, por tanto, tratado en toda su complejidad.

Además, y al igual que el programa anterior, proponía una serie de estrategias, destacando en este caso la existencia de una dedicada al suelo: «Introducir la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo». En ella se hacía referencia concreta a la influencia que sobre los problemas medioambientales, que trataban otras estrategias, tienen tanto los usos del suelo como la actividad intensiva, y se decidía apostar, entre otros, por la dimensión territorial de la planificación y el medio ambiente, la importancia de la evaluación de impacto ambiental y la «planificación sostenible de los usos del suelo, incluso por lo que se refiere al desarrollo urbano».

El suelo ha ido cobrando importancia dentro de los temas tratados por la *Unión Europea* en el área de medio ambiente. Así, en 2002, se publicó la Estrategia temática sobre suelo que en el *VI Programa Marco* se planteaba como la primera de las acciones recogidas en *Naturaleza y biodiversidad*. Este documento exponía con mayor profundidad los distintos problemas que en el Programa Marco se atribuían al suelo. A pesar de centrarse en su dimensión más ambiental, al incidir la mayoría de los puntos en su conservación, la contaminación, y sus propiedades ambientales, también trataba su pérdida como recurso o como parte de un ecosistema debido a cambios de uso, principalmente para su urbanización. Así, por un lado se recogía el problema del sellado del suelo, fenómeno consistente en cubrir el suelo para la construcción de viviendas, carreteras u otros fines, señalando su irreversibilidad y los problemas que produce en ciclos

como el del agua. Por otro, señalaba su inseparable relación con el urbanismo y las consecuencias que este tiene sobre, el tan mencionado por la *Unión Europea*, “desarrollo sostenible”:

Este fenómeno tiene una relación muy estrecha con las estrategias de ordenación territorial, en las que lamentablemente no se suele tomar en cuenta lo suficiente los efectos de las pérdidas de suelo irremplazables. [...]

Tampoco existe información acerca del tipo de suelos que se está sellando. Una cierta disminución del suelo disponible es inevitable; pero, si el suelo afectado por este sellado desempeña un papel importante en la producción alimentaria, la conservación de la naturaleza, el control de inundaciones o cualquier otra función vital, sus consecuencias afectan negativamente al desarrollo sostenible. [...]

CCE, 2002:47

Como posible solución se señalaba la importancia de la política y legislación referente a la ordenación territorial, y se planteaba promover la importancia de tener en cuenta las características del territorio, a través de la Comunicación sobre ordenación y medio ambiente (la dimensión territorial). En esta misma línea se presentó en 2001 la Comunicación *Una Europa sostenible para un futuro mejor*, que dio lugar a la *Estrategia Territorial Europea*, que, entre otras, señalaba como una de sus premisas el control de la expansión urbana.

Un año antes de que se publicara la Estrategia para la protección del suelo, en 2001, se había aprobado ya la necesidad de establecer un «Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano», llegando a publicarse en 2004 la Comunicación de la Comisión titulada *Hacia una Estrategia temática sobre el Medio Ambiente Urbano* y en 2005 la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. A pesar de que tanto en los programas Marco como en la *Estrategia de protección del suelo* apenas se trataba la relación con lo urbano, estas comunicaciones acerca del medio ambiente urbano se centraban más en este aspecto. Además de hablar de otros problemas, como la contaminación, la biodiversidad, etc., se criticaba el excesivo desarrollo urbanístico, su relación con el consumo de suelo y sus negativas consecuencias. Siempre desde la política, también la económica, y desde la legislación, se trataba de promover el urbanismo sostenible que definía en *Una visión para el urbanismo sostenible*:

El urbanismo sostenible es un proceso en el cual todos los protagonistas (autoridades nacionales, regionales y locales; ciudadanos; organismos de representación local; ONG; universidades; y empresas) colaboran con el fin de integrar las consideraciones funcionales, medioambientales y de calidad para proyectar y planificar un entorno edificado que:

- trate el suelo como un recurso precioso que debe utilizarse de la manera más eficiente posible, reutilizando solares y edificios vacíos dentro de las zonas urbanas en vez de construir en terrenos vírgenes, evitando así la expansión urbana (ciudades densas y, a nivel regional, descentralización concentrada);
- tenga en cuenta la relación entre, por una parte, las ciudades y sus zonas metropolitanas, y, por otras, las regiones en las que se sitúan;
- asegure que los nuevos proyectos urbanísticos estén localizados de manera estratégica, sean accesibles mediante los transportes públicos, y respeten el medio ambiente natural (biodiversidad, salud y riesgo medioambiental);
- presente una densidad e intensidad de actividad y utilización suficientes para que los servicios como los transportes públicos sean viables y eficientes, respetando, al mismo tiempo, un entorno de calidad (intimidad y espacio privado; minimización de efectos nocivos, como el ruido, por ejemplo);
- fomente una utilización mixta del suelo con el fin de sacar el mejor partido posible de los beneficios de la proximidad y limitar así al máximo los trayectos entre domicilio, tiendas y lugar de trabajo.

COM(2004)60 final

Desde 1992 hasta la actualidad se observa que, al tiempo que las políticas de desarrollo sostenible han ido tomando una importancia cada vez una mayor en la agenda de la *Unión Europea*, al menos en sus comunicaciones, el suelo ha ido teniendo cada vez más peso dentro de ellas. Inicialmente la principal preocupación fue la contaminación y la desertificación de suelos, sin relacionarlas apenas con el fenómeno urbano. Por ello, en las primeras políticas concretas de suelo se hablaba casi siempre de ordenación territorial, entendiéndose que es la encargada de proteger los terrenos naturales de este tipo de problemas, tratándolo como algo exclusivamente medioambiental, y sin mencionar casi al planeamiento o a las políticas urbanas. La fusión de los problemas del suelo, con sus causas y sus consecuencias, no ha llegado hasta la *Estrategia de medio ambiente urbano*, en la que se retoma un concepto de suelo más general, en contraste con la clara distinción preexistente entre suelo (concreto)=terreno y territorio (abstracto)=rural.

## Suelo y desarrollo urbanístico

Las últimas comunicaciones de la *Comisión Europea* sobre medio ambiente urbano señalan como la principal amenaza para el suelo a la expansión urbanística descontrolada, que se acelera a mayor ritmo que el crecimiento de la población. Se expresa la necesidad de planificar desde el punto de vista del impacto urbano, promoviendo la utilización de solares en desuso en las ciudades y en algunos casos también el aumento de la densidad de usos del suelo. Así, entre los objetivos de la comisión redactora de *Hacia una estrategia temática de medio ambiente urbano* destacaba el de «Promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, limitando con ello la utilización de terreno y la expansión urbana». Todas estas estrategias le dan gran importancia a la legislación urbanística como instrumento.

El reciente informe europeo, *Sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*, elaborado por MARGRETE AUKEN, denuncia las prácticas urbanísticas que se han desarrollado en España en los últimos años amparadas por las administraciones y en algunos casos por la legislación.

Considerando que se han dado muchos casos en que todas las administraciones, central, autonómicas y locales han sido responsables de haber puesto en marcha un modelo de desarrollo insostenible, que ha tenido gravísimas consecuencias, por supuesto medioambientales y, además, sociales y económicas.

AUKEN, 2009

Una de las principales justificaciones para estas prácticas ha sido la supuesta necesidad de aumentar la oferta de suelo para bajar el desmesurado precio de la vivienda. El derecho a una vivienda digna, reconocido en el artículo 47 de la Constitución, prima la utilización del suelo según el interés general, entendiendo como su principal fin el ser soporte de dicho derecho.

En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.[...]

TRLS08

Tal y como se recoge en el preámbulo de la última ley del suelo, el urbanismo en España se ha caracterizado por su perfil expansivo y creador de nueva ciudad. Sin embargo, las ideas acerca del “desarrollo sostenible” (imposible acuerdo entre crecimiento y sostenibilidad) que se recogen desde hace años en los documentos de la *Unión Europea* empiezan a tener su reflejo en la legislación española. Aunque desde la Administración se considera que «el crecimiento urbano sigue siendo necesario», éste pretende ser respetuoso y sostenible. Tal ambigüedad se refleja también, en el anterior fragmento, en el que se define al suelo como «recurso económico» y «recurso natural, escaso y no renovable», teniendo, en cierta medida, estas consideraciones consecuencias opuestas.

Pero estas aproximaciones a la sostenibilidad y al entendimiento del suelo como recurso son relativamente recientes, ¿cómo ha entendido y tratado la legislación al suelo a los largo de las distintas leyes estatales? ¿A qué se refieren cuando hablan de suelo?

## Marco para el análisis del concepto suelo en la legislación urbanística.

Como se expone a continuación, el suelo como tal, sin ningún adjetivo que lo acompañe, no había sido definido en la legislación urbanística española hasta la última Ley del Suelo (*Ley del Suelo de 2007* y *Texto Refundido de 2008*), que en su Exposición de motivos se refiere a él como «un recurso económico y un recurso natural, escaso y no renovable».

Tal y como se ha visto, intentar definir con una sola idea el concepto de suelo en la legislación no sería del todo correcto; pudiendo encontrar, en mayor o menor medida, según el análisis previo del término y no en todos los casos, los siguientes conceptos:

1. **Suelo = reserva natural, ecosistema.** Se corresponde con el territorio como soporte y fuente de vida, de todo tipo, sin ser excepcional por sus valores o producción, pero imprescindible para el planeta.
2. **Suelo = bien natural de carácter excepcional.** En general hace referencia a porciones de territorio concretas y escasas, entendidas como algo a cuidar. Inicialmente para considerarse dentro de esta categoría se tenía en cuenta la belleza, el paisaje, y las zonas históricas, aunque con el paso del tiempo se han incluido determinados ecosistemas.
3. **Suelo = productor y soporte de actividades productivas** relacionadas con sus recursos (agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos). En referencia a todo tipo de actividad que base sus principios en la explotación de los recursos naturales del suelo, siendo éste por tanto soporte y fuente de la actividad.
4. **Suelo = soporte de vida urbana y actividades económicas** (industria, terciario..). Soporte de vivienda, y por tanto de la vida de sus habitantes y todas sus actividades.
5. **Suelo = recuso económico, bien financiero.** Fuente de beneficios, en general por la compraventa de terrenos o viviendas.

## El suelo en España. Legislación estatal del suelo

Los cambios que ha ido sufriendo la legislación urbanística en el Estado español a lo largo de los últimos años han provocado una progresiva desregulación de la actividad urbanizadora, con nefastas consecuencias para nuestro medio ambiente y para la calidad de vida de los ciudadanos.

HERNÁNDEZ, 2002

### Suelo y legislación. Posibles orígenes de la utilización del término *suelo* en la legislación urbanística.

Para descubrir el origen y significado del término suelo en la legislación española debemos remitirnos a los inicios del planeamiento. La primera Ley del suelo, que se estudiará con profundidad más adelante, surgió de la necesidad de unificar el conjunto de leyes anteriores y de luchar contra la especulación. Esta ley, tardía respecto a las del resto de Europa, desarrolladas en la década de los 40, tiene importantes puntos en común con las leyes italiana e inglesa, aunque según comenta el propio Bidagor, influyeron muchas otras:

Las disposiciones que se examinaron con mayor detenimiento fueron la Ley de Urbanismo Italiana de 17 de agosto de 1942, la Ley de Urbanismo Francesa de 15 junio de 1943, la Ley sobre Planes de Ordenación de Ciudades en Bélgica de 23 de octubre de 1946, la Ley de Planeamiento urbano y rural de Inglaterra de 6 de julio de 1947, la Ley de Urbanismo de Suecia de 30 de junio de 1947 y la Ley sobre el planeamiento en el territorio nacional de Polonia de 3 de enero de 1945.

BIDAGOR, 1996

La *Legge urbanística statale*, del 17 de agosto de 1942, fue la primera de las leyes de planeamiento. Firmada por GRANDI, presidente de la Casa del Fascio, describe en sus 45 artículos una estructura clara de planes que posteriormente heredó la ley española. Centrada en la organización y jerarquización de planes, no habla directamente del suelo o del territorio ni establece ningún tipo de categoría o clase, aunque sí menciona dentro de los planes que es necesario conservar algunas áreas, reservar otras para infraestructuras, etc. En este caso, en casi todas las ocasiones en las que se menciona al suelo o al territorio se acompaña del adjetivo comunal o nacional, propio de su situación política.

A esta ley le siguieron la francesa (*Loi d'Urbanisme 15 juin 1943*), la belga (*Arreté-Loi, 2 decembre 1946*, sustituida por la *Loi de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*<sup>7</sup>) y la polaca (del 2 abril de 1946), todas ellas muy influidas por la italiana.

A pesar de que la *Town and Country Planning Act* no se aprobó hasta 1947, la legislación británica resulta ser una de las más elaboradas e influyentes en el resto de Europa. A principios de los cuarenta,

<sup>7</sup>Esta ley fue derogada ese mismo año por responder insuficientemente a los problemas del planeamiento.



CUADRO 1: Resumen de conceptos

SUELO	1. Ecosistema. Reserva Naural	2. Recurso excepcional. Terreno	3. Productor	4. Soporte actividades económicas	5. Bien financiero
<b>Diccionarios</b>	...puede entenderse como sinónimo de sistema socioecológico con lo que se estudian los diversos subterritorios que lo forman (...) y las relaciones y flujos horizontales que los unen con el fin de lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado y equitativo entre éstos." WIKIPEDIA(2009)	"Superficie de tierra RAE.(2009) "Lugar a defender" RAE.(2009)		...el suelo es el espacio físico, en tanto que lugar sobre el que se construyen los edificios y las infraestructuras. WIKIPEDIA(2009)	El suelo así entendido es una categoría económica importante para la descripción del mercado de la vivienda y la determinación del valor de las inversiones. (...) WIKIPEDIA(2009)
<b>Ecología</b>	"Como ven la idea de territorio tiene un carácter local, ligado al devenir de los organismos, que dependen de él de una forma u otra y que resulta ser un espacio que tiene que defenderse de otros congéneres que puedan competir con él." VAZQUEZ, Mariano (2008) En ella reside la mayor parte de la biosfera. (...) juega un papel central como hábitat y patrimonio genético, almacena, filtra y transforma muchas sustancias, constituyendo el mayor almacén de carbono del planeta. MMA (2008)	Recurso natural en la superficie de la Tierra. Ciencia del suelo La capa superior de la corteza terrestre, que habitualmente se conoce como suelo, está constituida por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos. MMA (2008)	"la concepción de "territorio" como soporte tanto de las propias actividades económicas como para la producción de bienes y servicios y el vertido de todo tipo de residuos." CARPINTERO, Oscar.(2005) El suelo es un espacio vivo que sirve para el desarrollo de la vida animal y vegetal en zonas no urbanizadas y que en la ciudad constituye el soporte físico sobre el que se asientan todos los usos urbanos. FARINA TOJO, José.(2000)	El suelo es un espacio vivo que sirve para el desarrollo de la vida animal y vegetal en zonas no urbanizadas y que en la ciudad constituye el soporte físico sobre el que se asientan todos los usos urbanos. FARINA TOJO, José.(2000) "la concepción de "territorio" como soporte tanto de las propias actividades económicas como para la producción de bienes y servicios y el vertido de todo tipo de residuos." CARPINTERO, Oscar.(2005)	
<b>Economía</b>			Bien productivo que aporta materiales para la agricultura RIERA, Pere (1997)	Espacio para las actividades productivas, infraestructuras o residenciales.[...]. RIERA, Pere (1997)	Depósito de valor, como bien de inversión. RIERA, Pere(1997) "Los objetivos generales de todas las políticas públicas, son frecuentemente expresados como la maximización de algunos valores o cantidades tales como la renta nacional, el beneficio social neto o el interés público". CIRIACY-WANTRUP, S.V
<b>Política (Europea )</b>	...la pérdida de suelo provocada por la expansión urbanística y la construcción de redes viarias (...), como una de las principales amenazas para la pérdida de la biodiversidad. V PROGRAMA MARCO DE MEDIO AMBIENTE	Elemento natural, tratado principalmente de los problemas de contaminación y desertificación. COMISION EUROPEA			
<b>Legislación actual</b>		El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.(...) TRLS08 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente... ART 45 CONSTITUCIÓN		Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. ART 47 CONSTITUCIÓN	El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.(...) TRLS08

y a pesar de haber comenzado ya la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por el planeamiento y por el control de los desarrollos urbanos era importante y llevó a crear una serie de Comisiones Reales (*Royal Commissions*) encargadas de estudiar estos problemas. Entre ellas destacan la Comisión Barlow, el Scott Committee<sup>8</sup> y el Uthwatt Committee<sup>9</sup>. El primero presentó en 1940 el *Barlow Report*, referente a la distribución de la población industrial en el territorio británico. El segundo, conocido como el Comité de utilización del suelo en las zonas rurales, elaboró en 1941 el *Scott Report* referido al uso del suelo rural. Como consecuencia de ambos, apareció en el mismo año el *Beveridge Report* sobre paro obrero y seguridad social. Pero quizá el más influyente en lo que posteriormente sería la *Town and Country Planning Act*, y en la propia legislación española, fue el conocido como *Uthwatt Report*, elaborado en 1942 y cuyo título era *Control del Uso del Suelo*. Además de éstos, y algo después, en 1947, se presentó el *Reith Report* sobre las New Towns que culminaría en la *New Towns Act* de 1946. El resultado final de todos ellos fue la ya mencionada *Town and Country Planning Act* de 1947, cuya relación con la primera ley española del suelo queda expuesta por FERNANDO DE TERÁN en *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*:

En honor al respeto a los derechos adquiridos por los propietarios del suelo, la ley prevé un sistema de valoración del suelo, estableciendo diversas categorías e introduciendo una clasificación, que incluso terminológicamente servirá de directa inspiración al equipo de Madrid a la hora de abordar la construcción de la española.

DE TERÁN, 1978

Tal y como se comenta en este fragmento, el principal referente para la ley española de 1956 en cuanto a tratamiento de suelo y su clasificación parece ser la ley inglesa. A diferencia del resto de leyes europeas de la época, cuyos nombres hacían alusión al urbanismo (*legge urbanística, Loi d'Urbanisme, Loi de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme...*), la española, posiblemente por la importancia que se le da a este término en la *Town and Country Planning Act* inglesa toma el nombre de *Ley del suelo*. Por ello podríamos pensar que el empleo de *suelo* en el lenguaje urbanístico proviene del inglés *land*. La traducción directa de este término<sup>10</sup> es tierra, o país, teniendo más relación por tanto con el significado que el diccionario recoge de territorio que de suelo. En la primera entrada, referida a la tierra, se incluye también el apunte de la reforma agraria, relacionada, como se ha mencionado anteriormente, con el *Scott Report*, que en España se tradujo como *Comité de Utilización del suelo en las zonas rurales*.

## Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (LS56)

### Contexto y desarrollo de la ley

Hacia 1956, Europa aún se recuperaba de los desastres producidos por la Segunda Guerra Mundial, siendo la principal tarea de muchos países la reconstrucción de las ciudades. La necesidad de vivienda se convirtió en una urgencia. Ya en 1940, y a pesar de que la segunda Gran Guerra seguía su marcha, empezaron a fraguarse las primeras leyes de urbanismo propiamente dichas. La primera, como ya se ha mencionado en apartados anteriores, fue la italiana, seguida de la francesa y la belga.

En la España de 1951, año en el que apareció el primer anteproyecto de Ley del Suelo, comenzó el VI Gobierno de Franco, durante el que se produjo la primera rectificación de la política económica del Régimen tras doce años de autarquía. Esta reforma, de carácter liberal e impulsada por los ministros del Opus Dei que formaban parte del gabinete del Gobierno en 1957, culminó en 1959 con el *Plan de Estabilización*, que abrió las puertas al desarrollismo de la década de los sesenta. Esta etapa previa, entre 1951 y 1957, de tímida permeabilidad hacia los modelos neocapitalistas, coincidió con los trabajos iniciales del anteproyecto de la primera ley del suelo.

En 1949, el Jefe de Gobierno encargó la elaboración de una ley que combatiera la especulación del suelo, problema que aun teniendo en cuenta, no supuso la preocupación principal de la ley finalmente aprobada. Esta ley debía sustituir la normativa anterior, de perspectiva local y ámbito reducido de circunscripción (RODRÍGUEZ, 1956), por otra con una visión más global cuya finalidad era la «ordenación urbanística de todo el territorio nacional». Entre la legislación anterior, reconocida en el prólogo de la ley como base de gran parte del texto, destacaba la *Ley de Ensanche de Poblaciones*, de 1864, y sus posteriores modificaciones.

<sup>8</sup>The Scott Committee into rural land uses.

<sup>9</sup>The Uthwatt Committee into compensation and betterment

<sup>10</sup>Smith, Colin. Collins dictionary. Collins Publishers. 2ª Ed. 1988

Además de ésta no hay que olvidar las *Leyes de Reforma Interior de Poblaciones* de 1892 (para Madrid y Barcelona), la de *Ley de saneamiento y mejora de interior* de 1895, la *Ley de Bases de Régimen local* de 1945, y la *Ley de solares* de 1945, siendo éstas últimas un primer intento de terminar con la especulación.

Las mayores preocupaciones reflejadas en esta primera Ley del Suelo, motivadas mayoritariamente por las reflexiones de su principal artífice, PEDRO BIDAGOR, se refieren a la ordenación urbana y a los problemas socioeconómicos del país. Por un lado, las ciudades habían crecido de forma aleatoria y desordenada, con problemas en muchos casos de infravivienda, debido en parte a la falta de regulación. Por otro, el despegue de la industria y de las grandes ciudades estaba provocando desequilibrios territoriales desde el punto de vista económico y sociodemográfico, que en la ley se intentaban combatir elaborando un modelo nacional de desarrollo económico-territorial.

La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar en cambio los núcleos de equilibrado desarrollo en los que armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran actividad económicosocial.

LS56. Prólogo.

Por primera vez se definieron los diferentes tipos de proyectos y planes (heredados de la ley italiana), los sistemas de actuación y plazos de ejecución, la gestión, las valoraciones (influidas por la legislación británica) o los tipos de iniciativa. Se buscó por tanto una ley completa que, en definitiva, institucionalizó el planeamiento de todo el territorio nacional, regulando su función pública, y se estableció una nueva figura, la del Plan General, que ha dirigido las actuaciones municipales desde entonces.

## El suelo en la ley

Diversos problemas relativos al suelo requieren solución y entre otros los siguientes:

a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir a precios de justa estimación. En la evaluación del suelo que circunda al núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras que se incorporan así como valores adicionales al valor actual del fondo, se computa indebidamente la plusvalía que en su momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proceso ha de revertir en gran parte en la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación, en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no se hace imposible demora la movilización de la propiedad territorial, es decir se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables. El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor. Pero en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño que repercute en perjuicio de la comunidad.

b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.

c) La falta de distribución equitativa del aumento del valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para las vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización y por último atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan en lo posible las desigualdades actuales derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o limita excesivamente a otros.

LS56. Prólogo.

## Clases de suelo

La *Ley de Ensanche* de 1864 y sus modificaciones, motivadas por la necesidad de una mejor calidad de vida fuera de los centros de las ciudades, marcaron en cierta medida la relación de las leyes posteriores con el suelo y su clasificación. Según esta legislación de ensanche, en el municipio se diferenciaban tres zonas: la ciudad existente (el *interior*), la ciudad futura (el *ensanche*) y el mundo rural (el *extrarradio*).

En 1951 apareció el primer anteproyecto de la ley del suelo, que hacía hincapié en la lucha contra la especulación y la búsqueda de solución a los males sociales derivados del caos urbanístico. Aparecía una primera división del “suelo nacional” en dos únicas categorías: suelo rústico y suelo urbano, compuesto

a su vez por casco, ensanche y extensión, siendo éste último el principal objeto de la ley. Sin embargo, como comenta PEDRO BIDAGOR:

Desde luego siempre se vio que no se podía hacer un estatuto del suelo urbano sin estudiar el régimen general de ordenación urbanística de las ciudades, y así la ley solicitada para luchar contra la especulación se convirtió en una auténtica Ley de Urbanismo en la que, sin embargo, como es natural, lejos de olvidarse de los problemas del suelo se afrontaba decididamente como uno de los factores fundamentales del urbanismo.

BIDAGOR (1967) en DE TERÁN, 1978

A pesar de la existencia de este anteproyecto, el más conocido, por su publicación por parte del *Instituto de Estudios de Administración Local* fue el de 1953. En éste se encontraba la que ya sería adoptada como clasificación definitiva del suelo (urbano, reserva urbana y rústico), aunque como señalan algunos autores, a pesar de emplear los mismos términos, difiere de la de la ley definitiva en su significado.

Esta primera clasificación deja fuera del plan al suelo rústico, tal y como hacían los planes de ensanche, de los que sólo formaba parte del plan lo que llega a ser urbanizado. Así, en muchos de los primeros planes elaborados tras la aparición de la ley de 1956, sus documentos gráficos se limitaban a los cascos y sus superficies adyacentes:

El suelo rústico queda así reducido en ellos a algo exterior que bordea el plan, sin que la delimitación de éste aparezca, por otra parte, demasiado clara en muchas ocasiones, puesto que en el anteproyecto no ha aparecido todavía el concepto de perímetro urbano que se añadirá en el artículo 9 de la ley y que aparecerá por primera vez en la Ley del Plan de Barcelona, en 1953.

DE TERÁN, 1978

En el título segundo, “Régimen urbanístico del suelo”, de la ley definitiva, aprobada en el 56, se detallaba la calificación urbanística, en la que se recogía la división que el Plan de Ordenación hacía del suelo de los municipios. Además, según exponía el artículo 71, es la que confería los derechos y deberes a la propiedad a través de esta división de suelos. En el mismo título se incluían tres capítulos más: “Patrimonio municipal de suelo” (propiedad), “Parcelaciones y reparcelaciones” (reparto) y “Valoraciones” (valor económico). La ley clasificaba el territorio de los municipios en tres tipos de suelo: Urbano, de Reserva urbana y Rústico. En aquellos sin Plan General, sin embargo, se distinguía únicamente entre suelo Rústico y Urbano.

- **Suelo urbano** (suelo usado)

El suelo urbano comprendía aquellos terrenos que estaban incluidos en el perímetro del casco; «sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable del polígono» (LS56, art. 12), los urbanizados y los que se urbanizarían en un corto plazo de tiempo (según un Plan Parcial de Ordenación).

Se definía un límite, al menos físico, muy claro: el perímetro del casco establecido por el Plan General, dentro del cual se llevarían a cabo los Planes de Reforma Interior, bien por cuestiones de salubridad o bien por motivaciones estéticas. Como única limitación figuraba el no poder ser edificado si no se cumplían las condiciones de solar, y en tal caso deberá edificar los solares, bajo la carga de expropiación. Como único deber, la cesión de terrenos para viales, parques y jardines y el costeamiento de la urbanización como pago “justo” a los beneficios obtenidos de ella (LS56, art. 114).

- **Suelo de reserva urbana** (Suelo para usar)

Aquellos terrenos que el Plan General recogía para ser urbanizados, pero que no se incluían en la definición del suelo urbano (LS56, art. 64). Comprendidos claramente entre el perímetro del casco y el perímetro urbano definido por el Plan General, serán objeto de los proyectos y planes de extensión, no pudiendo realizar en ellos un uso distinto al especificado por el Plan General.

No se detalla en este caso al igual que en el anterior ningún tipo de estatuto o deber, a excepción de las obligatorias cesiones.

- **Suelo rústico** (Suelo sin usar)

El suelo rústico según esta ley era el suelo sobrante, es decir, el que no «fuera incluíble en ninguno de los artículos precedentes» (LS56, art. 65). Es por tanto un suelo sin definir, aunque sí se recogía en el Plan de Ordenación Urbana, que debía delimitar el perímetro urbano para la aplicación fuera del mismo de las normas sobre suelo rústico (LS56, art. 9). Es el *otro*, el resto.

Este es el único tipo de suelo al que se le dedicaba un artículo propio para definir su estatuto, prohibiciones y deberes. Aunque dentro del suelo rústico señalaba la necesidad de conservación de determinados suelos agrícolas y forestales, esta protección no suponía una categoría. Se limitaban las construcciones a aquellas de uso agrícola o ganadero, con proporción de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados, y se daba la posibilidad de construir en este tipo de terrenos construcciones de uso social vinculadas a la población rural en lugares alejados de centros urbanos. Se pretendía de esta manera que las reservas de suelo permitieran la escalonada expansión de los núcleos urbanos y evitara la especulación que entre otras cosas sustruía prematuramente terrenos a la agricultura (LS56, prólogo).



- A. Interior (ciudad existente)
- B. Ensanche (ciudad futura)
- C. Extrarradio (mundo rural)

FIGURA 1: Interpretación de la clasificación del suelo según la Ley de Ensanche de 1864 y sus posteriores modificaciones

Fuente: elaboración propia



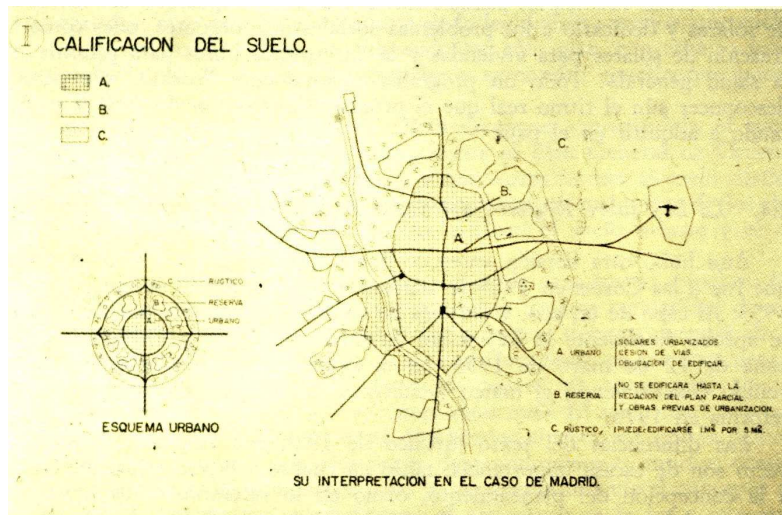
- A. Urbano: el edificado y futura edificación señalada por el plan
- B. Rústico: no se edificará

FIGURA 2: Interpretación de la clasificación del suelo según el primer anteproyecto de ley del suelo 1951

Fuente: elaboración propia

### La propiedad y el valor del suelo

El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone, sin embargo efectuarlo precisamente porque si la propiedad privada a de ser reconocida y amparada por el Poder público también debe amortizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.



A. Urbano: solares urbanizados. Cesión de vías. Obligación de edificar.

B. Reserva: no se edificará hasta la redacción del Plan Parcial y obras previas de urbanización.

C. Rústico: puede edificarse 1m<sup>2</sup>/5m<sup>2</sup>.

FIGURA 3: Gráficos de estudios preparativos y explicativos de la Ley del suelo

Fuente: DE TERÁN, 1978

LS56. Prólogo.

Como se ha expuesto anteriormente, las leyes de ensanche distinguían tres zonas: Interior, Ensanche y Extrarradio.

Esta divisoria jurídico económica que —desde la generosa globalidad del Plan-proyecto general de conjunto y para tiempo indefinido (la distinción plan/proyecto no existía entonces)— implica la identificación física de dos “perímetros urbanos” concéntricos (el del casco urbano y el de separación de ensanche con el extrarradio), configurará las nuevas “cercas fiscales”, las pseudo-murallas trazadas por el lápiz voluntarista del planificador, al establecerse tres estatutos incipientes y diferenciados de las propiedades afectadas, siendo este el gran hallazgo sobre el que se ha montado desde entonces, el urbanismo español posterior.

GARCÍA-BELLIDO, 1996

Este modelo se correspondía con el intento de ampliar la oferta de suelo para los futuros desarrollos, dentro de la concepción de la época de construir nuevas ciudades ideales en los ensanches. Sin embargo, acarrea la creación de nuevas infraestructuras de urbanización, generalmente muy dispersas, cuyos servicios y costes no podían ser asumidos por las Administraciones municipales, que se veían obligadas a pedir créditos, elevando a la larga el coste. No se obtenía beneficio alguno hasta que se había terminado de edificar, ni a través de las licencias ni de los impuestos municipales. Este sistema, lento y oneroso, ralentizaba el desarrollo urbano, por lo que se crearon juntas voluntarias de propietarios del ensanche con ciertas ventajas fiscales. Sin embargo, esto no fue suficiente, por lo que se instauró la cuantificación definida y asegurada del volumen edificable en el suelo rústico-urbanizable mediante las determinaciones vinculantes del plan de urbanización, de manera que dichos terrenos tuvieran de antemano un valor seguro que les permitiera obtener una hipoteca y poder así asumir los costes (GARCÍA-BELLIDO, 1996).

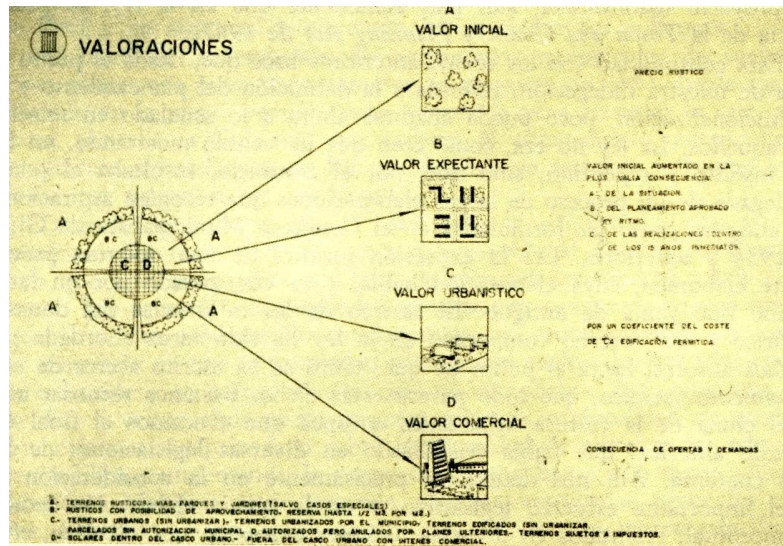
Sin embargo, todo el sistema de valoraciones asociado a esta expansión urbanística, que funcionaba por capitalización del líquido imponible y del valor de venta (LS56; prólogo), generaba desigualdades y favorecía la especulación. Una de las ideas que con más fuerza se defendió en el primer anteproyecto de Ley del Suelo para luchar contra este fenómeno, y que en la ley definitiva quedó algo relegada, fue la de los Patrimonios Municipales de Suelo.

Si el ideal de en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución sin embargo no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría grandes quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada.

LS56; prólogo

La idea inicial de desarrollar una importante política de expropiación, apoyada en experiencias europeas como la ley polaca de 3 de marzo de 1945 y sus sucesivos decretos-ley<sup>11</sup>, y aprobada por el propio Caudillo, no se vio viable en España. Por ello, aunque se mantuvo la idea de un patrimonio que tendría por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones (LS56; prólogo), éste no se consideró como la solución al problema que seguiría caracterizando la expansión urbana española durante años.

Entendiendo esta solución como algo poco viable, la ley confiaba en las valoraciones, que establecían precios bien definidos del suelo, para evitar el aumento de las plusvalías y combatir así la especulación. Con un sistema heredado del inglés, la ley distingue cuatro valores del suelo: inicial, expectante, urbanístico y comercial.



A. Precio rústico  
 B. Valor inicial aumentado en la plusvalía consecuencia:  
 a. De la situación  
 b. Del planeamiento aprobado en ritmo  
 c. De las realizaciones dentro de los años inmediatos.  
 C. Por un coeficiente de coste de la edificación permitida D. Consecuencias de las ofertas y las demandas.

- A. Terrenos rústicos  
 B. Reserva urbana: rústicos con posibilidad de aprovechamiento.  
 C. Terrenos urbanos (sin urbanizar). Terrenos urbanizados por el municipio. Terrenos edificados sin urbanizar, parcelados sin autorización municipal o autorizados pero anulados por planes ulteriores. Terrenos sujetos a impuestos.  
 D. Solares dentro del casco urbano y fuera del casco urbano con interés comercial.

FIGURA 4: Gráficos de estudios preparativos y explicativos de la Ley del Suelo. Valoraciones

Fuente: DE TERÁN, 1978

El valor inicial era el correspondiente al suelo rústico; el valor expectante al aumento de la plusvalía por su cambio de situación; el urbanístico correspondía al coste de la edificación; y el valor comercial hacía referencia a la oferta y la demanda.

A pesar de lo dudoso del valor expectante a la hora de combatir la especulación, que por su propia definición, y por incluir al suelo de reserva urbana y algunos casos del rústico, parecía contrario al alegato de la exposición de motivos contra la búsqueda de plusvalías, no se le puede achacar a éste que no se alcanzaran los objetivos previstos en ese campo. El sistema de valoraciones, que procuraba controlar los precios, y el aumento del valor del terreno según creía correspondiente, resultaba tan complicado que nunca llegó a utilizarse, tomándose en general el anterior sistema de módulos como base.

Estos intentos por luchar contra especulación han sido entendidos de muy diferentes formas. Desde aquellos autores que consideran que «los redactores de la Ley del Suelo tuvieron suficiente talento para comprender que, en el contexto socioeconómico-político actual la lucha contra la especulación no tiene demasiado sentido, y se limitaron a incluir unos artículos que indirectamente aludían a la misma» (GONZÁLEZ, 1969), hasta aquellos, como FERNANDO DE TERÁN, que creen que con una idea tan ingenua sí se pretendiera realmente terminar con la especulación a través del sistema de planeamiento y el régimen del suelo.

<sup>11</sup>Principalmente el Decreto Ley de 26 de Octubre de 1946.

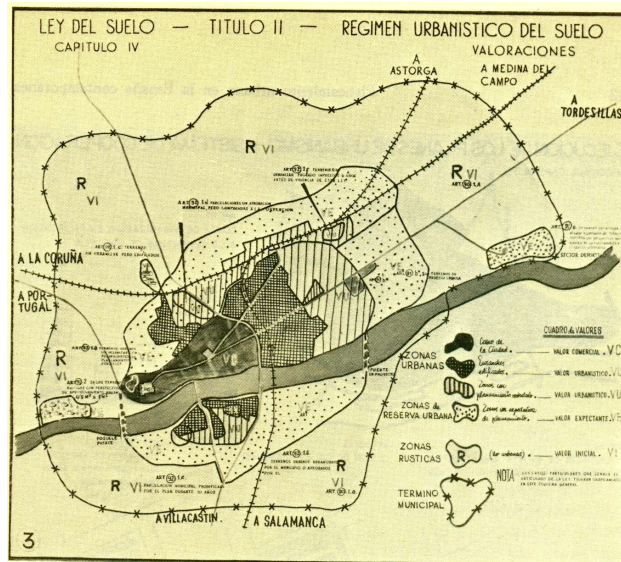


FIGURA 5: Gráficos de estudios preparativos y explicativos de la Ley del Suelo

Fuente: DE TERÁN, 1978

### Conclusión

La cultura urbanística de la época, influida por autores anteriores como BARDET, MUMFORD, o SAARINEN, buscaba en cierta medida la ciudad ideal, con mejores estándares y calidad de vida en los nuevos crecimientos. Además, según reflejó la ley en el prólogo, se esperaba que con la creación de estos nuevos desarrollos bajarán los precios de la vivienda, que ya resultaba inaccesible para algunos. La ley, y especialmente el Plan General como principal figura de actuación, se centraba en el desarrollo del suelo de reserva urbana, para el que no establecía, como en el caso del suelo urbano, deberes ni facultades muy concretas, dejando por tanto cierta libertad. El suelo de reserva, que quedaba delimitado por los perímetros del casco y del suelo urbano, adquiriría los escasos deberes de éste y correspondía físicamente al suelo rústico que el plan destinaba al crecimiento de la ciudad. De esta manera, la línea de perímetro marcada por el plan decidía qué terrenos, y por lo tanto qué propietarios, serían agraciados con las plusvalías que, a pesar del complicado sistema de valoraciones, la ley les atribuía. El Plan General es por tanto el que decide qué se puede hacer o no, y por tanto qué valor tienen cada uno de los suelos. El problema de este sistema era la desigualdad que generaba entre unos y otros propietarios, cuestión que preocupó desde el principio y que se resolvió a través de la equidistribución, ya plantada por CERDÁ en su momento.

A pesar de centrarse los Planes Generales en el suelo de reserva, es el rústico el que se ve directamente sujeto a un estatuto más exhaustivo y con más condicionantes. Mientras, para los otros dos, que apenas se diferencian en sus deberes, no se concretan casi obligaciones. Se defiende y preserva este suelo principalmente por sus factores productivos, por ser soporte de agricultura y ganadería y reserva a los planes especiales, la especial protección de paisajes y entornos naturales.

Se establece como principio regente de la ley según el estatuto de propiedad, que se mantendrá como principio en la legislación española el *ius edificanti*, el derecho del propietario a edificar (en los casos establecidos) a cambio del cumplimiento de una serie de deberes. Urbanización a cambio de las plusvalías. Esta relación, que marcará el desarrollo urbanístico del país, es la solución encontrada ante los problemas económicos del Estado para financiar las infraestructuras de los nuevos crecimientos. Como comenta BIDAGOR, lo ideal hubiera sido que el Estado tuviera un papel más protagonista, pero no se ve posible y se recoge e incita a la participación privada que con los años seguirá tomando mayor importancia.

En principio, las plusvalías son el motor del desarrollo urbanístico español del momento, que aprovechadas por el capital privado y a pesar de los problemas especulativos que tanto preocupaban, suplían el papel de un gobierno que no podía hacer frente económicamente a dicho desarrollo. Esta ley, considerada por muchos de ensanche, centra las limitaciones en suelo rústico, correspondiente a lo físico, al soporte de la agricultura y ganadería que aún suponían un factor importante para la economía, mientras que deja actuar con más libertad en un suelo, el de reserva, con cualidades físicas rústicas y valor urbano, que utiliza como plusvalía para financiar el desarrollo. El suelo urbano, sólo considerado en las zonas aun por



consolidar, apenas tiene cabida en la ley por ser el ya terminado, el soporte de la vida urbana y por no generar a penas plusvalías.

### Conceptos de suelo en la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbanística de 1956

El concepto de suelo en la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbanística de 1956 varía según las tres clases de suelo:

- **Suelo urbano (A)**. se corresponde casi exclusivamente con el concepto de soporte de la vida urbana. En la ley casi no se considera su transformación, por estar centrada en los nuevos crecimientos.
- **Suelo de reserva urbana (B)**. El segundo (B) se correspondería con el de soporte de las actividades económicas(4), por ser la base de la construcción, y el de bien financiero (5) ya que su simple paso de rural a urbano genera plusvalías. Éstas, a pesar del peligro de la especulación, se consideran necesarias como aliciente para que la iniciativa privada se implique en el desarrollo urbano y en la construcción de las viviendas que el propio estado no puede financiar.
- **Suelo rústico (C)**. El suelo rústico, con su carácter de “resto”, se corresponde principalmente con el primer concepto, el de suelo como reserva, y también incluye, aunque sin mayor importancia, los de suelo productor y bien excepcional. Aunque en la época, las ideas a cerca de la defensa de la naturaleza o los valores ecológicos apenas se trataban, el entender mayoritariamente el territorio como suelo natural, y delimitar la separación entre éste y el suelo a transformar, en un periodo de tiempo y dentro de las posibilidades económicas, nos hace considerar que este concepto tiene un peso importante dentro del conjunto.

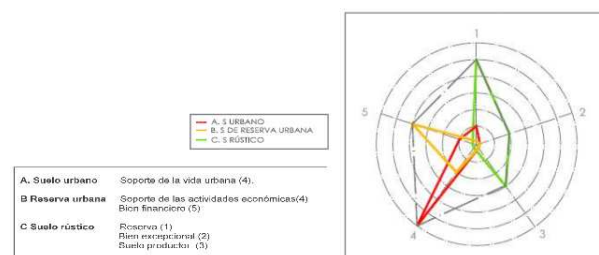


FIGURA 6: Gráfico de análisis del concepto de suelo en la ley según los cinco conceptos establecidos y las clases de suelo

Fuente: elaboración propia

### Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS76)

**Contexto y desarrollo. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75)**

Veinte años después de la aprobación de la primera Ley del Suelo española, Europa se recuperaba, tras dejar la postguerra muy atrás, de las repercusiones de la crisis energética en 1973. Dos años después de la publicación del Primer Informe del Club de Roma, la civilización tecnológica mostraba su debilidad y su gran dependencia del petróleo

En España, en 1975, en un ambiente convulso políticamente, se aprobó la reforma de la Ley del Suelo cuando la dictadura de Franco daba los últimos coletazos. Un año más tarde, salió a la luz su texto refundido; el dictador ya había fallecido y comenzaba la transición.

El examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano, se caracteriza en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades.

LS75. Prólogo

A partir de 1959, tres años después de la aprobación de la primera Ley del Suelo, los vientos liberales soplaban en la política económica con más fuerza, comenzando con ellos el desarrollo económico español. Las preocupaciones que PEDRO BIDAGOR exponía sobre el desequilibrio territorial en el prólogo de la Ley de 1956 se confirmaron: se acentuó la concentración territorial de la población en las áreas urbanas y el abandono del sector agrícola en favor de la industria. En 1962 se aprobó la Ley de 21 de julio para la ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, que favoreció la duplicidad entre el planeamiento propuesto por la legislación urbanística (ordinario) y el realizado por la administración (operativo) (PERALES, 1996). El *Decreto 157/63 de Liberalización industrial* y la *Ley 197/11963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* siguieron este camino y dieron total libertad a la instalación de industrias, fábricas, hoteles y restaurantes, independientemente de lo expresado por la Ley del suelo. La mayor parte de la práctica urbanística se realizó al margen del sistema propuesto.

Paralelamente a esta situación de duplicidad en el planeamiento, en el plano económico aparecieron los Planes de desarrollo que se planteaban con una idea más global. Los dos primeros, el aprobado por la Ley 194/1961 de 28 de diciembre que fomentaba la industrialización de determinados lugares, y el segundo aprobado por la Ley 1/1969, sobre los polos de promoción del desarrollo, no trataban directamente los aspectos del planeamiento. Sin embargo, poco más tarde, el *III Plan de desarrollo económico y social* aprobado por la Ley 193/1972, que por primera vez tocaba aspectos territoriales, tuvo una influencia notoria sobre el planeamiento y la futura ley. Se habló a partir de ese momento de urbanismo concertado.

A finales de los sesenta eran notorios los efectos de las políticas desarrollistas, tanto en la economía como en la fisonomía urbana, y empezó a ponerse en duda el modelo de desarrollo, surgiendo desde algunos sectores la preocupación por el medio ambiente. Estas nuevas visiones coincidieron sin embargo con un cambio en el Gobierno de Franco que ponía de manifiesto la victoria, en la lucha por el poder, del grupo de liberales del Opus Dei, que había liderado la etapa anterior, y por tanto las políticas responsables de los procesos sufridos por el territorio. El cambio en el *Ministerio de Vivienda* implicó otro en la *Dirección General de Urbanismo*, que rápidamente expuso la necesidad de nuevos planteamientos en el sistema urbanístico. La gran preocupación continuaba siendo la especulación, que no se había resuelto con la ley anterior y para la cual se apuntaba como solución el abaratamiento del precio del suelo aumentando la oferta:

Estamos preparando una serie de acciones y medidas que han de contribuir en gran medida a abaratar el precio del suelo.

VICENTE MORTES, Ministro de Vivienda, en DE TERÁN, 1982:491

Hay que buscar procedimientos ágiles para ofrecer suelo en el mercado.

VICENTE MORTES, Ministro de Vivienda, en DE TERÁN, 1982:491

En 1970, y mostrando las ideas de la nueva administración, se aprobó el *Decreto-ley 7/1970 de 27 de junio, sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes*, que promovía la creación de grandes áreas urbanas. Además de éste, entre los nuevos proyectos planteados estaba la reforma de la Ley del suelo, para la que el Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo empezó a elaborar ideas entorno a ese mismo año. El primer borrador de 1971, reflejo de la preocupación ministerial, se caracterizaba por defender una mayor flexibilidad en el planeamiento y en el mercado del suelo. El ímpetu reformista se vio frenado por las dimensiones del problema. Pero a pesar de los cambios que se produjeron en la administración, en esos años las ideas seguían siendo similares:

El mercado del suelo urbano se ha planteado habitualmente con criterios exclusivamente arquitectónicos o de ingeniería civil; es decir, desconociendo los criterios económicos que en este mercado no son fáciles de intuir.

LASUÉN (1972) en DE TERÁN (1978)

Los dos problemas principales que desde distintos frentes hacían necesaria la reforma de la ley eran la ya expuesta lucha contra la especulación, y la rigidez del planeamiento tal y como estaba planteado en la legislación anterior, que difería en gran medida de la práctica real que se había realizado durante los últimos años. Aunque desde algunos sectores se defendía que el problema de la Ley del suelo de 1956 había sido la falta de cumplimiento, la necesidad de un planeamiento más dinámico y menos terminado de antemano cobraba fuerza por la influencia de la legislación internacional, como la francesa *Loi d'Orientation Foncier* de 1967 o la *Town and Country Act* inglesa de 1968.

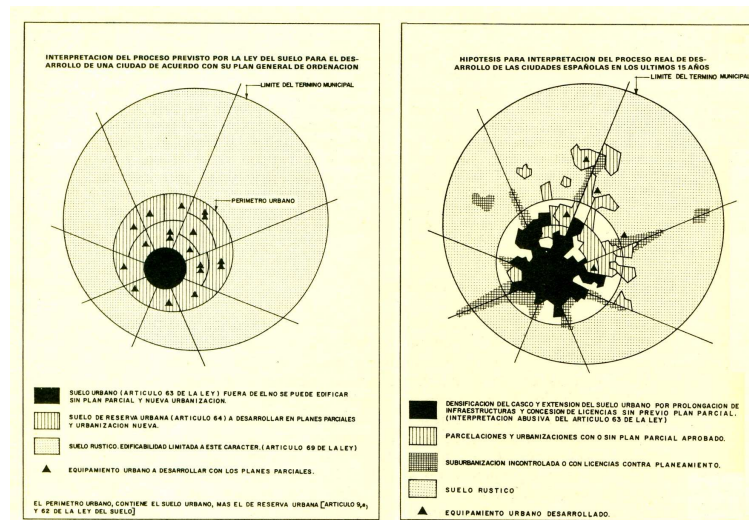


FIGURA 7: Diagramas explicativos del papel del planeamiento y el desarrollo real de la Ley del Suelo

Fuente: DE TERÁN, 1978

En 1972 se lanzó con prisas el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en el que participaron un gran número de profesionales de distintas ideologías y que se vio acompañado de cursos y debates. Aunque lo que se hizo fue una revisión de los aspectos problemáticos de la ley anterior, el primordial interés era presentar una nueva definición del planeamiento que se apoyaba en la introducción de la figura del *Plan Director de coordinación* y en el régimen jurídico del suelo.

Después de su paso por las Cortes, la Ley de Reforma de la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* fue aprobada en mayo de 1975, ratificándose su Texto Refundido en abril de 1976, ya dentro de la democracia. Aunque sólo inicialmente, y a pesar de los acérrimos defensores de la ley anterior, ésta fue bien recibida pese a haberse fraguado y aprobado en momentos políticamente tan distintos.

## El suelo en la ley

Entre las causas de la situación urbanística española susceptibles de tratamiento con medidas legislativas, destacan fundamentalmente las siguientes:

- a Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico, introducida en la legislación española al hilo de la doctrina dominante en la época en la que se promulgó la Ley del Suelo, como documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, [...]
- b La indisciplina urbanística, que ha encontrado en la inadaptación de los Planes a las necesidades cambiantes la disculpa permanentemente invocada y que se ha visto también favorecida por las quiebras que el vigente ordenamiento ofrece al principio de distribución justa y equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento y de la urbanización, [...]
- c La inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación y tutela entre las distintas administraciones interesadas, [...]
- d El uso abusivo de las normas sobre el fomento de la edificación, [...]
- e Desde el punto de vista de la política urbanística, el condicionante fundamental de la oferta de suelo y su precio excesivo lo constituye la escasez de suelo urbanizado. Dicha escasez viene determinada fundamentalmente por los propios planes cuando califican como apto para el desarrollo urbano una cantidad de suelo insuficiente para atender en condiciones razonables de competencia, las necesidades de la demanda; [...]; por un régimen jurídico del suelo que no ha constituido estímulo suficiente contra las ventajas que en la retención han encontrado los propietarios desde su posición dominante en este mercado [...]

LS75, preámbulo

## Clases de suelo

Según la propuesta de Proyecto de Ley de Reforma presentada en 1972, se distinguían inicialmente dos tipos de suelo: el urbano y el rústico, que se componía a su vez de rústico urbanizable programado, rústico urbanizable no programado y rústico no urbanizable. De esta manera, se clasificaba el suelo inicialmente por su cualidad física, según estuviera usado o no, y posteriormente en función de su uso futuro. Pero esta propuesta fue modificada en su paso por las cortes hasta llegar a la definitiva

Mientras que la ley de 1956 cuando hablaba de calificación del suelo aludía directamente a las clases de suelo y a sus regímenes asociados, ahora se introducía la distinción entre calificación, que corresponde a zonificación o atribución de usos, y clasificación, que tiene carácter estructural y establece el estatuto de la propiedad. Así, según el artículo 78 de la Ley de 1975, el territorio nacional se dividía en tres tipos de suelo: urbano, urbanizable (programado y no programado) y no urbanizable. En los municipios que carecían de Plan General se seguía distinguiendo entre urbano y no urbanizable (antes rústico).

### ■ Suelo urbano (suelo usado)

Suelo urbano (suelo usado) Se consideraba suelo urbano, definición que se mantendrá en leyes posteriores, aquel que contara con «acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de agua y suministros de energía eléctrica» (TRLS76) o que estuviera comprendido entre áreas consolidadas por la edificación en dos terceras partes de superficie, retomando el concepto de casco de la ley anterior. Se abría con esta definición una puerta para la inclusión dentro de esta clase de suelo, de zonas sin edificar incluidas en zonas consolidadas, que podrían servir para equipamientos u otro tipo de servicios, aunque desde la ley no se especificara ni promoviera (MOLINA, 2007).

El Plan General seguía señalando el perímetro urbano que marcaba el límite entre este suelo y el urbanizable, con la diferencia de que ahora se recogía también la necesidad de delimitar el ámbito de las operaciones de reforma interior. Se empezaba a mirar ligeramente hacia la ciudad construida, pero a pesar de los problemas urbanos que se estaban detectando, el peso fundamental seguía en la periferia, considerándose aún, por numerosos expertos, una ley de ensanche.

Los deberes de los propietarios eran similares, aunque se especificaban con más detalle, buscando establecer una vinculación mayor entre éstos y las facultades. Aumentaban las posibles cesiones para dotaciones (viales, parques, jardines y centros de educación), pero no se establecía ningún estándar, ni se especificaban el tipo de operaciones de mejora, ni explicaba cómo llevarlas a cabo de manera equitativa en un suelo ya edificado.

### ■ Suelo urbanizable (suelo para usar)

Era el suelo «declarado apto para ser urbanizado» por el Plan General, con la novedad de distinguirse en este punto dos categorías que establecían su ocupación en el tiempo: programado y no programado.

#### 1. Suelo urbanizable programado

Es el incluido por el Plan en el programa de urbanización; es decir, el que debe ser urbanizado dentro de los primeros años.

El principal objetivo del Plan General para este suelo era la determinación de la estructura urbana, a través de la determinación de los sistemas generales y redes de abastecimiento, la división en sectores para dar paso a la urbanización a través de los Planes Parciales, y a la fijación del aprovechamiento medio en función de las intensidades y usos de los terrenos. Este último concepto pretendía establecer una distribución más equitativa que la planteada en la ley anterior.

Se concretaban y aumentaban los deberes de los propietarios de suelo urbanizable programado en relación a lo especificado para los de reserva urbana (LS56), como ocurría ya en el urbano. Además se introducía una novedad: la cesión obligatoria y gratuita del 10% restante del aprovechamiento medio del sector en que se encontraba la finca, incorporándose al Patrimonio Municipal del Suelo. Sin embargo, este aumento en los deberes se veía correspondido por la búsqueda de una mejor calidad de vida de los ciudadanos de estas nuevas zonas, a diferencia de lo que ocurría en el caso de los habitantes del suelo urbano, ya que se reservaban 10 m<sup>2</sup> por vivienda para centros educativos y culturales y 18 m<sup>2</sup> por vivienda para jardines y parques públicos (TRLS76; art. 13)

#### 2. Suelo urbanizable no programado

El ámbito espacial de este suelo, de urbanización meramente posible, podrá tener sin los compromisos de la actual *reserva urbana*, una gran amplitud.

TRLS76; artículo 80

Esta figura, principal novedad respecto al sistema anterior, era la que introducía la “flexibilidad” que se buscaba desde los sectores políticos y económicos. Se trataba del suelo urbanizable futurible, del colchón de crecimiento que el suelo de reserva no reconocía. Es «el suelo que puede ser objeto de urbanización» (TRLS76; artículo 80). El Plan General únicamente definía qué suelo era clasificado como urbanizable no programado y qué usos eran incompatibles en él. Era el nuevo Programa de Actuación Urbanística el instrumento que permitía la utilización del suelo no programado para dar paso a los Planes Parciales, incorporándolo así al suelo urbanizable programado.

Este suelo, mientras no fuera incorporado al proceso de urbanización, recogía muchas de las limitaciones que en la LS56 se detallaban para el suelo rústico. En el momento en el que a través del Programa de Actuación cambiara su clasificación, tomaría los deberes del suelo urbanizable programado.

#### ■ Suelo no urbanizable (suelo sin usar + suelo protegido)

De nuevo se define como aquel no incluido en los anteriores, sigue siendo “el resto”. Sin embargo, se introduce en la propia definición de este suelo la idea de protección.

b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.

TRLS76; artículo 80

Se distinguían así dos tipos de suelo no urbanizable, el conocido como no urbanizable común, que equivaldría al rústico de la LS56 y el no urbanizable protegido, que la ley anterior sólo recogía en Planes Especiales. Para ambos, las limitaciones eran similares a las de la ley anterior, con la excepción de que le atribuye una edificabilidad nula, ya que a lo largo de los años de aplicación de la LS56, la ausencia de esta limitación había dado pie a la construcción de auténticas urbanizaciones.

Los planes generales, además de determinar la clasificación del suelo, tienen el objetivo de proteger el no urbanizable del proceso de desarrollo, estableciendo para ello medidas necesarias. Además de la defensa de los valores casi exclusivamente productivos que se recogían en la ley del 56, agrícolas y forestales, veinte años más tarde, se incluye la atención a los naturales: suelo, flora, fauna o paisaje (TRLS76; art. 12). Sin embargo esta “protección” se reduce a «no podrán ser dedicados a utilidades que impliquen transformación de su destino o naturaleza», ya que no se especifican ni se mencionan mayores limitaciones que las ya expuestas para el suelo urbanizable no programado.

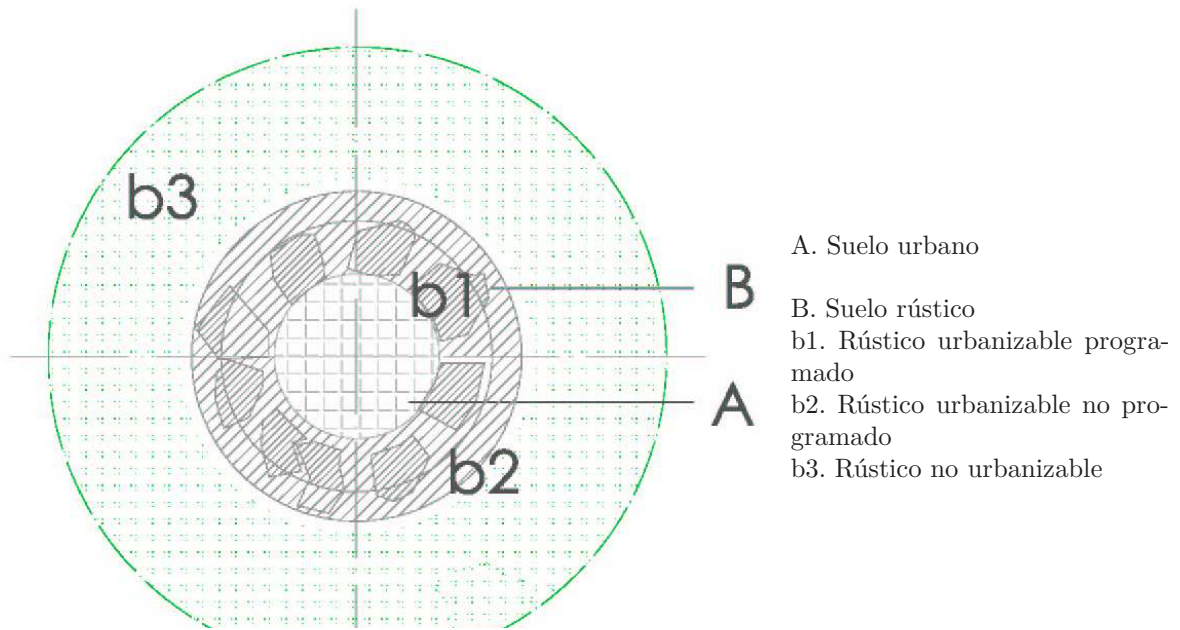
### Introducción de la preocupación por el medio ambiente

Tal y como hemos podido ver en las definiciones de suelo no urbanizable y como se desprende del prólogo de la Ley de Reforma de 1975, se empieza a reflejar en la legislación la preocupación por el medio ambiente. Además de incorporar la protección en los Planes Especiales, tal y como se hacía ya en la ley de 1956, se incorpora esta preocupación a la nueva figura de los Planes de Ordenación, dentro del Título I, “Planeamiento urbanístico en el territorio”. Así, dentro de las determinaciones que han de contener todos los Planes de Ordenación según el artículo octavo:

c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico artístico.

TRLS76; art. 8

De una manera muy similar se recoge este mismo tema en el punto d) del artículo doce, en el que se exponen las determinaciones generales de los Planes Generales Municipales de Ordenación.



el proyecto de reforma

TRLS76  
1975-1990

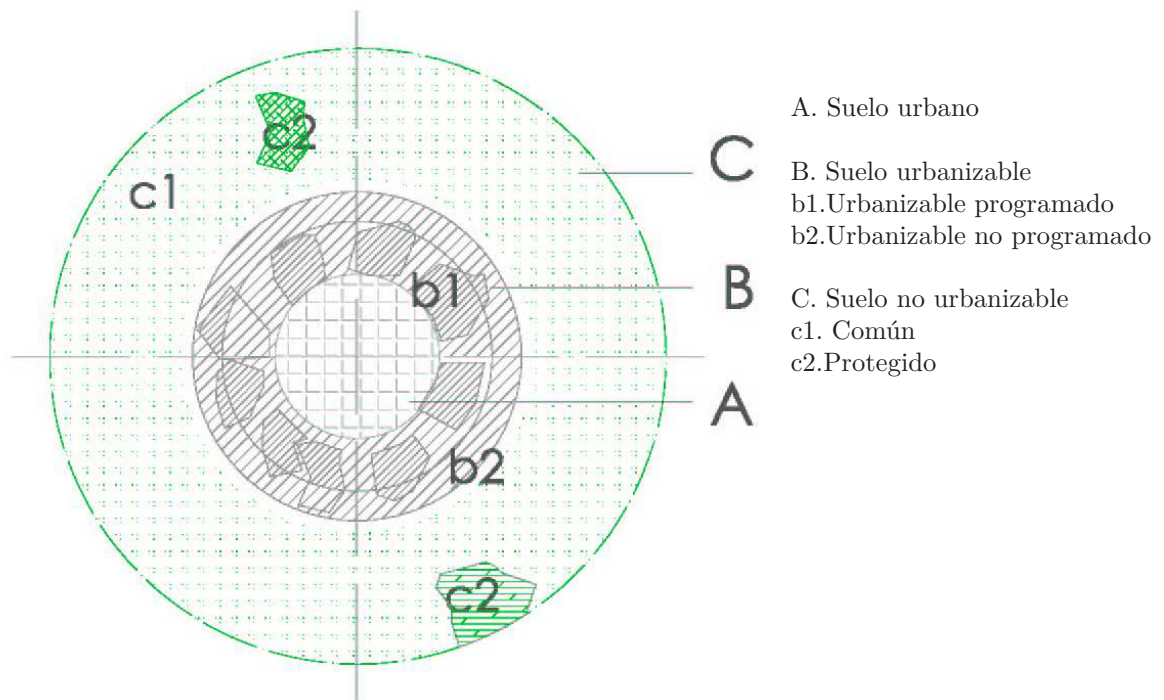


FIGURA 9: Descripción gráfica de las clases de suelo propuestas por la LRS76

## La propiedad y el valor del suelo

El principio según el cual el planeamiento no concede directamente el derecho a edificar tiene su reflejo, en la materia de valoraciones del suelo, en la adopción del criterio según el cual el valor que a éste se le concede debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del Plan que se observe en cada caso.

TRLS76; prólogo

Aunque el ejercicio de los derechos urbanísticos se hacía depender del cumplimiento de las obligaciones y cargas legales, no se desvinculaban todavía las facultades de urbanizar y edificar del derecho de la propiedad.

PERALES, 1996

Las facultades, derechos y deberes, referentes al estatuto de la propiedad seguían establecidos por la delimitación del Plan General, aunque como hemos visto al hablar de las clases de suelo, se especificaban más explícitamente buscando una relación más directa. Aumentaban las cesiones y los deberes, aunque se seguía manteniendo la idea de la compensación de éstos a través de las plusvalías.

Se introdujo como principal novedad la idea del aprovechamiento medio, que determinaría el valor urbanístico y facilitaría las distribuciones equitativas. Éste se detallaba con mayor precisión en el artículo 31 del Reglamento de Planeamiento aprobado por el *Real Decreto 2159/1978 (RD78)*, dos años después de la aprobación del texto refundido:

[...] 3. El aprovechamiento de cada zona será el resultado de multiplicar su superficie por la edificabilidad correspondiente, expresada en metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelos, y por el coeficiente de homogeneización obtenido según se señala en el número 2 de este artículo.

4. El aprovechamiento de un sector lo constituirá la suma de los aprovechamientos que correspondan a todas las zonas en él incluidas. El aprovechamiento medio de cada sector se obtendrá dividiendo su aprovechamiento por la superficie total del sector. [...]

RD78

En principio, dado que el aprovechamiento era una “ganancia” proveniente del proceso de urbanización, era atribuido al suelo urbanizable programado y al no programado, esto último de forma algo dudosa la hora de entenderlo como un punto de lucha contra la especulación. Aunque inicialmente se pensó atribuirle al suelo urbano un aprovechamiento, sólo se le dio en los polígonos o unidades de actuación sujetas a reparcelación, ya que no tendría sentido repartir los benéficos de urbanización de algo que ya está urbanizado.

Dado el fracaso del complejo sistema de valoraciones propuesto en la ley anterior, en esta se simplificaba contando únicamente con el valor inicial y el valor urbanístico. El valor inicial era, al igual que en el caso precedente, el del suelo no urbanizable, en su estado rústico. Éste dependía del rendimiento de la explotación y del valor medio de venta a efectos de su explotación agraria. El valor urbanístico en cambio era el correspondiente a las clases de suelo restantes incluida la del suelo urbanizable no programado, que en el resto de su tratamiento (limitaciones y deberes) se correspondía con los del suelo no urbanizable.

## Conclusiones

A principios de los setenta, la escuela estructuralista-marxista francesa y algunas corrientes similares italianas aparecieron en el panorama urbanístico del momento influyendo en el pensamiento de los distintos profesionales. Muchos encontraron en la nueva ley del suelo un buen ejemplo de los procesos descritos por estas teorías, como «manifestación de sumisión del estado a los intereses del capitalismo monopolista» (DE TERÁN, 1978). En esta misma corriente y antes de que se llevara a las cortes el Proyecto de 1972, desde el Colegio de Baleares, el punto de vista era muy similar:

En el terreno de la política urbanística, tras el ruidoso fracaso del sistema jurídico vigente, puede apreciarse la ausencia de una política de Plan por parte de la Administración, al no poder comprometerse con el planeamiento urbanístico, incluso el realizado por ella misma. Este hecho comporta la ausencia de control del desarrollo urbano, con tendentes perjuicios para la comunidad. [...] En definitiva es un proceso de progresiva “liberalización” de la política urbanística, que refugiándose en las profundas controversias actuales en el campo de la teoría y de la metodología del planeamiento urbanístico, abandona la gestión pública del desarrollo urbano en manos de la iniciativa privada. Este proceso, sin duda coherente con la evolución del sistema capitalista, permite acaso una vez más, amparar en la legalidad la consecución de intereses antisociales de ciertos grupos de poder y decisión.[...]

COACB (1972) en DE TERÁN (1978)

¿Dónde está el suelo en todo este proceso? La clasificación de suelo que se confirmaba y reforzaba en esta ley dejaba clara la distinción entre las clases de suelo en cuanto a la relación de derechos, deberes y beneficio. El suelo urbano era la ciudad ya hecha, el soporte de la vida urbana, al que no se le atribuía aprovechamiento ni, por tanto, ganancia. Se empezaba a mirar hacia los cascos, pero no se concretaban estándares ni se planteaban modelos de gestión que facilitaran las actuaciones en el siempre complicado suelo consolidado. Por otro lado el suelo urbanizable, centro de la ley y base del desarrollo, era el de la extensión prevista a corto plazo y planificada temporal y económicamente. Este suelo, por su correspondiente valoración y aprovechamiento medio, y gracias a los sistemas de incorporación de capital y promotores privados que fomentaban la creación de beneficios de los que participa también la Administración, aproximaba su posición cada vez más a la de bien financiero. Empieza a perder su componente física. El caso del suelo urbanizable no programado se convierte en el suelo deseado, porque su adquisición por un precio similar al valor inicial del suelo no urbanizable, se verá multiplicada cuando entre el Programa de Actuación.

Empieza a perderse la consideración de este suelo como soporte de agricultura o ganadería, siendo más ventajosa su construcción. Sin embargo sirve como colchón de protección para el suelo no urbanizable, ya que todas las tensiones se concentran en él y no afectan al suelo no urbanizable. Éste pierde en parte, al igual que el suelo urbanizable no programado, su valor como soporte productivo, pero en este caso se empiezan a apreciar más los valores paisajísticos y naturales.

### Conceptos de suelo en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Ordenación Urbanística de 1976

El concepto de suelo en la primera reforma de la ley del suelo, que culmina con el Texto refundido de 1976, queda determinado por sus tres clases de suelo:

- **Suelo urbano (A).** El suelo urbano se sigue correspondiendo con el concepto 4 (soporte de la vida urbana). Al considerar como suelo urbano aquel suelo que se haya consolidado en sus dos terceras partes podríamos entender que en el tercio restante, en el que se llevarán a cabo transformaciones, generará plusvalías, dentro por tanto del concepto de bien financiero. Sin embargo, la no atribución directa de aprovechamiento medio en el suelo urbano, y el seguir siendo fundamentalmente una ley de ensanche, hace que el peso del suelo urbano dentro de esta categoría sea escaso.
- **Suelo urbanizable (B).** El suelo urbanizable programado se corresponde de nuevo con la idea de bien financiero y de soporte de actividades productivas en la medida en la que se construye. El urbanizable no programado, de características rurales, tiene un mayor peso como bien financiero, por ser el que, en caso de considerarse su transformación, generaría más plusvalías.
- **Suelo no urbanizable (C).** El suelo no urbanizable, que sigue teniendo la categoría de “resto”, ve mermada su capacidad como reserva, al delimitarse una nueva zona sobre él (a la anterior reserva urbana, ahora urbanizable programado, se le suma el no programado que antes era rústico). Además, en este tipo de suelo se mezclan ya tres conceptos, el de bien excepcional (suelo protegido), el de productor y soporte de actividades productivas, y el de reserva natural, entendido como común.

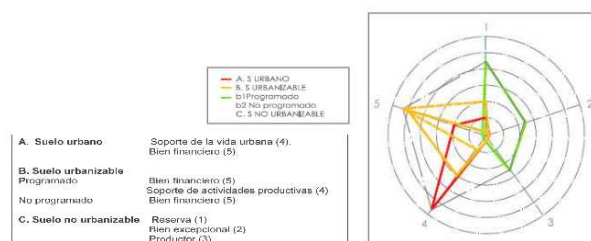


FIGURA 10: Gráfico de análisis del concepto de suelo en la ley según los cinco conceptos establecidos y las clases de suelo

Fuente: elaboración propia



## Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR92)

### Contexto y desarrollo de la ley. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90)

En los 15 años transcurridos entre 1975 y 1990, los cambios políticos mundiales fueron notorios. Desaparecido el bloque comunista, tras la caída del muro de Berlín y la llegada al poder y posterior salida de GORBACHOV, el capitalismo se afianzaba a gran velocidad. MARGARET THACHER y RONALD REGAN, que gobernaron desde finales de los setenta y principios de los ochenta hasta casi entrados los noventa, marcaron con sus políticas neoliberales y conservadoras los pasos de la política mundial.

Tras la inestabilidad de la Transición y años de grandes cambios, espaciales, políticos y económicos, España estaba en 1992, tras un importante proceso de adaptación, entre los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). Se pasó de un estado único y totalitario a una monarquía parlamentaria en la que las Comunidades Autónomas tenían cada vez un papel más importante. Las ciudades habían crecido y las infraestructuras se habían multiplicado. El sector terciario tomaba cada vez una importancia mayor a imagen y semejanza de otros estados europeos. Superada la crisis económica de mediados de los setenta, y tras la llegada al poder de los socialistas (1982-1996), la economía española, que en cierta medida seguía las corrientes liberales que imperaban en el momento, volvía a presentar problemas hacia finales de 1992, después del boom inmobiliario que comenzó en 1986. Tras los grandes eventos internacionales —Exposición Universal de Sevilla y Olimpiadas de Barcelona—, el país se sumergió en una nueva crisis económica de menor alcance que la sufrida al inicio de la década anterior.

La aparición del *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana* de 1976 tuvo lugar en un momento de continuo movimiento. En el verano de 1978, dos años después de su ratificación, se aprobaron tres reglamentos para su desarrollo y aplicación: *Reglamento de Planeamiento* (RD78), *Reglamento de Disciplina Urbanística* (RD2187/78) y *Reglamento de Gestión Urbanística* (RD3288/78). Sin embargo éstos, junto a la propia ley, entraron en conflicto con los cambios que se estaban produciendo. Ese mismo verano se aprobó el *Real Decreto 1385/1978*, por el que la Administración del Estado traspasaba competencias en materia de urbanismo a la *Generalitat de Cataluña*, y en diciembre se ratificó por referéndum la *Constitución Española*. El primero dio paso a la descentralización en la política urbanística, la segunda cambió el panorama político y legislativo del país.

[...] Las dificultades objetivas que la tarea refundidora ha presentado se derivan de las profundas diferencias existentes entre la vigente ley sobre Régimen del suelo y valoración urbana [...], y la citada ley 8/1990, además de la delegación legislativa encomendada, así como los diversos Reales decretos leyes [...]. Estas dificultades se acrecientan con las innovaciones en materia urbanística que ha introducido la constitución, al atribuir a las comunidades autónomas competencias sobre ordenación del territorio e imponer una regulación del suelo acordada con el interés general que impida la especulación (art. 47).

TRLR92; prólogo

En el preámbulo de la Constitución se menciona ya la necesidad de una calidad de vida digna para los ciudadanos, referida a la política económica y social, pero es el artículo 47 el que la relacionaba directamente con el urbanismo. Según éste, es la vivienda la pieza más importante en la utilización del suelo, primando con ello el interés general.

La perspectiva que en este artículo adopta el constituyente merece un comentario, porque aunque el suelo sea soporte de todo tipo de actividades productivas, su utilización racional se vincula primaria y específicamente a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

MENÉNDEZ, 1996

Aunque la vivienda se proclamó de esta forma como el principal fin del urbanismo y del propio suelo, justificando así muchas de las grandes aberraciones posteriores, el artículo 45 introdujo la necesidad de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Aparte de marcar la dirección del urbanismo a rasgos generales, la Constitución y los posteriores Estatutos de Autonomía iniciaron el proceso de descentralización territorial, lo que produjo un progresivo vaciamiento de las competencias del Estado. Sin tener en cuenta esto, y ante los primeros descontentos con la Reforma de la Ley del Suelo, se promovió en 1979 un Proyecto de Ley sobre valoración del suelo,

plusvalías y gestión urbanística, que a pesar de no llegar a aprobarse nunca, recogía con diez años de antelación los principales temas que se desarrollaron en la segunda Reforma de la Ley del Suelo.

El precio del suelo empezó a subir en 1985, a causa del incipiente *boom* inmobiliario, haciéndolo a su vez las viviendas, lo que algunos relacionaron también con el descenso de la construcción de viviendas de protección oficial. Además, dada esta situación, desde la ciudadanía se reclamaba cada vez con más fuerza una solución al difícil acceso a la vivienda y a los problemas del mercado inmobiliario. En 1988 el Ministerio de Obras Públicas encargó el estudio de una posible reforma de Ley dentro del margen dejado por el reparto de competencias centrándose en el régimen del suelo y valoraciones y el régimen de las obras del estado y coordinación de actividades con las Comunidades Autónomas y Municipios. Así, en julio de 1990 se aprobó la *Ley de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones* y en 1992, con cierta polémica, aparecía el Texto Refundido de la segunda reforma.

### El suelo en la ley

El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y en general en los costes de implicación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos que deben [...] impedir la especulación [...] el ordenamiento jurídico vigente [...] se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios de suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y por rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en medida suficiente para incidir en la regulación del mercado inmobiliario o para adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial.

TRLS92; artículo 3

### Clases de suelo

La reforma del régimen del suelo fue, por prioridades políticas, la principal motivación del nuevo proyecto de ley. El grupo de trabajo que se encargó de su elaboración entendía como temas clave que el estatuto de la propiedad vinculara gradualmente la adquisición de deberes y facultades, el establecimiento de criterios de valoración prácticos y la ampliación de los patrimonios municipales. A pesar del breve periodo de tiempo en el que esta ley estuvo vigente, y más allá de los conflictos competenciales que llevaron a la derogación de la mayoría de su articulado, las modificaciones introducidas, principalmente en el estatuto de la propiedad y los deberes y facultades asociados a ella, generaron una gran polémica que en cierta medida estuvo detrás de su corta vigencia.

La clasificación del suelo recogida en el texto refundido de 1992 era muy similar que la expuesta en la de 1976, con algunas excepciones sin gran importancia. Se clasificaba por tanto el territorio en: suelo urbano, suelo urbanizable (con la incorporación de su equivalente, el apto para urbanizar), y el suelo no urbanizable.

#### ■ Suelo Urbano (suelo usado)

Aunque en cuanto a su definición era prácticamente igual al designado en la ley anterior<sup>12</sup>, modificaba su régimen asemejándolo al del suelo urbanizable programado al parecer ambos en el mismo

---

12

Suelo urbano en municipios con planeamiento  
Constituirán el suelo urbano:

- a ) Los terrenos a los que el planeamiento general incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. También se considerarán urbanos los terrenos que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca.
- b ) Los que en ejecución del planeamiento lleguen a disponer efectivamente de los de urbanización mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.

TRLS92; artículo 10

capítulo<sup>13</sup> y compartiendo derechos y deberes. Esto, que podía facilitar las actuaciones en determinadas áreas, planteaba algunos problemas en aquel suelo ya consolidado. El principal cambio era la atribución a este tipo de suelo de aprovechamiento tipo, abriendo así la puerta a las actuaciones de transformación en él. En contrapartida los deberes a cuyo cumplimiento quedaba vinculada directamente a la obtención de facultades. Se incluía además un nuevo artículo, el 21, que incorporaba a los deberes de los propietarios la conservación y rehabilitación de su patrimonio.

#### ■ Suelo urbanizable (suelo para usar)

El suelo urbanizable continuaba siendo aquel que el Plan General consideraba adecuado para ser urbanizado, manteniendo las dos categorías que aparecían por primera vez en la ley del 75: programado y no programado. Sólo se incluía la mención al suelo apto para urbanizar que se equiparaba al suelo urbanizable programado, proveniente de las normas subsidiarias. La categoría venía dada, no por tratarse de suelos distintos, sino simplemente por una cuestión temporal, organizativa, dada por la programación del Plan. Estas dos categorías tenían sin embargo un estatuto diferente cada una, compartiéndolo la primera con el suelo urbano y la segunda con el no urbanizable. De nuevo, este tipo de suelo pasaba al estatuto del suelo urbanizable en el momento en el que se aprobaba el Plan de Actuación Urbanística (PAU) o instrumentos equivalentes.

La principal modificación en el suelo urbanizable programado se dio en su estatuto de propiedad, con la adquisición gradual de facultades y en la novedad del aprovechamiento tipo que venía a sustituir al aprovechamiento medio, lo que se detallará más adelante.

#### ■ Suelo no urbanizable (suelo sin usar)

Al igual que en las dos leyes precedentes, este tipo de suelo suponía la excepción a las otras dos clases. Se incorporaba a su definición, como sucedía en la primera reforma, la de aquellos terrenos de «excepcional» valor agrario, paisajístico o para la defensa, entre otros, del equilibrio ecológico.

Aunque anteriormente se mencionaba, cabe destacar el que se señalara en un artículo aparte la figura del Área de Especial Protección, como aquella delimitada por el planeamiento para evitar su transformación o lesión del valor que se espera proteger. Tanto en los Planes Directores Territoriales de coordinación, que lo recogen en sus objetivos (TRLS92; art. 68), como en los Planes generales de Ordenación Urbana, tanto en sus objetivos (TRLS92; art. 71) como en sus determinaciones (TRLS92; artículo 72), se recoge la necesidad y obligación de protección de determinadas zonas. Además, se recogen las figuras del Plan especial de paisaje, de protección de otros espacios y de mejora del medio urbano y rural, similares a las presentadas en el texto refundido del 76.

Esta cada vez mayor inclusión de la protección tiene un entendimiento positivo al blindar zonas excepcionales, pero puede tener la contrapartida de aproximarse al camino de la desprotección del resto. Esto no sucedía aún en esta ley, que en su artículo 15 especificaba que el destino del suelo no urbanizable, el entendido por común, no podía ser otro que el vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Sin embargo, en algunas de las leyes autonómicas, como la valenciana 4/92, promulgada simultáneamente al texto refundido estatal, se incluía en este tipo de suelo la posibilidad de situar en él operaciones de gran envergadura por el interés comunitario (MENÉNDEZ, 1994). De esta forma se empezaba a abrir la peligrosa puerta a la desaparición del suelo no urbanizable común.

## La propiedad y el valor del suelo

La modificación del estatuto de la propiedad fue el principal cambio y foco de controversia de sus escasos años de vigencia. La principal modificación fue la de introducir la paulatina adquisición de facultades a medida que se cumplían los deberes, ampliados y detallados respecto a la ley anterior. Éstos se concretaban de igual manera para el suelo urbano y urbanizable, estableciendo una relación directa entre los deberes (cesiones para dotaciones y para el ayuntamiento; coste y ejecución de la urbanización; y edificación y previa licencia) y las facultades (urbanizar; aprovechamiento urbanístico; edificar y edificación).

En caso de no cumplir los deberes se sancionaba o privaba de parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente. Esto suponía un gran cambio por moverse en el límite entre la función pública, recogida en la Constitución, y la propiedad privada, tan protegida.

La promulgación de la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo [...] ha reavivado la polémica sobre el significado actual de la propiedad inmobiliaria, centrada en torno a la consideración o

<sup>13</sup>TRLS92. Capítulo III. Régimen del suelo urbano y urbanizable

TRLS92  
1990-1997

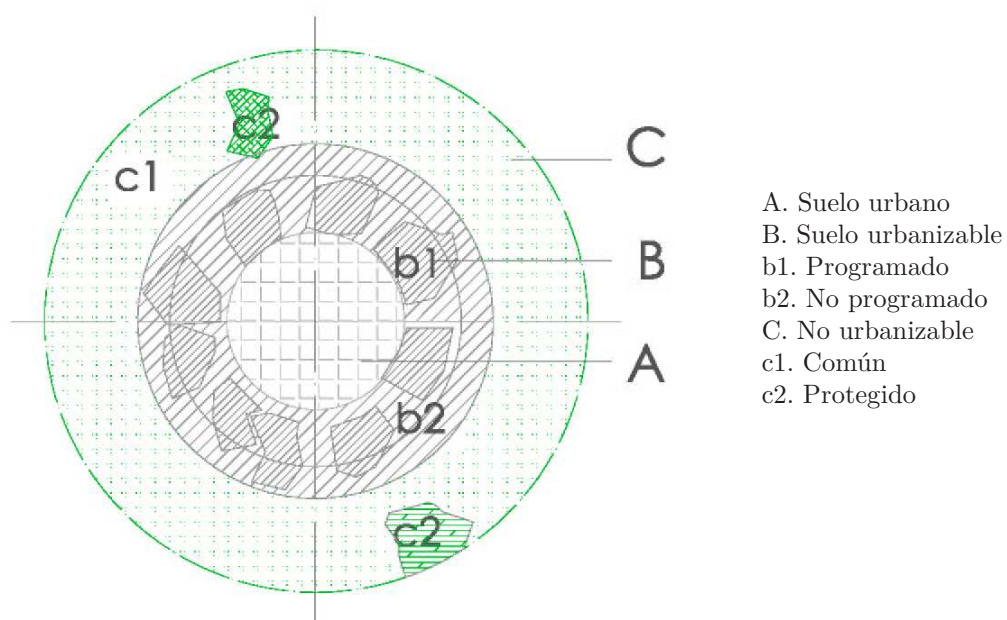


FIGURA 11: Descripción gráfica de las clases de suelo propuestas por la TRLS92

no del *ius aedificandi* como contenido inherente de aquella y, con mayor amplitud, en torno al posible vaciamiento del derecho por el desagüe de los deberes legales que pesan sobre su titular y que, a juicio de muchos, serían incompatibles con la sustancia de un derecho que es, en definitiva, una manifestación de la libertad individual. La contraposición entre dos concepciones de la propiedad (la *clásica* reflejada en el Código civil y la *moderna*, acuñada por la legislación administrativa de régimen del suelo y ordenación urbana) y la reivindicación del carácter unitario de la propiedad como institución jurídica (por muchas especialidades que puedan existir en el ámbito concreto en que el derecho se despliega), frente a la pretensión disgregadora de la unidad de la institución en un haz de regímenes jurídicos diversos: no hay *propiedad* sino “énfasis”, regidas cada una por su normativa específica.

MENÉNDEZ, 1994

La preocupación por asegurar la igualdad entre los propietarios topada de frente con las distribuciones en el suelo urbano, sobre todo cuando no se podían delimitar unidades de actuación. El equipo redactor de la ley decidió definir una solución concreta respecto a este problema de entre todas las que se aplicaban hasta entonces. Se optó entonces por el aprovechamiento tipo<sup>14</sup> que relacionaba la ordenación existente con la propiedad.

Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes, derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (art. 47.2), según el cual la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

LS90; exposición de motivos

A pesar de la simplificación producida por la ley del 75 en el ámbito de las valoraciones, seguían existiendo contradicciones entre éstas y las de las leyes expropiatorias vigentes (*Ley de Expropiación forzosa* de 1954). Por este motivo se pretendía dar una valoración objetiva que, en general, se corresponde con los valores asignados por las oficinas catastrales. Así, al suelo urbano le correspondería el valor catastral que le asignara la Contribución Territorial Urbana, aunque se fijaría como valor mínimo un metro cuadrado por cada metro cuadrado edificable.

Sin embargo, esta relación con el valor catastral propuesta en los inicios de la elaboración de la reforma, supuso un problema a corregir antes de la aprobación definitiva. Estos problemas provenían de la aprobación en 1988 de la *ley 39/1988 de Haciendas Locales*, en la que en la relación a los bienes de naturaleza rústica cabía la posibilidad de tener en cuenta en su valor catastral «otras circunstancias».

Ante la posibilidad que de que este punto abriera las puertas a los especuladores, se obligó a detallar en la ley que el valor inicial no podía tener en cuenta las valoraciones urbanísticas. Dentro del valor catastral del suelo urbanizable no programado, se aceptó el valor inicial, al menos antes de la aprobación del Plan Parcial. El suelo programado, recibiría un valor urbanístico. Se intentó de esta forma establecer el mencionado sistema de valoraciones objetivas, relacionándolas directamente con el Ministerio de Economía y Hacienda, para fijar un valor del suelo.

Los redactores del anteproyecto eran plenamente conscientes de que se establecía un sistema de valoraciones objetivas (administrativas si se quiere), que intentaba deliberadamente revitalizar la virtualidad del mercado para fijar el valor del suelo.

MENÉNDEZ, 1996

Según el proyecto de la ley del suelo, los patrimonios públicos aumentaban su importancia. Según esta propuesta, los Ayuntamientos y la Administración del Estado tenían derecho al retracto sobre las transmisiones onerosas que se llevaran a cabo en determinadas áreas. Además, las corporaciones locales podían adquirir suelo de forma voluntaria por compraventa o permuta sin necesidad de autoridad superior.

## Conclusiones

Esta reforma fue directamente acogida con recursos de inconstitucionalidad por parte de seis comunidades (Cataluña, Aragón, Navarra, Cantabria, Castilla y León y Canarias). Tras la publicación de su

<sup>14</sup>Según el artículo 29 del TRLS92. el aprovechamiento tipo se obtiene dividiendo el aprovechamiento lucrativo entre la superficie del área de reparto.

texto refundido en 1992, en el que algunos tenían grandes expectativas por el proceso abierto de reforma que se produjo por los recursos, el cambio no fue el esperado y a las anteriores se unió Baleares.

Por este motivo, y por no haber planteado grandes modificaciones respecto a la anterior, siempre se consideró una ley de paso. Al contrario que sus antecesoras, que llegaron a alcanzar los 19 y 16 años de vigencia, ésta lo estuvo apenas siete si consideramos que fue aprobada en 1990.

A pesar de que en 1997, tras el cambio de gobierno producido en 1996, el *Tribunal Superior de Justicia* declaró inconstitucionales sus dos terceras partes por cuestiones competenciales, la principal crítica era la ya enunciada modificación en el estatuto de la propiedad. En ella, muchos, como LUCIANO PAREJO expresó en *Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico*, entendieron que «el propietario queda compelido a ser agente privado de un servicio público, teniendo como retribución final la atribución de un derecho de propiedad sobre una superficie apta para la edificación que le permitirá materializar el aprovechamiento urbanístico correlativo en el momento correspondiente, mediante el ejercicio de la facultad para edificar, propia de ese nuevo derecho de edificar» (PAREJO, 1996). Esta visión no era compartida en cambio por los artífices del proyecto de ley, que consideraban que esta afirmación carecía de fundamento<sup>15</sup>.

El intento, acertado o no, de regular más estrechamente la propiedad y el propio proceso del planeamiento en un momento en el que la libre competencia determinada por Europa y la liberalización en todos los sectores determinada por el contexto político económico global, no fue bien acogido.

Los principios vigentes en las últimas décadas, reafirmados en la reforma de 1990-1992, se han puesto en entre dicho son rechazados categóricamente, al socaire de un proceso general de “liberalización”, que sacraliza al mercado y desautoriza cualquier intervención de los poderes públicos con el estigma de la ineficiencia y, lo que es peor, del atentado a la libertad.

MENÉNDEZ, 1996

Dentro de este contexto, el suelo, del que la ley prima su función social, fuera cual fuera ésta, era considerado por la mayoría como un bien de libre mercado. El suelo urbano empezaba a incluirse en el proceso de transformación; aunque seguía siendo el soporte de vida de los ciudadanos, gracias a la introducción de un sistema de equidistribución que permitía obtener ciertos beneficios, siendo el objetivo de ciertas operaciones de mejoras sociales y renovación. El suelo urbanizable seguía siendo el principal campo de operaciones, aunque las limitaciones inicialmente establecidas supusieran un mayor control. Y el suelo no urbanizable avanzaba paralelamente hacia la mayor protección y defensa de los espacios singulares y hacia la desprotección del suelo común como sucedía en algunas leyes autonómicas del momento.

### Conceptos de suelo en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Ordenación Urbanística de 1992

El concepto, o suma de conceptos, de suelo en la ley de 1992 es muy similar a la de 1976, por comprender, las mismas categorías aunque se aprecian pequeñas modificaciones:

- **Suelo Urbano (A).** En el caso del suelo urbano, además de mantener su concepto habitual, empieza a tomar peso la idea de bien financiero, al establecerse por ley un aprovechamiento tipo. Cada vez más se ve el casco como un recurso generador de plusvalías.

---

15

Carece, pues, de fundamento la crítica formulada por algún autor a la regulación contenida en la Ley 8/90 (extensible ahora al Texto Refundido) en el sentido de que se ha convertido a los propietarios del suelo en “agentes económicos forzosos”, y ello, además, sin aplicar con coherencia el esquema de la concesión (39). En contra de esta tesis no parece correcto invocar el principio general de que “la aprobación del planeamiento [...] determina el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador y al edificatorio” (art. 19 TRLS), pues esa incorporación se hará, según precisa el propio precepto, “en las condiciones y plazos previstos en el planeamiento o legislación urbanística aplicable, conforme a lo establecido en esta Ley”. Este es un principio que refleja la dimensión institucional de la propiedad en este ámbito, derivada de su función social. Pero de él no se debe deducir la obligación de actuar por compensación, pues la regulación de los sistemas evidencia que no es así, como se ha intentado demostrar en el texto.

MENÉNDEZ, 1994

- **Suelo Urbanizable (B).** Los conceptos de suelo urbanizable programado y no programado se mantienen, aunque se puede considerar que la adquisición paulatina de las facultades en función del cumplimiento de los deberes ralentiza, o hace menos sencillo, el desarrollo, por lo que podría entenderse que en cierta medida pierde peso el concepto de bien financiero.
- **Suelo no urbanizable (C).** El otro cambio importante se produce en el suelo no urbanizable. Aumenta el peso del suelo como bien excepcional al establecerse la delimitación de las áreas de especial protección. Esto, que inicialmente podría considerarse algo positivo, le quita peso a su concepción como suelo de reserva.

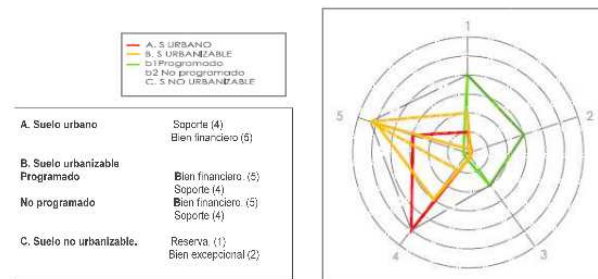


FIGURA 12: Gráfico de análisis del concepto de suelo en la ley según los cinco conceptos establecidos y las clases de suelo

Fuente: elaboración propia

## Ley 6/1998 de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones (LS98)

### Contexto y desarrollo

A finales de los noventa, tanto la política como la economía del mundo desarrollado tenían un carácter continuista respecto a la década anterior. Tras la firma en 1992 del Tratado de Masstricht, Europa aunó su política económica, llegando a adoptar la moneda única en 1999. Entre 1994 y 1999, España recibió gran ayuda económica de los Fondos Estructurales y de Cohesión y a través la Política Agraria Común.

Los problemas económicos del país y los numerosos casos de corrupción afectaban al partido socialista, aún en el poder en el año de la publicación del Texto Refundido de la Segunda Reforma de la Ley del Suelo. En la política española corrían vientos de cambio y en 1996, tras casi catorce años en la oposición, el Partido Popular accedió al poder con JOSÉ MARÍA AZNAR a la cabeza. Su política económica enfatizaba el neoliberalismo y el libre mercado.

En mayo de 1993, con el partido socialista aún en el poder, el *Tribunal de Defensa de la Competencia* elevó al Gobierno un informe que éste había solicitado dentro del marco del *Programa de Convergencia* del año 1992, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*<sup>16</sup>. Uno de los principales aspectos que analizaba dicho informe era el tema del suelo, para el que se debían dar «propuestas concretas de modificaciones normativas y se identificara la administración que debía llevarlas a cabo». El principal problema encontrado fue el excesivo control de la Administración en el planeamiento, hasta llegar a ralentizarlo.

El problema en España es un problema de forma de intervención. El problema en España es que en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir decidir a los propietarios el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo.

Informe del *Tribunal de Defensa de la Competencia* sobre el mercado del suelo

A raíz de este informe se formó ese mismo año una comisión de expertos sobre urbanismo, que presentó en 1994 un texto consensuado sobre los problemas del urbanismo expuestos en el informe anterior.

La previsión de una oferta adecuada de suelo clasificado y urbanizado y la planificación de las necesidades de un suelo urbanizado abordando los trámites necesarios con la suficiente antelación, son imprescindibles para evitar

<sup>16</sup>Publicado en *Ciudad y Territorio: Estudios Urbanos*, nº 99, pp. 155-165. Madrid. 1994

las tensiones entre las puntas de demanda de mercado (como la que conllevará el próximo periodo de reactivación económica) y la oferta insuficiente de solares.

COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, 1996

Aunque coincidía en algunos puntos con el Informe del *Tribunal de Defensa de la Competencia*, el del Comité de Expertos era partidario de respetar la tradición urbanística, considerada por algunos «intervencionista» y contraria a la liberalizadora propugnada por el primero. Sin embargo, al margen de este último informe, a principios de 1995 el *Consejo de Ministros* llegó a un acuerdo llamado *Reformas estructurales para atajar el problema del suelo urbanizado*, en el que se consideraba que la principal causa de lo elevado de los precios del suelo y de la propia vivienda era la falta de suelo urbanizado, no de urbanizable, como se había sugerido en muchas ocasiones hasta el momento. Entre las medidas que se proponían para paliar este problema, se incluía la de fomentar la intervención privada, introduciendo la figura del *agente urbanizador*, y la de simplificar la legislación para que fuera más flexible.

En 1994 se aprobó en la Comunidad Valenciana la *Ley Reguladora de la actividad urbanística (LRAU)*, que tuvo gran repercusión y cuyos principios se extendieron posteriormente a otras legislaciones autonómicas. Esta ley suponía un cambio radical en los principios del planeamiento en la intervención del suelo. Entendía el suelo como el elemento más escaso del producto inmobiliario, cuyo encarecimiento repercutía directamente en el precio de la vivienda, existiendo una gran cantidad de suelo que no llegaba a urbanizarse aunque el planeamiento así lo recogiera, siendo los propietarios el mayor obstáculo para la “modernización” del sistema inmobiliario. En base a estas ideas, se recogía como mecanismo general de aplicación en los planes la *ejecución privada sustitutoria*, establecida por concurso. Los agentes urbanizadores, agentes privados, actuarían de forma similar a la Administración, llevando a cabo los planes. La influencia de estas teorías, que contribuían a liberalizar totalmente el mercado del suelo, se recogían ya en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo anteriormente comentada.

En 1996, el mismo año en que los populares tomaron las riendas del país, se aprobó el *Real Decreto Ley 5/1996 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes*, que sacaba a la palestra la idea general de evitar la intervención estatal que tan sólo un año más tarde se vería en la futura ley del suelo.

### Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo

Los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la LS90 por seis comunidades autónomas pusieron de manifiesto la mala acogida que tuvo la ley desde el principio. Aunque desde algunas autonomías se esperaba que el texto refundido introdujera cambios sustanciales, las expectativas no se cumplieron, por lo que éste fue recurrido por Baleares y, de nuevo, por Cataluña y Aragón. Sin embargo, la resolución de estos recursos sobre cuestiones competenciales se hizo esperar y no llegó hasta un año después del cambio de Gobierno. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que algunos calificaron en su momento de «tornado»<sup>17</sup>, se decantaba por la exclusividad competencial de las Autonomías, restringiendo enormemente la labor de la legislación estatal, que quedaba reducida al «establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad» (Sentencia del Tribunal Supremo, fundamento 7). Dada esta situación, la necesidad de una nueva ley era acuciante.

Rodeado por las circunstancias descritas, con los problemas de competencias resueltos y dentro de estas corrientes liberales, se fraguó el Proyecto de Ley Estatal de Régimen de Suelo y Valoraciones, que sería aprobado por las Cortes como Ley 6/1998 en julio ese mismo año. Y también, al igual que su predecesora, sería recurrida por las comunidades autónomas por conflictos de competencias.

### El suelo en la ley

2. Dentro de estos concretos límites, que comprenden inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. [...]

Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.a de la Constitución Española.

LS98; prólogo

<sup>17</sup> «Como un tornado que en segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones» GARCÍA DE ENTERRÍA, mencionado en varias publicaciones (Cy TET Editorial 1997- CyTET artículo).



## Clases de suelo

Dispone tan sólo de la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de la propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse forma a esta propiedad (delimitación negativa); suelo en el que sí puede establecerse y por lo tanto se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia.

Sentencia 16/97 del Tribunal Constitucional; fundamento 15

En la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre los recursos presentados por las Comunidades Autónomas se exponía la diferenciación exclusiva en tres tipos de suelo según las formas de la propiedad. Un año antes, el *Real Decreto Ley 5/1996 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes* suprimió la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, por entender que la idea de la programación a cuatro años limitaba y rigidizaba el planeamiento. Curiosamente, esta división introducida por la Ley de 1975 pretendía obtener los mismos objetivos que su sucesora en 1998: la flexibilización del mercado del suelo.

La *Ley 6/1998 de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones*, establecía tres tipos de suelo, que posteriormente las Comunidades Autónomas, con plenas competencias en este ámbito, podían adoptar o modificar en su propia legislación. Se distinguía entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, de forma similar a las leyes anteriores, pero en ésta por primera vez se invierten los conceptos.

### ■ Suelo urbano; consolidado y no consolidado (suelo usado + suelo para usar)

Aunque era competencia de las Autonomías definir exactamente qué cualidades debía tener un suelo para considerarlo urbano, seguía siendo en esencia el transformado, bien por estar consolidado, o encontrarse en un área que lo estuviera en sus dos terceras partes, o bien por convertirse en consolidado por ejecución del planeamiento por contar con determinadas redes básicas. Por lo tanto, la característica que lo diferenciaba de los otros tipos de suelo era la de haber sido modificado, perdiendo sus cualidades naturales. Dentro de las posibles características enunciadas en su definición, se distinguían dos tipos de suelo urbano: el consolidado, es decir el puramente urbano, y el no consolidado, semejante al urbanizable. En este caso, las modificaciones en el suelo urbano suponían uno de los cambios importantes de la ley: a dos categorías de una misma clase de suelo se le atribuían dos estatutos distintos; en el suelo consolidado el único deber era el de completar la urbanización, mientras que al no consolidado se le atribuían todos los correspondientes al suelo urbanizable (cesiones para viales, zonas verdes y dotaciones locales, cesiones para servicios generales, cesión al Ayuntamiento de un 10% del aprovechamiento, distribución equitativa, coste y ejecución de la urbanización y edificación de solares). Se entendía pues que este último correspondía al tercio sin consolidar que recogían las leyes de 1976 y 1992. En ambos casos se generaba plusvalía, ya que en el suelo consolidado, cualquier cambio en el uso, revalorización de la zona... la generaba sin mucha dificultad, y a cambio de menores costes y deberes (MOLINA, 2007).

### ■ Suelo urbanizable; delimitado y no delimitado (suelo para usar + suelo sin usar)

Pero a pesar de las novedades en el suelo urbano, el principal cambio, y fuente de toda la controversia que generó esta ley, se introdujo en el suelo urbanizable. No sólo se suprimía la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, como ya había manifestado el *Real Decreto Ley de 1996*, sino que se producía un cambio sustancial en su definición. Mientras que en todas las legislaciones anteriores, ya fuera con este mismo nombre o con el de Reserva urbana, se trataba del suelo cuya transformación era considerada necesaria por el Plan para su desarrollo, en esta Ley adquiere el carácter residual que antes tenía el suelo no urbanizable o rústico. Era por tanto aquel que no se encontraba en ninguna de las otras dos clases. Esto fue criticado tanto por aquellos que lo consideraban el centro del planeamiento y por tanto algo que no podía tener ese carácter residual, como por aquellos que vieron en este cambio la forma de poner en manos de los desarrollos urbanos la práctica totalidad del territorio.

Sin duda el Proyecto alentaba un principio liberalizador tendente a propiciar que el planeamiento no limitara innecesariamente el suelo urbanizable.

PERALES, 1997

Los deberes de esta clase de suelo eran similares a los establecidos por las leyes anteriores, a excepción de la TRLS92. Sin embargo, a la hora de señalar sus derechos (usar, disfrutar disponer

según su naturaleza e instar a la Administración para promover su planeamiento), se establecían unas «Reglas básicas» (LS98; art. 16) que dependían fundamentalmente de que el planeamiento hubiera delimitado sus ámbitos o no. Así, los propietarios de suelo urbanizable delimitado podían directamente presentarle al Ayuntamiento el «correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación», mientras que el no delimitado debería esperar a ser delimitado para poder empezar su transformación. Se corresponderían por tanto con el programado y el no programado de la TRLS76, aunque sin la estricta programación en el tiempo que muchos de los defensores de la LS98 criticaron por considerar poco flexible.

#### ■ Suelo no urbanizable (suelo protegido)

La definición que hasta entonces, y desde 1956, se había atribuido al suelo no urbanizable, con un carácter residual en el sistema de planeamiento, cambió radicalmente. Al dar un giro completo a la clasificación de suelo, y ser el urbanizable el que toma ese valor de “resto”, se hizo necesario dar una definición precisa que permitiera delimitarlo<sup>18</sup>. Se distinguieron los suelos protegidos por «sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales; por su especial valor productivo (agrícola, forestal o ganadero)»; y los que «se consideren inadecuados para el desarrollo urbano» (LS98; art. 9). Se hacía entonces necesario justificar por qué no se permitía la transformación de un determinado suelo. Además, entre los derechos de los propietarios se recogía, como ya adelantó la ley valenciana de 1994, la posibilidad de autorizar «actuaciones específicas de interés público». dentro de lo cual cabe un amplio margen de actuaciones.

LS98  
1998-2007

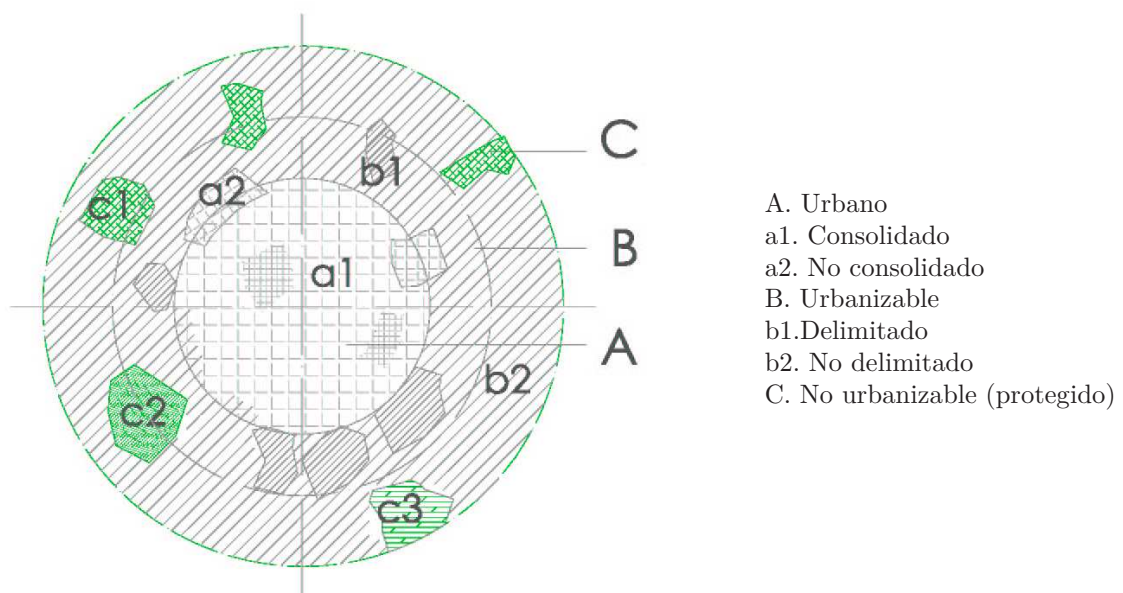


FIGURA 13: Descripción gráfica de las clases de suelo propuestas por la LRSV98

<sup>18</sup> «1ª. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen de protección especial de protección incompatible con su transformación» (LRSV98; artículo 9).

## La propiedad y el valor del suelo

Esta es la idea general de la que la Ley parte con el propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias que puedan impedir el despliegue por los legisladores autonómicos y por las Administraciones públicas competentes, de políticas urbanísticas más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias en el contexto de una economía cuya globalización la hace especialmente sensible a los cambios de coyuntura.

LS98; prólogo

Después del revuelo originado por el establecimiento de la adquisición paulatina de las facultades en función del cumplimiento de los deberes, determinada por la reforma del 92, las administraciones municipales no cumplieron el régimen legal establecido. El desprestigio generado por esta dejadez administrativa, unido a la impopularidad de esta reforma en el estatuto de la propiedad, llevó a que en la nueva ley se volviera al régimen anterior. Se retomó la idea, recogida en las LS56 y TRLS76, de que la propiedad del suelo contenía inercialmente el derecho a la ejecución de todas facultades derivadas de la clasificación asignada por el planeamiento.

Otro de los cambios, con gran repercusión, fue el introducido en los sistemas de gestión, aspecto no comentado detalladamente hasta ahora en el estudio de las anteriores leyes.

3. En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.

LS98; prólogo

Se producía además de nuevo un cambio en el sistema de valoraciones: no se le asignaba un valor convencional al suelo urbanizable y urbano, y se suprimía la distinción entre valor urbanístico e inicial. Se buscaba obtener valoraciones reales, es decir, las correspondientes a ese suelo en el mercado. Esta idea, que encajaba perfectamente en el contexto de una ley liberalizadora, fue muy criticada al entenderse que, de esta manera, el suelo podía estar sobrevalorado debido a la propia especulación. Como defensa a este sistema de valoraciones, se alegaron la ineficiencia de los desarrollados hasta el momento y la búsqueda de la igualdad en el pago entre la Administración y los agentes privados.

El fenómeno alcista se ha producido siempre bajo una legislación propiciadora de un control estrecho de la oferta de suelo, acentuado por el prejuicio de que clasificando suelo se beneficia al propietario, y escasamente facilitadora de la gestión urbanística.

PERALES, 1997

## Conclusiones

Una lectura superficial del Proyecto ha dado a entender que todo el suelo rústico no protegido debería considerarse como urbanizable, y así ha podido leerse que, a partir de la nueva ley, prácticamente cualquier suelo podía urbanizarse prescindiendo de la disciplina de los planes. El sólo contraste con la redacción del artículo evidencia la inexactitud de la conclusión. Pero así se ha presentado la oposición del proyecto, por una parte, y por otra, así se ha querido interpretar por algunos defensores de las tesis liberalizadoras maximalistas.

Los años posteriores a la aplicación de esta ley, resultado de estas políticas de máxima liberalización del valor, la cantidad, la gestión, etc. de suelo, desembocaron en el más largo periodo de crecimiento sostenido, tanto económico como urbanístico, conocido hasta entonces. Los precios, en contra de todas las justificaciones enunciadas para la liberalización y la flexibilización del sistema, no pararon de subir tanto para el suelo como para la vivienda. La solución a ello era seguir liberalizando.

La escasez de terreno edificable es la principal causa de la carestía de la vivienda.

RODRIGO RATO; Diario *El País*, 5 de noviembre de 2002; citado en DEL OLMO (s.f.)

La bonanza económica de aquellos años, y el sistema de financiación de los ayuntamientos, que les hacía depender en gran parte de los ingresos obtenidos por la construcción de los nuevos desarrollos urbanos, hicieron que desde la Administración no se contemplara ningún problema en la política desarrollada. Además, la introducción, en ciertas leyes autonómicas, de la figura del agente urbanizador, generó, en ocasiones, problemas con los propietarios del suelo y favoreció que el desarrollo urbano no tuviera freno, aumentando enormemente la superficie de territorio ocupado. El suelo como recurso, como elemento natural, *el resto*, sufrió un proceso continuo de transformación para convertirse, en el mejor de los casos, en soporte de actividades económicas o para quedar en desuso después de haber generado grandes beneficios.

El cambio en la clasificación propuesto por esta ley supuso en cierta medida la polarización de los conceptos de suelo correspondientes a cada una de las clases. Desaparecía la idea de suelo de reserva, o resto carente de actividad, siendo necesario justificar el hecho de no considerarlo urbanizable. De esta manera, sólo el suelo soporte de actividades productivas, de especial valor, y el suelo de valor excepcional, incluido en planes especiales de protección, tienen cabida junto al suelo urbano y el suelo urbanizable.

### Conceptos de suelo en la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998

La *Ley sobre Régimen del suelo y Valoraciones* cambia los pesos de las diferentes definiciones respecto a los casos anteriores de forma considerable. Lo más destacable es la importancia que toma el suelo como bien financiero y soporte de la construcción, para casi desaparecer el suelo de reserva natural. Aunque se mantiene una clasificación similar a la de las anteriores leyes, los conceptos de suelo urbanizable y no urbanizable se invierten.

- **Suelo urbano (A).** El suelo urbano, que durante mucho tiempo fue considerado únicamente soporte de la vida urbana, y por tanto de vivienda y actividades productivas, pasa cada vez más, mediante la atribución de un aprovechamiento urbanístico y las correspondientes plusvalías generadas, a ser un apetecible bien financiero.
- **Suelo urbanizable (B).** El suelo urbanizable sigue soportando las más importantes tensiones por ser, tanto delimitado como no delimitado, un importante generador de plusvalías, pasando de un valor de finca rural al dado en el mercado al urbanizado, cada vez más alto.
- **Suelo no urbanizable (C).** El suelo no urbanizable queda limitado casi por completo a su concepto como bien excepcional (siempre algo exclusivo y de pequeña dimensión) o como soporte productivo, pero con carácter excepcional. El suelo como reserva se correspondería con aquel que por inapropiado no puede ser urbanizado. La ley 10/2003, mejora parcialmente este aspecto al incluir una mención a los valores naturales que podríamos relacionar con el concepto de reserva. Además, el suelo urbano cada vez se acerca más a la idea de bien financiero, por ser altas las plusvalías en función de los deberes al estar estas zonas ya urbanizadas.

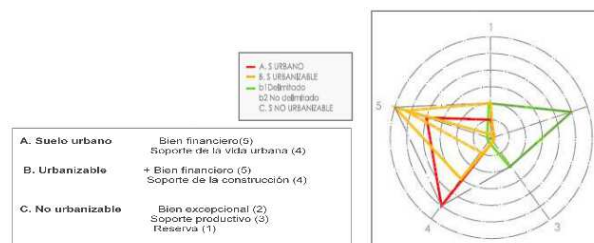


FIGURA 14: Gráfico de análisis del concepto de suelo en la ley según los cinco conceptos establecidos y las clases de suelo

Fuente: elaboración propia

## Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRHS/2008)

Descripción y análisis. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS07)

### Contexto y desarrollo

A finales de 2008 empezaron a aflorar los signos de una crisis económica, financiera y energética que se prolongaría durante los años siguientes. Desde finales de los años noventa hasta ese momento, la *economía mundial* se había caracterizado por una época de continuo crecimiento. Sin embargo, esta mejora económica, resultado de las políticas neoliberales desarrolladas tanto por Europa, como por los Estados Unidos, presididos por GEORGE W. BUSH, no se habían visto acompañadas en muchas ocasiones de mejoras en otros ámbitos.

La crisis, que afectó a todo el mundo, se agravó en España por la caída del *boom* inmobiliario que había mantenido la economía española en alza durante los diez años anteriores. El sistema económico español, sustentado por el sector de la construcción, se ha visto seriamente afectado alcanzando índices históricos.

En el año 2000, con el Partido Popular aún en el poder, se aprobó el *Real Decreto ley 4/2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes*, continuador del aprobado en 1996, que modificaba la LS98, ratificada dos años antes. A éste le siguió, tres años más tarde, la *Ley 10/2003 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes* (L10/2003), impulsada por un gobierno que veía en este sistema la mejor manera de mantener el buen momento económico.

La evolución positiva de la economía española, en la que han tenido especial incidencia las medidas liberalizadoras acordadas por el Gobierno, hace necesario seguir avanzando en el proceso de liberalización para mantener el ritmo de crecimiento económico. Por otra parte, la interdependencia de las economías, al introducir ciertos elementos de comportamiento imprevisible que pueden repercutir desfavorablemente en la evolución positiva producida hasta ahora en la economía española, obliga también a adoptar ciertas medidas que eviten efectos indeseables.

L10/2003; prólogo

Entre la aprobación del Real Decreto de 2000 y la Ley de 2003, en 2001, una nueva Sentencia del Tribunal Constitucional, la 164/2001, derogó parte de la LS98, al igual que en 1997, por invadir competencias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

Estas políticas, basadas en el crecimiento urbanístico indiscriminado sobre el territorio como fuente de desarrollo económico, se oponían frontalmente a los principios que la *Unión Europea* aprobados durante esos mismos años en materia de medio ambiente (ver apartado Suelo y sostenibilidad 1). Con estos antecedentes, y en un contexto de alarma social por el escandaloso precio de la vivienda y el suelo, se elaboró el proyecto de Ley del Suelo que se aprobaría en 2007. Un año más tarde, y antes de que empezara la vorágine económica, se aprobó el Real Decreto 2/2008 que recogía su Texto Refundido.

### El suelo en la ley

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano —la ciudad ya hecha— tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

LS07; exposición de motivos

### Clases de suelo

Dentro de las modificaciones establecidas por la L10/2003, se encontraba una que afectaba directamente a las clases de suelo, en concreto al suelo no urbanizable.

Modificación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Uno. El punto 2 del artículo 9 queda redactado de la siguiente forma: Que el planeamiento general considere

necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

L10/2003, artículo 1

Esta modificación incluía una pequeña consideración que se introdujo ya en el proyecto de ley, pero que no se incorporó en el texto definitivo. Aunque esta pequeña cláusula parece ir a favor de la conservación del suelo, las modificaciones siguientes, orientadas a la mayor liberalización del sistema, se oponían a esta premisa.

Inicialmente, y tal y como se explica en su prólogo, la nueva ley, siguiendo las políticas europeas de medio ambiente, cambia la orientación respecto a sus antecesoras en cuanto al desarrollo urbano y al consumo de suelo. Por primera vez, sólo en el prólogo y sin olvidar que se considera un bien económico, se define el suelo como un recurso «natural, escaso y no renovable» (LS07; prólogo). Aunque se deja de exponer, como sí sucedía en todas las leyes anteriores, la necesidad de disponer más suelo para urbanizar y bajar así los precios, se continúa considerando necesario el desarrollo urbanístico. El punto más cercano a estas ideas en el articulado de la ley se encuentra en el artículo 2, en el que, aunque se expone la utilización del suelo «según el principio de desarrollo sostenible», su uso racional «ha de armonizarse con los requerimientos de la economía» (LS07; artículo 2).

Siguiendo esta línea, uno de los principales cambios introducidos en la ley, aparentemente para invertir las corrientes anteriores, es el cambio que, también por primera vez desde la ley de 1956, se da en la clasificación del suelo. En primer lugar, se modifica la terminología, dejando de hablar de clases para referirse a situaciones básicas del suelo, que en el artículo 12 de la TRLS08 expone hablando de suelo rural y de suelo urbanizado. Se elimina, al menos dentro de la clasificación, aunque no en su esencia, el suelo urbanizable. Se distinguen dos situaciones que únicamente dependen de si el suelo está *transformado* o no.

■ **Suelo urbanizado** (suelo usado)

El suelo urbanizado se define como el «integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población», incluyendo en este caso también los núcleos del medio rural. Este cambio en el nombre puede considerarse una aproximación a la realidad de los desarrollos actuales, dónde es difícil establecer el límite de la ciudad, de lo urbano, siendo más real el distinguir el territorio transformado.

Las posibles actuaciones dentro de esta situación del suelo se realizarán a través de las llamadas Actuaciones de Transformación Urbanística, que pueden tener por objeto reformar o renovar la urbanización o aumentar la dotación. Apenas se definen deberes para los propietarios del suelo urbanizado, más que los de su conservación, rehabilitación y mejora y cumplimiento de los plazos en la edificación (LS07; artículo 9). Sin embargo, la cesión de suelo para viales, zonas verdes y dotaciones, la cesión de entre un 5 y un 15% para la administración, el coste y ejecución de la urbanización y la garantía de realojo, entre otras, constituyen un deber de la promoción de Actuaciones de Transformación Urbanística.

■ **Suelo rural** (suelo para usar + suelo protegido)

Mientras que en 1995 el objetivo de cualquier política de vivienda que se preciase era el de lograr una mayor flexibilización y liberalización del suelo, en 2007 parece imponerse la intervención en el proceso urbanístico y el control o reducción del suelo urbanizable.

MODREGO, 2007

El cambio principal respecto a la ley anterior de 1998 se da en la desaparición del suelo urbanizable y su inclusión en el suelo rural, hasta ahora no urbanizable. En este caso, esta situación básica del suelo incluye los tipos de terrenos que han de ser protegidos y «los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado», es decir, los que hasta ahora constituían el suelo urbanizable. El suelo rústico recupera en cierta medida su situación de “resto”. Sin embargo, a pesar de que se menciona en diversos artículos<sup>19</sup>

<sup>19</sup>Artículo 2: « Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente»; artículo 10: «A) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización el resto del suelo rural».

la idea de preservar de la urbanización el suelo que no sea necesario para ella, a la hora de hablar de la utilización del rural (LS07; artículo 13), hay que lamentar, como menciona FARIÑA (2007), el que no se recoja explícitamente la existencia de un suelo de reserva, sin uso, teniendo que estar, según la ley vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

El suelo rural descrito en el apartado b del artículo 12; es decir, el que será urbanizado, vendrá determinado por los instrumentos urbanísticos de la Comunidad Autónoma correspondiente, considerándose que comienza la Actuación de Transformación Urbanística para convertirlo en urbanizado en el momento de la ejecución. Esta precisión en los plazos se relaciona con la asunción de derechos y deberes que se darán a la recepción de obras.

TRLS08  
2007

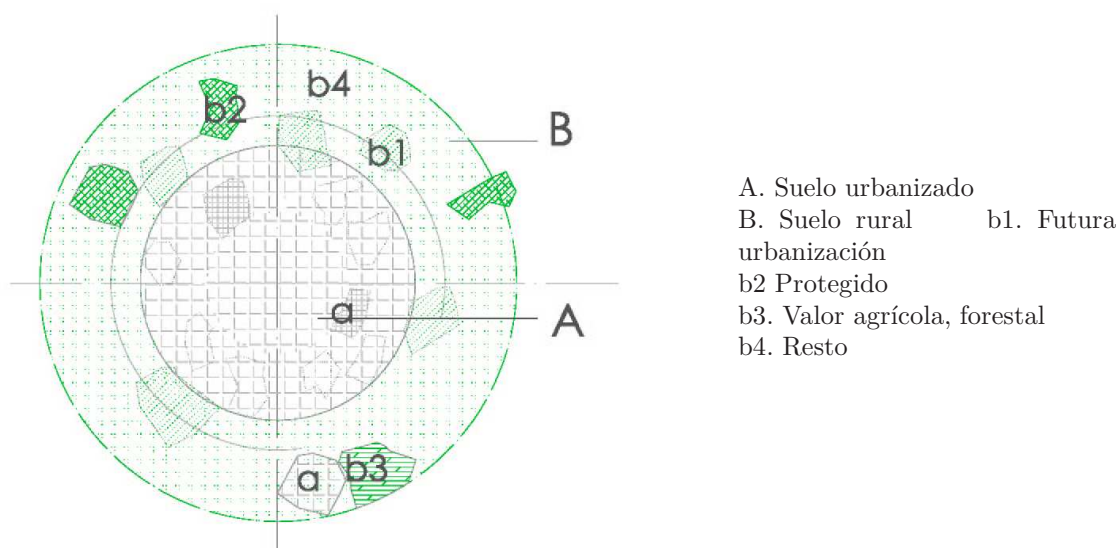


FIGURA 15: Descripción gráfica de las clases de suelo propuestas por la TRLS08

### La propiedad y el valor del suelo

Al igual que en ocasiones anteriores, o al menos así se ha dicho, con el objetivo de disminuir la especulación, se han introducido cambios en el del sistema de valoraciones, lo que ha dado lugar a una gran controversia. Mientras la ley anterior subyugaba las valoraciones de todos los tipos de suelo a los precios del mercado teniendo en cuenta los futuros usos establecidos en el planeamiento, ahora se establece un límite muy claro en entre el suelo rural y el urbano, excluyendo las posibles expectativas por el cambio de situación.

Se sigue teniendo en cuenta el valor de mercado, pero derivado de su verdadera situación. Se retrasa de esta forma la inclusión de plusvalías hasta la finalización de las obras. El valor del rural se fija en todo caso, esté en una situación de protección o de futura urbanización, según la renta potencial o real de la explotación, es decir, en función de su valor agrícola, pudiéndose corregir al alza hasta el doble según su accesibilidad y proximidad a núcleos de población. Por tanto, el valor del suelo rural sujeto a un proceso de transformación se verá influido por el grado de urbanización, mientras que el suelo urbanizado determinará su valor según su grado de edificación, además de las circunstancias ya mencionadas para el suelo rural.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

LS07; artículo 6

Otro de los cambios introducidos, esta vez en la gestión, y dentro de las posibilidades que ofrece la falta de competencias, proviene del intento de dinamizar la gestión privada, ya sea en la urbanización del suelo, en la que contempla la adjudicación de las actuaciones urbanizadoras mediante procedimientos de publicidad, como en la construcción, aunque lo remite directamente a las comunidades autónomas.

## Conclusiones

Claro está que el desarrollo urbano no es perverso en sí mismo, al contrario, suele estar puede íntimamente vinculado al desarrollo económico, y así ha sido, desde luego, en nuestro país (al igual que en el entorno europeo), en el que tienen una importancia estructural fundamental los sectores de la construcción y el turístico. La cuestión, por lo tanto, no consiste en debatir si se debe crecer o no, sino cómo se debe crecer, para que ese crecimiento sea duradero y redunde en una mayor calidad de vida de todos.

DE LA CRUZ, 2007

Aunque las últimas modificaciones en la legislación se han entendido mayoritariamente de manera positiva, por no seguir unos principios tan “liberalizadores” como los de la ley anterior, aparecen más como una mejora que como un cambio de base. Las ideas acerca del desarrollo sostenible, que no sostenibilidad (FARIÑA, 2007), promulgadas por la Comunidad Europea, se ven desarrolladas en el prólogo, y localizadas en algunos artículos. Esto no cambia, a pesar de lo que se pueda entender en algún punto, que en su raíz la ley siga siendo una ley para el crecimiento, por considerarse éste, como se comenta en el párrafo citado, de gran importancia para la economía española.

El suelo, aunque inicialmente se divide en dos únicas situaciones, se corresponde con al menos tres conceptos. El suelo urbanizado se corresponde con el ya construido, ampliando ligeramente el concepto antes definido por el suelo urbano. El suelo rural se corresponde según el caso con: el suelo como recurso natural de valor especial, en el caso del protegido; con el soporte de actividades productivas en el caso de su especial valor agrícola, ganadero o forestal; y con la idea de bien financiero en el caso del suelo sometido, o que se va a someter a un proceso de transformación urbana. Se echa en falta la idea del suelo de reserva, sin actividad, que parece entenderse por volver a tomar el suelo rural el carácter de resto, pero que resulta contraria a lo expresado en el artículo 13, tal y como ya se ha comentado anteriormente. Resulta un poco ambiguo que el suelo antes urbanizable se encuentre incorporado al suelo rural. No lo es de manera física, ya que el suelo antes de ser urbanizado es materialmente un suelo rural, pero sí puede resultar en la práctica. La inexistencia de límites claros entre lo urbanizable y lo no urbanizable es muy similar a la determinada por la ley anterior, con un simple cambio en la nomenclatura. Esta modificación respecto al resto urbanizable (LS98) o rural (TRLS08) tiene gran importancia teórica, al recoger en varios artículos la necesidad de un uso racional de los recursos. Sin embargo, será necesario esperar a comprobar si la tiene a nivel práctico, porque también se incluye «la utilización de este recurso conforme al interés general» (TRLS08; art. 2), pudiendo entenderse de esta forma el crecimiento, por los beneficios económicos antes señalados.

## Conceptos de suelo en el Texto refundido de la Ley de Suelo, de 2008

A pesar de invertir de nuevo la clasificación, y desprenderse de su prólogo una nueva y por primera vez reconocida importancia del suelo como reserva natural, el peso aparente de este concepto no está tan claro. La clasificación se limita a suelo urbanizado y suelo rural, desapareciendo como categoría propia el suelo urbanizable que tradicionalmente se corresponde con la idea de bien financiero.

- **Suelo urbanizado.** El suelo urbanizado se corresponde con la idea de soporte para las actividades económicas, vida urbana y en esta ocasión también vida “rural” por incluirse este tipo de núcleo en su definición. Aunque se contempla el suelo modificado, éste puede ser objeto de operaciones de reforma o renovación, con sus plusvalías correspondientes, y siendo también entendido como un bien financiero.



- **Suelo rural.** Se puede decir que engloba el concepto de soporte productivo, el de bien excepcional, el de bien financiero y soporte de la construcción y se entiende que el de reserva, quedando englobado en él concepto del suelo urbanizable (el de la de futura construcción se encuentra dentro del suelo rural).

Como se ha hecho notar en el apartado correspondiente, no se especifica este concepto en la ley por hacerse referencia a que todo suelo rural debe ser empleado según la explotación de sus recursos naturales. El que no exista una delimitación muy clara entre que suelo rural se puede construir o no, hace que el peso del concepto de bien financiero pueda oscilar mucho en función de la práctica final.

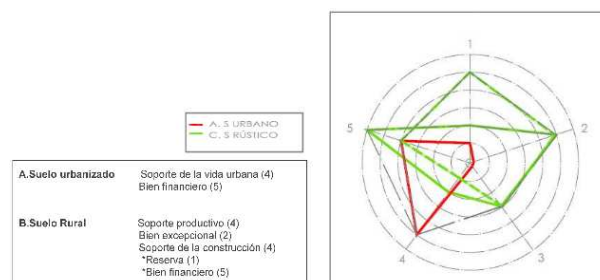


FIGURA 16: Gráfico de análisis del concepto de suelo en la ley según los cinco conceptos establecidos y las clases de suelo

Fuente: elaboración propia

## Cuadros comparativos

## Conclusiones

### El suelo en la legislación urbanística, un concepto en evolución

Cierto es que definir con una sola idea el concepto de suelo en las leyes de ordenación no sería del todo correcto; en todas y cada una de ellas podemos encontrar, en mayor o menor medida, y no en todos los casos, los siguientes conceptos: reserva natural, ecosistema, bien natural de carácter excepcional, productor y soporte de actividades productivas, soporte de vida urbana y actividades económicas y recuso económico, bien financiero.

A pesar de que en las leyes urbanísticas las clases de suelo hacen referencia a su situación física (si está o no al transformado), podríamos entender que el concepto de suelo en ellas no depende tanto de esto, sino de la relación entre los cinco suelos expuestos anteriormente.

Como conclusión, se puede observar que la idea de bien financiero se ha ido reforzando en la legislación a lo largo del tiempo, no sólo en el suelo para ser usado, sino también en el suelo urbano, tradicionalmente entendido como soporte de la vida urbana. La idea de suelo como especial valor natural a proteger también ha ido cobrando fuerza, tanto por la legislación urbanística, como en la referente a la conservación de la naturaleza, y por el impulso de la *Unión Europea*, pero referida a zonas cada vez más puntuales. El refuerzo de ambos conceptos ha debilitado, en parte, la idea de suelo como reserva natural y la de suelo como productor, por tender las definiciones de suelo rústico a ser cada vez más excluyentes, a excepción de la LS07.

Esta evolución del concepto de suelo en la legislación parece tener un reflejo claro en el territorio, que a lo largo de estos años ha perdido paulatinamente sus características naturales y su carácter agrícola a favor de una producción masiva de vivienda, vacía y carente de vida urbana, convertida en un bien financiero.

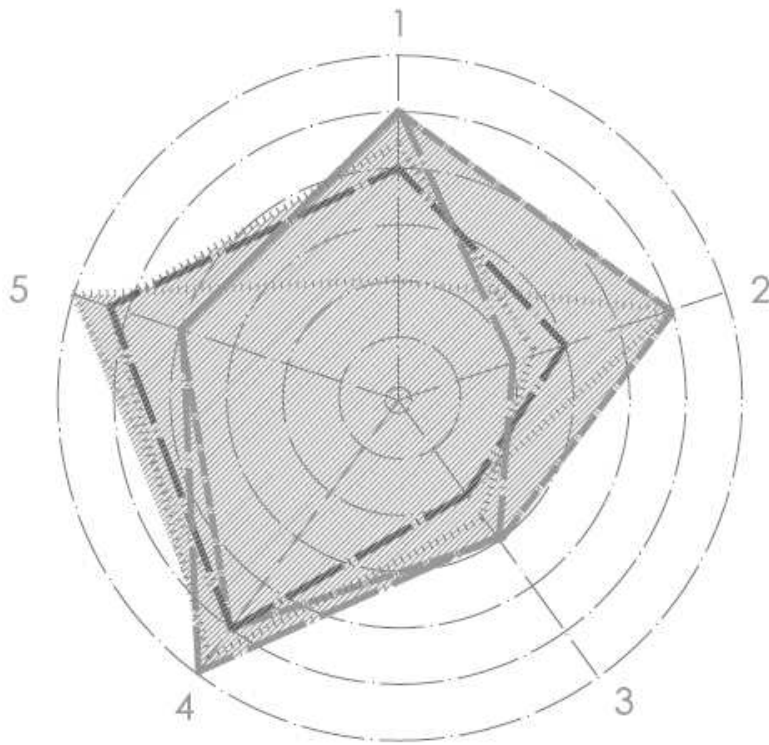
CUADRO 2: Cuadro de conceptos según las leyes analizadas

4.2. Cuadro de definiciones según concepto		Bien excepcional		Productor		Soporte actividades económicas		Bien financiero	
SUEL	Reserva – Recurso-Ecosistema								
L556				<p><b>SR</b> <b>Art. 65</b> Constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluíbles en ninguno de los dos supuestos de los artículos precedentes.</p>	<p><b>SR</b> <b>Art. 62</b> 1. Constituirán el suelo urbano estos terrenos: a) Los comprendidos en el perímetro que defina el casco de la población... conforme al artículo 12; b) Los que estén urbanizados; y c) Los que aun sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan parcial de ordenación. (...)</p>	<p><b>SRU</b> <b>Art. 64</b> Constituirán el suelo de reserva urbana los territorios comprendidos en un Plan General de ordenación para ser urbanizables y no calificables de suelo urbano según el párrafo 1 anterior.</p>			
TRLS 76		<p><b>SNUB</b> <b>Art. 80.</b> Constituirán el suelo no urbanizable: (...) b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.</p>	<p><b>SNUB</b> <b>Artículo 80.</b> Constituirán el suelo no urbanizable: (...) b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.</p>	<p><b>SNUB</b> <b>Artículo 80.</b> Constituirán el suelo no urbanizable: (...) b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.</p>	<p><b>SNUB</b> <b>Art. 12.</b> Suelo no urbanizable ... Los terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores, y en los que el planeamiento general determine para otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 78.</b> Constituirán el suelo urbano: a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esta clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que se establezca en el programa del propio Plan; y b) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 79.</b> 1. Constituirán el suelo urbanizable los terrenos a los que el Plan General Municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizados. 2. Dentro del suelo urbanizable, el Plan establecerá todas o algunas de las siguientes categorías: a) Suelo PROGRAMADO, constituido por aquel que debe ser urbanizado según el programa del propio Plan; y b) Suelo NO PROGRAMADO, integrado por el que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística.</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 10.</b> b) Los que en ejecución del planeamiento lleguen a disponer efectivamente de los de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p><b>SUB</b> <b>Art. 11.</b> Suelo urbanizable 1. ... Los terrenos a los que el PGOM declare adecuados, en principio, para ser urbanizados. a) PROGRAMADO... aquel cuyo planeamiento parcial deba ser aprobado en el plazo previsto en el programa del propio plan. b) NO PROGRAMADO, integrado por el que sólo pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de PAU</p>	
TRLS 92		<p><b>SNUB</b> <b>Art. 12.</b> Suelo no urbanizable ... Los terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores, y en los que el planeamiento general determine para otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.</p>	<p><b>SNUB</b> <b>Art. 12.</b> Suelo no urbanizable ... Los terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores, y en los que el planeamiento general determine para otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.</p>	<p><b>SNUB</b> <b>Art. 12.</b> Suelo no urbanizable ... Los terrenos a los que el planeamiento general incluya en esta clase (...), habiendo tenido en cuenta la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. ... Los que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos las 2/3 partes. (...)</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 10.</b> a) Los terrenos a los que el planeamiento general incluya en esta clase (...), habiendo tenido en cuenta la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. ... Los que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos las 2/3 partes. (...)</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 10.</b> El suelo que, ... no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y urbanística aplicable. *NO DELIMITADO Art. 8. Suelo urbano b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo. *NO CONSOLIDADO</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 8.</b> Suelo urbano Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) 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 consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. *CONSOLIDADO b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo. *NO CONSOLIDADO</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: (...)</p>	
L598		<p><b>SNUB</b> <b>Art. 9.</b> Suelo no urbanizable. Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: 1.a. Que deban incluirse en esta clase por estar inaprovechables por incompatibilidad con la 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. 2.a. 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.</p>	<p><b>SNUB</b> <b>Art. 9.</b> Suelo no urbanizable. Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: 1.a. Que deban incluirse en esta clase por estar inaprovechables por incompatibilidad con la 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.</p>	<p><b>SNUB</b> <b>Art. 9.</b> Suelo no urbanizable. Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) 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 consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. *CONSOLIDADO b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo. *NO CONSOLIDADO</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 8.</b> Suelo urbano Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) 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 consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. *CONSOLIDADO b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo. *NO CONSOLIDADO</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: (...)</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: (...)</p>		
TRLS 06		<p><b>SRU</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, histórico o artístico, o de otros valores que se establezcan en la legislación de ordenación territorial y urbanística (...)</p>	<p><b>SRU</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, histórico o artístico, o de otros valores que se establezcan en la legislación de ordenación territorial y urbanística (...)</p>	<p><b>SRU</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, histórico o artístico, o de otros valores que se establezcan en la legislación de ordenación territorial y urbanística (...)</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, histórico o artístico, o de otros valores que se establezcan en la legislación de ordenación territorial y urbanística (...)</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, histórico o artístico, o de otros valores que se establezcan en la legislación de ordenación territorial y urbanística (...)</p>	<p><b>SUB</b> <b>Art. 12.</b> Situaciones básicas del suelo. 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, histórico o artístico, o de otros valores que se establezcan en la legislación de ordenación territorial y urbanística (...)</p>		

CUADRO 3: Cuadro comparativo

1- Suelo = reserva natural, ecosistema. 2- Suelo = bien natural de carácter excepcional. 3- Suelo = productor y soporte de actividades productivas relacionadas con sus recursos (agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticos). 4- Suelo = soporte de vida urbana y actividades económicas (industria, terciario..) 5- Suelo = recuso económico, bien financiero.





1. Suelo como reserva natural y ecosistema
2. Suelo como bien natural de carácter excepcional
3. Suelo como productor y soporte de actividades productivas
4. Suelo como soporte de vivienda y actividades económicas
5. Suelo como recurso económico y bien financiero

FIGURA 17: Gráfico de análisis del concepto de suelo en la ley según los cinco conceptos establecidos y las clases de suelo

Fuente: elaboración propia

## Bibliografía

### Referencias bibliográficas

AGUILERA KLINK, FEDERICO (ED.)

1995 *Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional. Textos de S.V. Ciriacy-Wantrup y K.W. Kapp.*

Madrid: Fundación Argentaria-Visor.

BERGES, ÁNGEL Y ONTIVEROS, EMILIO

2007 «La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXXIX, nº 152-153, pp 259-265.

BIDAGOR LASARTE, PEDRO

1996 «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107-108, pp 91-100.

CARPINTERO, ÓSCAR

2005 *El Metabolismo de la economía española. Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000).*

Madrid: Fundación César Manrique.

DE LA CRUZ, ÁNGELA

2007 *La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: Necesidad y oportunidad de una reforma.*

Madrid.

DE TERÁN, FERNANDO

1978 *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980).*

Madrid: Alianza Universidad. Segunda edición.

FARIÑA TOJO, JOSÉ

2007 «Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXXIX, nº 152-153, pp 291-300.

GAJA I DÍAZ, FERNANDO

2003 «El suelo como excusa: el desarrollismo rampante»

*Boletín CF+S*, nº 29/30. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afgaj.html>

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, JAVIER

1996 «Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107-108, pp 8.

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, JAVIER

1997 «La nueva Ley Estatal del suelo como culminación de una primera fase: hacia la oscilante convergencia interna del urbanismo español»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXIX, nº 113-114, pp 505-509.

GÓNZALEZ BERENGUER, JOSÉ LUIS

1969 *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico.*

Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.

HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN

2002 «Evolución de la regulación urbanística»

*El ecologista*, nº 34, pp 19-21.

MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS

2008 «Cuestiones fundamentales de la Ley 8/2007 de suelo»

*Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, pp 11.

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL

1994 «La propiedad en la nueva Ley del Suelo»

*Derecho Privado y Constitución*, nº 3, Mayo-Agosto.

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL

1996 «Constitución y democracia 1976-1996: La segunda reforma de la Ley del Suelo»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVII, nº 107-108, pp 127-148.

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL

2003 «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas»

*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 37, nº 200, pp 135–198.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

2008 *Perfil Ambiental de España. Informe basado en indicadores.*

Madrid. NIPO 770-09-185-7.

MOLINA COSTA, PATRICIA

2007 *La intervención urbanística en suelo urbano. Análisis de instrumentos.*

Trabajo de investigación tutelado por Agustín Hernández Aja, dentro del programa de Doctorado “Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana” del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/apmol.html>

NAREDO, JOSÉ MANUEL Y VALERO, ANTONIO

1999 *Desarrollo económico y deterioro ecológico.*

Madrid: Fundación Argentaria–Visor.

NAREDO, JOSÉ MANUEL

2001 «Instrumentos financieros y económicos para la sostenibilidad urbana»

*Boletín CF+S*, nº 29/30. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/ajnar1.html>

NAREDO, JOSÉ MANUEL

2002 «Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos»

*Boletín CF+S*, nº 24. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajnar>

PAREJO ALFONSO, LUCIANO JOSÉ

1996 «Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107–108, pp 158–166.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO JOSÉ

1997 «Análisis de la doctrina urbanística contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la legislación del suelo»

*Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, vol. XXIX, nº 112, pp 311–322.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO JOSÉ

2003 «Urbanismo, política territorial y marco legal general»

*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 37, nº 200, pp 199–250.

PERALES MADUEÑO, FRANCISCO

1996 «La primera reforma de la Ley del Suelo. 1956–1975»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 107–108, pp 101–126.

PERALES MADUEÑO, FRANCISCO

1997 «La reforma del régimen urbanístico del suelo y de las valoraciones»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXIX, nº 113–114, pp 531–540.

RAMÓN, FERNANDO

1974 “El suelo urbano”

epílogo a la segunda edición de *La ideología urbanística*, también disponible en *Boletín CF+S*, nº 29/30. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afam.html>

RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMÁS

1997 «El Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: ¿una salida a la crisis?»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXIX, nº 113–114, pp 519–529.

RIERA, PERE

1997 *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación a otros países.*

Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, JULIO

2007 «Ley de Suelo y mercado de vivienda»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXIX, nº 152–153, pp 481–491.

RODRÍGUEZ MORO, NEMESIO

1956 «Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana»

*Revista de Administración Pública*, nº 20, pp 183–190, ISSN 0034-7639.

SMITH, COLIN

1988 *Collins dictionary*.

London: Collins Publishers. 2<sup>nd</sup> Edition.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

1993 «Informe sobre el mercado del suelo»

*Ciudad y Territorio: Estudios Urbanos*, vol. I, nº 94–95.

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS

2007 «Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo»

*Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXIX, nº 152–153, pp 241–247.

VÁZQUEZ ESPÍ, MARIANO

2010 «Pensar el Territorio desde las perspectivas ecológica, social y económica»

*Boletín CF+S*, nº 45. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n45/amvaz.html>

EL PAÍS

1984 “La Carta Mundial de la Naturaleza”

12 de noviembre de 1984. Disponible en

[http://www.elpais.com/articulo/sociedad/ORGANIZACION\\_DE\\_LAS\\_NACIONES\\_UNIDAS\\_/ONU/Carta/Mundial/Naturaleza/elpepisoc/19841112elpepisoc\\_8/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/ORGANIZACION_DE_LAS_NACIONES_UNIDAS_/ONU/Carta/Mundial/Naturaleza/elpepisoc/19841112elpepisoc_8/Tes/).

#### Recursos de internet

Real Academia de la Lengua Española. <http://www.rae.es>

Wikipedia, enciclopedia libre. <http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>

Wikipedia, the free encyclopedia. [http://en.wikipedia.org/wiki/Main\\_Page](http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page)

## Legislación

### Parlamento Europeo

AUKEN, MARGARET

2009 *Informe del Parlamento Europeo, Sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas.*

Comisión de peticiones del Parlamento Europeo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1995 *Informe de la Comisión sobre la aplicación del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. “Hacia un desarrollo sostenible”.*

Informe COM(95) 624 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1998 *Decisión No 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: “Hacia un desarrollo sostenible”.*

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1999 *Comunicación de la Comisión: El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: “Hacia un desarrollo sostenible.”*

COM(1999) 543 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2001 *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y las Regiones: sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos.”*

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2002 *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y las Regiones: Hacia una estrategia temática para la protección del suelo.*

## COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2004 *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y las Regiones: Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano.*

## COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2005 *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano.*

## COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2006 *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible.*

**Legislación española**

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1956 *Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*  
BOE n<sup>o</sup>135. 14 de mayo de 1956. pp. 3106-3134. (LS56)

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1975 *Ley 19/1975, de 2 de mayo de 1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.*  
BOE n<sup>o</sup>107 de 5 de mayo de 1975. pp. 9427-9448. (LS75)

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1976 *Real Decreto 3146/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística.*  
BOE n<sup>o</sup>144 de 16 de junio de 1976. pp. 11757-11768. (TRLS76)

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1978 *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.*  
BOE 1978

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1990 *Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Urbanístico y Valoraciones del suelo.*  
(LS90)

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1992 *Real Decreto legislativo 1/92, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.*  
BOE 156, 30 de junio de 1992. pp. 22238-22273. (TRLS92)

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1996 *Real decreto ley 5/1996 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes*

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1997 *Sentencia 61/1997*

## GOBIERNO DE ESPAÑA

1998 *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.*  
BOE 89, 14 de abril de 1998. pp. 12296-122303. (LS98)

## GOBIERNO DE ESPAÑA

2000 *Real Decreto ley 4/2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes*

## GOBIERNO DE ESPAÑA

2003 *Ley 10/2003 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.*



GOBIERNO DE ESPAÑA

2007 *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.*

BOE 29 de mayo de 2007. (LS07)

GOBIERNO DE ESPAÑA

2008 *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.*

Ministerio de la vivienda. Jueves 26 junio 2008 BOE núm. 154. (TRLS08)

## Legislación de otros países

REPÚBLICA ITALIANA

1942 *Legge Urbanística Statale 17 agosto 1942. n. 1150.*

Diario Oficial n<sup>o</sup>244 de 16 de octubre de 1942.

Town and Country Planning Act 1947.

## Anexos. Legislación española

### I. Constitución Española

#### Art. 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

#### Art. 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

### II. Legislación urbanística

#### Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

##### Prólogo

La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar en cambio los núcleos de equilibrado desarrollo en los que armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran actividad económicasocial. [...]

El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone, sin embargo efectuarlo precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público también debe amortizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad. [...]

Si el ideal de la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución sin embargo no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría grandes quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada.

#### Art. 63

1. Constituirán el suelo urbano estos terrenos:

- a) Los comprendidos en el perímetro que defina el casco de la población, conforme al artículo 12;
- b) Los que estén urbanizados; y

Los que aun sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan parcial de ordenación. [...]

#### Art. 64

Constituirán el suelo de reserva urbana los territorios comprendidos en un Plan General de ordenación para ser urbanizables y no calificables de suelo urbano según el párrafo 1 anterior.

**Art. 65**

Constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluíbles en ninguno de los dos supuestos de los artículos precedentes (Art. 63, suelo urbano; Art. 64, suelo de reserva urbana)

**Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, de 1975**

**Prólogo**

El examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano, se caracteriza en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades. [...]

Entre las causas de la situación urbanística española susceptibles de tratamiento con medidas legislativas, destacan fundamentalmente las siguientes:

- f. Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico, introducida en la legislación española al hilo de la doctrina dominante en la época en la que se promulgó la Ley del Suelo, como documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, [...]
- g. La indisciplina urbanística, que ha encontrado la inadaptación de los Planes a las necesidades cambiantes la disculpa permanentemente invocada y que se ha visto también favorecida por las quiebras que el vigente ordenamiento ofrece al principio de distribución justa y equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento y de la urbanización, [...]
- h. La inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación y tutela entre las distintas administraciones interesadas, [...]
- i. El uso abusivo de las normas sobre el fomento de la edificación, [...]
- j. Desde el punto de vista de la política urbanística, el condicionante fundamental de la oferta de suelo y su precio excesivo lo constituye la escasez de suelo urbanizado. Dicha escasez viene determinada fundamentalmente por los propios planes cuando califican como apto para el desarrollo urbano una cantidad de suelo insuficiente para atender en condiciones razonables de competencia, las necesidades de la demanda; [...]; por un régimen jurídico del suelo que no ha constituido estímulo suficiente contra las ventajas que en la retención han encontrado los propietarios desde su posición dominante en este mercado. [...]

El principio según el cual el planeamiento no concede directamente el derecho a edificar tiene su reflejo, en la materia de valoraciones del suelo, en la adopción del criterio según el cual el valor que a éste se le concede debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del Plan que se observe en cada caso.

**Real Decreto 3146/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística**

**Art. 78**

Constituirán el suelo urbano:

- a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.
- b) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.

**Art. 79**

1. Constituirán el suelo urbanizable los terrenos a los que el Plan General Municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizados.
2. Dentro del suelo urbanizable, el Plan establecerá todas o algunas de las siguientes categorías:
  - a) Suelo programado, constituido por aquél que deba ser urbanizado según el programa del propio Plan.
  - b) Suelo no programado, integrado por el que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística.

**Art. 80**

Constituirán el suelo no urbanizable:

- a) Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores.
- b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.
- c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico artístico.

**Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.****Art. 3**

El aprovechamiento de cada zona será el resultado de multiplicar su superficie por la edificabilidad correspondiente, expresada en metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelos, y por el coeficiente de homogeneización obtenido según se señala en el número 2 de este artículo.

**Art. 4**

El aprovechamiento de un sector lo constituirá la suma de los aprovechamientos que correspondan a todas las zonas en él incluidas. El aprovechamiento medio de cada sector se obtendrá dividiendo su aprovechamiento por la superficie total del sector.[...]

**Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Urbanístico y Valoraciones del suelo****Exposición de Motivos**

Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes, derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (art. 47.2), según el cual la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

**Real Decreto legislativo 1/92, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana****Prólogo**

Las dificultades objetivas que la tarea refundidora ha presentado se derivan de las profundas diferencias existentes entre la vigente ley sobre Régimen del suelo y valoración urbana [...], y la citada ley 8/1990, además de la delegación legislativa encomendada, así como los diversos Reales decretos leyes [...]. Estas dificultades se acrecientan con las innovaciones que en materia urbanística ha introducido la constitución, al atribuir a las comunidades autónomas competencias sobre ordenación del territorio e imponer una regulación del suelo acordada con el interés general que impida la especulación (art. 47).

**Art. 3. Finalidades y atribuciones de la acción urbanística**

El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y en general en los costes de implicación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos que deben [...] impedir la especulación [...] el ordenamiento jurídico vigente [...] se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios de suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y por rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en medida suficiente para incidir en la regulación del mercado inmobiliario o para adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial.

**Art. 10. Suelo urbano en municipios con planeamiento**

Constituirán el suelo urbano:

- a) Los terrenos a los que el planeamiento general incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características

adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. También se considerarán urbanos los terrenos que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca.

b) Los que en ejecución del planeamiento lleguen a disponer efectivamente de los de urbanización mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.

**Art. 11. Suelo urbanizable**

1. Constituirán el suelo urbanizable, los terrenos a los que el Plan General Municipal declare adecuados, en principio, para ser urbanizados.

2. Dentro del suelo urbanizable el Plan establecerá todas o alguna de las siguientes categorías:

a) Suelo programado, constituido por aquel cuyo planeamiento parcial deba ser aprobado en el plazo previsto en el programa del propio plan.

b) Suelo no programado, integrado por el que sólo pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de programas de actuación urbanística.

3. El suelo calificado como apto para urbanizar por normas subsidiarias de planeamiento se equipara al suelo urbanizable programado excepto a los efectos de la necesidad de programación y de régimen de utilización del suelo.

4. En todo caso a los efectos de valoración del suelo, supuestos expropiatorios y obtención de terrenos dotacionales, el suelo apto para urbanizar se equipará al suelo urbanizable programado.

**Art.12. Suelo no urbanizable**

Constituirán el suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores, y en particular, los espacios que dicho planeamiento determine para otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.

**Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, que deroga prácticamente la totalidad de los artículos del texto refundido de 1992**

**Fundamento 15**

Dispone tan sólo de la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de la propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse forma a esta propiedad (delimitación negativa); suelo en el que sí puede establecerse y por lo tanto se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia.

**Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. BOE 89, 14 de abril de 1998**

**Prólogo**

2. Dentro de estos concretos límites, que comprenden inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. [...] Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.a de la Constitución Española.

[...]

Ésta es la idea general de la que la Ley parte con el propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias que puedan impedir el despliegue por los legisladores autonómicos y por las Administraciones públicas competentes, de políticas urbanísticas más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias en el contexto de una economía cuya globalización la hace especialmente sensible a los cambios de coyuntura.

[...]

3. En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor

fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.

#### **Art. 8. Suelo urbano**

Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley:

a) 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.

b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

#### **Art. 9. Suelo no urbanizable.**

Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1.a 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.

2.a 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.

#### **Art. 10. Suelo urbanizable.**

El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.

### **Real Decreto Ley 4/2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes**

#### **Art. 1. Modificación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.**

Uno. El punto 2 del artículo 9 queda redactado de la siguiente forma: 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.[...]

### **Ley 10/2003 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes**

#### **Prólogo**

La evolución positiva de la economía española, en la que han tenido especial incidencia las medidas liberalizadoras acordadas por el Gobierno, hace necesario seguir avanzando en el proceso de liberalización para mantener el ritmo de crecimiento económico. Por otra parte, la interdependencia de las economías, al introducir ciertos elementos de comportamiento imprevisible que pueden repercutir desfavorablemente en la evolución positiva producida hasta ahora en la economía española, obliga también a adoptar ciertas medidas que eviten efectos indeseables.

#### **Artículo 1. Modificación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.**

Uno. El punto 2 del artículo 9 queda redactado de la siguiente forma:

Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

### **Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. BOE 29 de mayo de 2007**

#### **Prólogo**

En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad

existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.[...]

**Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo**

**Art. 12. Situaciones básicas del suelo.**

1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural.