



**Congreso Nacional del Medio Ambiente**  
Cumbre del Desarrollo Sostenible

## COMUNICACIÓN TÉCNICA

# El regreso a la ciudad. Sobre la necesidad de innovación en el planeamiento del suelo urbano

Autor: Patricia Molina Costa

Institución: Universidad Politécnica de Madrid - Escuela Técnica Superior de  
Arquitectura

E-mail: [patmola@yahoo.es](mailto:patmola@yahoo.es)



## RESUMEN:

El llamado suelo urbano en el ámbito del planeamiento urbanístico no es otra cosa que la ciudad propiamente dicha, la ciudad que ya existe, que engloba tanto la ciudad histórica heredada como los recientes desarrollos urbanísticos. Es por tanto un espacio complejo compuesto de muchas realidades, donde se encuentran áreas con problemas de índole muy diversa y a veces incluso contrapuesta. En cualquier caso es un espacio habitado, donde se producen relaciones sociales e intercambios económicos; es el soporte físico de la vida urbana, por lo que debe proporcionar la suficiente calidad ambiental para que esta se pueda desarrollar. Además, contiene las áreas más antiguas, donde se ha ido superponiendo en capas la herencia construida de las sucesivas sociedades que las han habitado, y por tanto tienen un valor patrimonial, histórico y cultural para la sociedad actual. Las partes más antiguas de la ciudad presentan problemas de envejecimiento del entorno construido, de concentración de población con problemas económicos y sociales, de falta de equipamiento comunitario y espacios libres. Otras partes sufren el abandono de esos espacios públicos o la falta de usos complementarios a la vivienda. Las partes más nuevas se encuentran con el problema de la falta de vitalidad urbana, que provoca calles desiertas de peatones y parques sin uso. El planeamiento de estas áreas debe por tanto responder a problemas muy diversos, y necesita de enfoques e instrumentos específicos para cada uno de ellos. Como decíamos, la característica básica del suelo urbano es que está habitado, y por tanto el planeamiento debe realizarse teniendo en cuenta esa población que lo habita. Esto marca una diferencia fundamental con el resto del suelo de un territorio que se vaya a ordenar: tanto en el suelo que se prevea urbanizar, como en aquel que se vaya a preservar, no existe una sociedad previa, por lo que los problemas que se presentan son de otro orden. Las preguntas que se plantean entonces son: ¿qué enfoque han dado las leyes españolas al suelo urbano? ¿En qué se diferencia del tratamiento dado al suelo urbanizable? ¿Se han diseñado herramientas específicas para abordar los problemas del suelo urbano? ¿Cómo han evolucionado las leyes en este aspecto? Como comprobaremos, desde que se aprobara la primera Ley del Suelo en 1956, la legislación española en esta materia se ha caracterizado por una dedicación casi exclusiva a los mecanismos de extensión urbana, de creación de nueva ciudad, definiendo escasamente los instrumentos de actuación en el tejido existente.



- I. Marco general: la intervención urbanística en suelo urbano
  - II. Legislación estatal del Suelo. Análisis
  - III. Legislación autonómica del Suelo. Análisis
  - IV. Conclusiones
  - V. Bibliografía
- 

## I. MARCO GENERAL: LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA EN SUELO URBANO

### – Planeamiento y gestión del suelo urbano

El llamado *suelo urbano* en el ámbito del planeamiento urbanístico no es otra cosa que la ciudad propiamente dicha, la ciudad que ya existe, que engloba tanto la ciudad histórica heredada como los recientes desarrollos urbanísticos. Es por tanto un espacio complejo compuesto de muchas realidades, donde se encuentran áreas con problemas de índole muy diversa y a veces incluso contrapuesta. En cualquier caso es un espacio *habitado*, donde se producen relaciones sociales e intercambios económicos; es el soporte físico de la vida urbana, por lo que debe proporcionar la suficiente calidad ambiental para que esta se pueda desarrollar. Además, contiene las áreas más antiguas, donde se ha ido superponiendo en capas la herencia construida de las sucesivas sociedades que las han habitado, y por tanto tienen un valor patrimonial, histórico y cultural para la sociedad actual. Las partes más antiguas de la ciudad presentan problemas de envejecimiento del entorno construido, de concentración de población con problemas económicos y sociales, de falta de equipamiento comunitario y espacios libres. Otras partes sufren el abandono de esos espacios públicos o la falta de usos complementarios a la vivienda. Las partes más nuevas se encuentran con el problema de la falta de vitalidad urbana, que provoca calles desiertas de peatones y parques sin uso.

El planeamiento de estas áreas debe por tanto responder a problemas muy diversos, y necesita de enfoques e instrumentos específicos para cada uno de ellos. Como decíamos, la característica básica del suelo urbano es que está habitado, y por tanto el planeamiento debe realizarse teniendo en cuenta esa población que lo habita. Esto marca una diferencia fundamental con el resto del suelo de un territorio que se vaya a ordenar: tanto en el suelo que se prevea urbanizar, como en aquel que se vaya a preservar, no existe una sociedad previa, por lo que los problemas que se presentan son de otro orden.

Las preguntas que se plantean entonces son: ¿qué enfoque han dado las leyes españolas al suelo urbano? ¿En qué se diferencia del tratamiento dado al suelo urbanizable? ¿Se han diseñado herramientas específicas para abordar los problemas del suelo urbano? ¿Cómo han evolucionado las leyes en este aspecto?

Como trataremos de comprobar, desde que se aprobara la primera Ley del Suelo en 1956, la legislación española en esta materia se ha caracterizado por una dedicación casi exclusiva a los mecanismos de extensión urbana, de creación de nueva ciudad, definiendo escasamente los instrumentos de actuación en el tejido existente. En este contexto, la intervención urbanística en suelo urbano se vuelve complicada y a menudo se hace casi imposible, por lo que el planeamiento general en suelo urbano se ve, en muchos casos, limitado al establecimiento de alineaciones y la redacción de ordenanzas.



Sin embargo, desde finales de los años setenta se viene manifestando en España una conciencia de la necesidad de rehabilitar la ciudad consolidada. La teoría de la Austeridad<sup>1</sup> marcó una forma de abordar la intervención urbana en los años ochenta, dando lugar a múltiples experiencias; en Madrid, inspiró el Avance del Plan General de 1983, que se aprobó finalmente en 1985 y que apostaba por la intervención en suelo urbano, delimitando multitud de ámbitos de ordenación, para llevar a cabo operaciones de sutura, de remate y de reequipamiento de los barrios que habían crecido a gran velocidad en las décadas anteriores.

### – Acciones comunitarias para la mejora del medio ambiente urbano

A partir de los años noventa la Unión Europea comienza a impulsar políticas en materia de sostenibilidad. La rehabilitación urbana es uno de los pilares de la sostenibilidad en materia urbanística, dado que se basa en la adecuación de un suelo ya edificado para volver a dotarlo de usos o mejorar las condiciones en las que estos se realizan; significa por tanto la reducción de la necesidad de consumo de suelo para la urbanización, así como un ahorro energético y material al reutilizar infraestructuras existentes.

La Iniciativa Comunitaria Urban se puso en marcha en 1994, dentro de la política de cohesión de la Unión Europea; su objetivo era la *revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible*, puesto que se había comprobado que es en las áreas urbanas donde mayores desigualdades se producen. Se trataba de permitir a los núcleos urbanos con problemas económicos y sociales optar a subvenciones de los Fondos Estructurales europeos para desarrollar medidas orientadas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades. Entre sus objetivos específicos se encontraban el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas, la lucha contra la exclusión social y la regeneración física y ambiental para incrementar el atractivo de las ciudades y explotar su patrimonio cultural y arquitectónico. Las medidas subvencionables incluían la renovación de edificios<sup>2</sup>, la creación de espacios verdes, la integración de las clases desfavorecidas en los sistemas educativos, la creación de empleo, la mejora de las condiciones ambientales, el fomento del uso de energías renovables, etc. La primera fase de la Iniciativa (Urban I) se desarrolló entre 1994 y 1999, y en ella participaron 118 municipios de la UE (29 de ellos españoles). En 2000 se puso en marcha una segunda fase, que finalizó en 2006, en la que se pusieron en marcha 70 programas (10 españoles).

En 2006 se redactó la “Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano”, en desarrollo de lo estipulado por el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (2002-2006). En ella se destacan los principales retos ambientales a los que se enfrentan las áreas urbanas y el decisivo papel que juegan las administraciones locales a la hora de mejorar el medio ambiente urbano. La Estrategia describe una serie de medidas cuyo objetivo es “*contribuir a una mejor aplicación de la actual política y legislación medioambiental de la UE a nivel local prestando apoyo y animando a las autoridades locales a adoptar un enfoque más integrado de la gestión urbana*”. Entre estas medidas se encuentran la orientación sobre la gestión integrada del medio

<sup>1</sup> Campos Venuti, G. (1981) *Urbanismo y austeridad*. Editorial Siglo XXI, Madrid.

<sup>2</sup> Excluyendo la vivienda, que quedó fuera del programa URBAN



ambiente y sobre planes de transporte urbano sostenible, el apoyo al intercambio de buenas prácticas en la UE, etc. Esta estrategia, de carácter transversal, trata de incidir en diversos campos, entre ellos, el cambio climático, el medio ambiente y la calidad de vida, el uso sostenible de los recursos naturales y la planificación urbana sostenible. Con respecto a esta última afirma:

*“La planificación urbana sostenible (utilización adecuada del suelo) contribuirá a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica. La gestión integrada del medio urbano deberá propiciar políticas de utilización de suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo (...) La estrategia temática para la protección del suelo, en curso de elaboración, tratará con probabilidad la rehabilitación y reutilización de las zonas industriales abandonadas así como la planificación del ahorro del espacio con el fin de aminorar el sellado de suelos y asegurar un uso racional”*

Asimismo, las propuestas de la Comisión para el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales en el periodo 2007-2013 suponen una oportunidad de financiación para tratar las prioridades ambientales de las zonas urbanas, entre ellas las estrategias integradas para la regeneración urbana.

#### – **Contexto actual: Rehabilitación y crisis**

En los últimos 25 años se han desarrollado en España numerosas intervenciones sobre el tejido consolidado de las ciudades, generando a lo largo del proceso un sólido cuerpo de prácticas urbanísticas que, sin embargo, no se han visto apoyadas por un desarrollo del marco legislativo acorde a la magnitud e importancia de dichas intervenciones. En un escenario de crisis como el que se nos presenta actualmente, los poderes públicos ya han anunciado su intención de reconducir la actividad inmobiliaria hacia la intervención en la ciudad consolidada frente a la creación de nueva ciudad. Este giro de 180º en la concepción de la actividad urbanística pone en el punto de mira a los barrios consolidados de nuestras ciudades, más allá de la atención que se ha venido prestando a los cascos históricos como reclamo turístico y capital simbólico de nuestras ciudades. De hecho, es en esos barrios donde se producido una mayor cantidad de intervenciones, y en los que se ha comprobado que la rehabilitación urbana puede producir procesos de exclusión social y expulsión de la población residente, es decir, lo que se suele conocer como *gentrificación*<sup>3</sup>. Es por tanto fundamental que, de cara a intervenir en los tejidos consolidados en su conjunto, aprendamos de las experiencias pasadas para acometer las futuras sin repetir errores.

#### – **Sobre la necesidad de generar instrumentos innovadores de planeamiento**

A la vista de este contexto, cabe preguntarse si la reciente legislación española sobre suelo y urbanismo ha recogido esta preocupación por la rehabilitación y la regeneración urbana. Parece que no ha sido así, por lo que, aunque el contexto social, político e

---

<sup>3</sup> El aburguesamiento, o gentrificación (del inglés, gentrification) es un proceso de transformación urbana en el población original de un sector o barrio deteriorado es progresivamente desplazada por otra de mayor adquisitivo como consecuencia del aumento de precio de las viviendas y locales tras la renovación del barrio.



incluso económico<sup>4</sup> es, en principio, propicio a la rehabilitación urbana, es difícil llevarla a la práctica porque, entre otras causas, faltan los instrumentos de planeamiento y gestión adecuados. Hasta el momento, en general los municipios españoles han apostado por una rehabilitación basada fundamentalmente en la dimensión física del problema, es decir, basada en el fomento de la rehabilitación de la edificación (normalmente a través de subvenciones a la propiedad) y la reurbanización de los espacios públicos<sup>5</sup>. Es necesario plantear instrumentos de intervención que permitan incluir las dimensiones social, económica y ambiental del problema.

Actualmente los principales problemas que se plantea la disciplina ante la cuestión de la intervención en el suelo urbano son de diversa clase. En primer lugar, la dificultad de obtener los terrenos necesarios para dotar al suelo urbano de los equipamientos y espacios libres que demanda el nuevo modelo de vida y los actuales estándares de calidad de vida. La gran compacidad del suelo urbano hace muy difícil su adaptación a las exigencias normativas que se imponen en la ciudad de nueva creación, no sólo en cuanto a dotaciones y espacios libres, sino también en cuanto a las condiciones de habitabilidad de las viviendas (soleamiento, ventilación, etc.)

Existe asimismo un problema de carácter instrumental cuyas causas se encuentran en los principios fundamentales sobre los que se ha apoyado la regulación urbanística española a lo largo de su historia. Se trata de la dificultad de introducir en la ciudad consolidada los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas que se aplican en el suelo que se encuentra aún en proceso de transformación. Como veremos, se han adoptado dos posturas diferentes para dar solución a este problema: bien se ha evitado la necesidad de redistribución limitándose la intervención a la aplicación de las ordenanzas de edificación, o bien se ha tratado de realizar una equidistribución llevada hasta sus últimas consecuencias, unificando el aprovechamiento unitario de cada solar, independientemente de su localización, valor de mercado, etc.

Dada la complejidad que presentan las intervenciones en suelo urbano, por las limitaciones físicas del tejido, la implicación de multitud de propietarios en situaciones muy diversas y la necesidad de atender problemas sociales de toda clase (población envejecida, arrendamientos ilegales, hipotecas, herencias no resueltas, hacinamiento de población inmigrante, etc.), estas actuaciones requieren en muchas ocasiones que sea la administración pública quien tome la iniciativa. Sin embargo esto requiere una apuesta política por este tema que de momento no se ha generalizado. Por el contrario, las administraciones públicas han tratado en los últimos tiempos de incentivar la iniciativa privada en los procesos de rehabilitación de las áreas consolidadas.

Resulta pues necesario revisar nuestra forma de intervenir en la ciudad para encontrar los instrumentos adecuados para ello. Como señala Fernando Roch:

*“Esa naturaleza evolutiva y compleja del espacio considerado como suelo urbano requeriría un reconocimiento específico en el sistema de regulaciones, que le*

---

<sup>4</sup> En cuanto que existen subvenciones destinadas a tal fin

<sup>5</sup> Como se aprecia en el hecho de que la medida “Mejora del medio ambiente urbano” es la que ha recibido mayores subvenciones por parte de la Iniciativa URBAN en la mayoría de los casos en las intervenciones realizadas en los cascos históricos españoles, con un promedio del 37% y hasta el 81% en Málaga. Esta medida incluye la “mejora del espacio público e infraestructuras”, las “mejoras medioambientales” y la “recuperación de la memoria histórica a través del patrimonio” (Molina, 2004)



*diferenciaría radicalmente de los instrumentos destinados a la producción de suelo nuevo*<sup>6</sup>

Comenzaremos analizando el cuerpo jurídico en materia de suelo y urbanismo, concretamente en la parte referente a planeamiento y gestión del suelo urbano. Para ello se han seleccionado los artículos más directamente relacionados de las cinco leyes del suelo estatales que se han aprobado en España y de la ley del suelo vigente en la Comunidad de Madrid para, a partir de su lectura y la de bibliografía relacionada, realizar un análisis de cada ley en lo que respecta a la intervención sobre el suelo urbano.

## II. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL DEL SUELO.

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

Se trata de la primera ley de suelo aprobada en España, orientada a fundir en un solo texto la legislación anterior, constituida básicamente por la Ley de Ensanche y Extensión de 26 de julio de 1892, la Ley de Saneamiento y Reforma Interior de 18 de marzo de 1895, la de Solares de 15 de mayo de 1945 y por la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955.

Esta ley se redacta en un contexto de gran crecimiento de las áreas urbanas, básicamente debido al fuerte flujo migratorio del campo a la ciudad y al comienzo de la recuperación económica tras la Guerra Civil. Se aprecia en la ley que la principal necesidad en ese momento era ordenar y planificar el desarrollo urbano, por lo que se articularon mecanismos adecuados para ello:

*“La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados”<sup>7</sup>.*

Se confiaba en el planeamiento como *“la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”<sup>8</sup>* y para ello se definieron los tipos de planes y proyectos, su gestión, los sistemas de actuación, plazos de ejecución, tipos de iniciativa, etc. Por otra parte, trataba de acabar con la especulación del suelo regulando el régimen jurídico de este mediante el establecimiento de clases, según su situación y destino: Rústico, de Reserva Urbana y Urbano.

En el suelo urbano, establecía la redacción de Planes de Especiales de Reforma Interior cuando fuera necesario actuar sobre el casco urbano, sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética y mejorar los servicios públicos. Sin embargo, la Ley se limitaba a definir este instrumento, sin llegar a desarrollarlo.

Los deberes de los propietarios consistían en ejecutar la urbanización y ceder suelo para viales y jardines, en *“justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles...del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes”* (art. 114.1). En actuaciones de reforma interior, cuando los

<sup>6</sup> Roch Peña, F. (2002) *El suelo urbano*, en “La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico”. Ed. Marea, Madrid.

<sup>7</sup> Exposición de motivos de la Ley de 1956

<sup>8</sup> Exposición de motivos de la Ley de 1956



beneficios que se fueran a obtener fueran inferiores a los costes de la operación, la Comisión Provincial de Urbanismo podía autorizar la disminución de dichas obligaciones.

- **Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.**

Esta ley “*repite las mismas técnicas de planeamiento y gestión que para el Suelo Urbano contemplaba la del 56, vuelve a inhibirse del problema básico del suelo urbano y reconduce la corrección de sus conflictos internos a la periferia*”<sup>9</sup>. Se trata pues de una nueva *ley de ensanche*, si bien surge en un contexto político, social y económico bien diferente al de 1956. En este momento, los centros de las ciudades acusaban problemas de congestión, terciarización, escasez y progresiva desaparición de los espacios destinados a equipamientos públicos y zonas verdes, así como abandono, destrucción y sustitución del patrimonio urbano. Además, la defensa de la ciudad y el patrimonio, así como la exigencia de equipamientos públicos, se convirtieron en esos años en el eje central de las reivindicaciones de los movimientos vecinales y sociales.

Por primera vez la Ley, y el Reglamento de Planeamiento que la desarrollaba, determinaban los estándares de equipamiento comunitario y zonas verdes necesarios, y prevían los mecanismos adecuados para su obtención. Pero lo hacían sólo para el Suelo Urbanizable. Así, el artículo 13.2 de la LS 76 señalaba que los Planes Parciales, instrumento para el desarrollo del Suelo Urbanizable Programado y de los Programas de Actuación Urbanística en Suelo Urbanizable No Programado, deberían reservar al menos 18 m<sup>2</sup>/viv para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, así como 10 m<sup>2</sup>/viv para centros culturales y docentes públicos y privados. Por el contrario, en el Suelo Urbano sólo se determinaban algunos de estos conceptos (art. 12.2.1) pero no se cuantificaban, dejándose al ambiguo criterio de las “*características socio-económicas de la población*”. En cuanto al sistema general de espacios libres, el art. 12.1 de la LS establecía que el Plan General debería integrar como elementos determinantes del desarrollo urbano “*los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a 5 m<sup>2</sup>/habitante*”. Al no establecerse en la ley que una parte de esa reserva debiera localizarse en el Suelo Urbano, esos sistemas generales tendieron a centrifugarse hacia la periferia, hacia el Suelo Urbanizable, donde existían mecanismos sencillos para su obtención.

La diferente redacción de los artículos que establecían los deberes de los propietarios de Suelo Urbano (art. 83.3) y de Suelo Urbanizable Programado (art. 84.3), hace patente el desigual tratamiento que recibían ambos suelos, lo cual dejaba en clara desventaja a los habitantes de la ciudad consolidada frente a los de las nuevas áreas urbanizadas, a los que trataba de garantizar una mejor calidad urbana.

La Disposición Final Tercera, por su parte, ponía de manifiesto que los propios redactores de la Ley fueron conscientes de la escasa atención prestada al tema de las cesiones en suelo urbano, por lo que establecieron la posibilidad de que el Gobierno

---

<sup>9</sup> García-Bellido, J., Enríquez de Salamanca, L., Russinés, X. (1979) *Transferencia del aprovechamiento urbanístico*, en “Ciudad y Territorio. Revista de ciencia urbana” nº 3 (1979) Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.



estableciese a través de un Decreto posterior “los criterios con arreglo a los cuales los Planes Generales hayan de fijar la cuantía de las reservas y previsiones aplicables al suelo urbano”, cosa que nunca sucedió.

Sin embargo, es cierto que la ley permitía cierto margen de actuación. En la propia definición del Suelo Urbano (art. 78), se dejaba abierta la posibilidad de incluir en este una tercera parte de suelo que, aun no estando consolidada por la urbanización, pudiera considerarse parte del conjunto urbano consolidado. Estas “bolsas vacías” eran el lugar idóneo para localizar los suelos destinados a equipamientos y zonas verdes que tanto necesitan los núcleos urbanos. También mantenía la posibilidad de delimitar ámbitos sobre los que redactar Planes Especiales de Reforma Interior, pudiendo abarcar si se quisiera la totalidad del Suelo Urbano. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos escapaba de la dificultad que suponía indemnizar o repartir las cargas que los equipamientos generan en zonas centrales de altísimos precios de suelo. Es decir, no establecía los mecanismos de gestión y ejecución para llevarlos a cabo.

A pesar de todo el art. 83.3 exigía a los propietarios de Suelo Urbano la cesión de terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o la unidad de actuación correspondiente. Para ello sería necesario reparcelar para repartir las cargas que suponían estas cesiones. Pero, ¿cómo hacerlo en un suelo con edificación consolidada? Parece que sólo era posible a través de una **reparcelación económica**, consistente en aportaciones monetarias de los propietarios supuestamente beneficiados por la obtención del equipamiento. Pero, ¿cómo se delimitaban de forma justa esos polígonos o unidades de actuación que tendrían que cargar con esa obtención? ¿Quiénes eran los “propietarios beneficiados” por la implantación de un equipamiento en el suelo consolidado? El único caso en que parece factible de llevar a cabo sería en una operación de Reforma Interior sobre un suelo sin edificación consolidada o demolida previamente, aunque incluso en ese caso es difícil que la operación fuera lo suficientemente rentable como para llevarse a cabo sin que el ayuntamiento tuviera que pagar el 50% de su costo total (según los artículos 26.2 a y 29.2 del RD 3250/1976 de 30 de diciembre<sup>10</sup>)

– **Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.**

El objetivo de este Real Decreto era refundir la ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, con los diferentes textos normativos surgidos entre la fecha de aprobación de ambos, adaptándola al nuevo marco constitucional, que exigía imponer una regulación al suelo para impedir la especulación (artículo 47 de la Constitución Española), y a la nueva distribución de competencias, que transfería a las Comunidades Autónomas las relativas a ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 de la CE). Esta ley es recurrida ante el Tribunal Constitucional, que finalmente la deroga casi en su totalidad mediante Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. El motivo alegado para tal derogación es principalmente la invasión de competencias por parte del Estado al regular materias que la Constitución había transferido a las Comunidades Autónomas.

---

<sup>10</sup> Real Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local.



De acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, esta ley señala por primera vez que el suelo debe utilizarse en congruencia con la **utilidad pública** y la **función social de la propiedad**, y que la comunidad deberá participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 3)

En esta línea, una de las innovaciones de esta ley es que entiende que los propietarios o promotores van adquiriendo sus derechos (*facultades urbanísticas*) de forma gradual, según van cumpliendo con los deberes que en cada etapa les impone la legislación. Esto supone que, de no cumplir alguna de sus obligaciones, no tienen derecho a ser indemnizados<sup>11</sup>. En resumen, las **obligaciones** de la propiedad son: ceder suelo para dotaciones públicas, ceder suelo donde se localice el aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento, costear y ejecutar las obras de urbanización, solicitar la licencia de construcción y edificar los solares en plazo. Por su parte, los **derechos** de la propiedad son: urbanizar los terrenos, apropiarse del aprovechamiento urbanístico que le otorgue el Plan, edificar (materializar el aprovechamiento urbanístico que le corresponde) y el derecho a la edificación (como patrimonio).

En lo que respecta a la intervención en suelo urbano, mantiene los instrumentos definidos por las leyes anteriores (Plan Especial de Reforma Interior, Plan Especial de Mejora del medio urbano, Proyecto de delimitación de Suelo Urbano, Estudio de Detalle) pero introduce una importantísima innovación técnica: las obligación del Plan General de delimitar **áreas de reparto** y de asignarles un **aprovechamiento tipo** (arts. 94 y 95).

Las áreas de reparto son ámbitos en los que se produce una equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios, y para las que se establece un aprovechamiento tipo. Este se calcula de forma diferente en caso de que se trate de suelo urbano o urbanizable. En el suelo urbano (art. 96), el aprovechamiento tipo se obtiene dividiendo el aprovechamiento lucrativo total (incluido el dotacional privado) expresado en m<sup>2</sup> construibles del uso y tipología característicos, entre su superficie total una vez restadas las dotaciones públicas existentes. El uso y tipología característicos de cada área de reparto es el predominante según la ordenación urbanística que le corresponda. Por tanto, para poder calcular el aprovechamiento tipo es necesario que el planeamiento general establezca unos **coeficientes de ponderación** entre el uso y tipología característicos (al que se da el valor de la unidad) y los demás, “en función de las circunstancias concretas del municipio y del área de reparto”. En la práctica esto significa que el Plan puede, mediante el establecimiento de dichos coeficientes, fomentar un determinado uso en un área de reparto, aunque habitualmente estos coeficientes se establecen a partir de estudios de mercado que indican la diferencia de precios unitarios entre los diversos usos.

La ley establece una nueva técnica de gestión del planeamiento en el Suelo Urbano: las **Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico**<sup>12</sup>, que se aplica en las actuaciones asistemáticas en suelo urbano, es decir, en aquellos suelos que no están incluidos en una unidad de ejecución. Tiene como objetivo repartir de forma equitativa los beneficios que genera el planeamiento y al mismo tiempo permitir al planeamiento establecer para cada parcela la intensidad y el uso que considere adecuados. Cada parcela tiene dos

<sup>11</sup> Cuestión de gran importancia ya que esto podía descalzar el sistema de garantías al crédito.

<sup>12</sup> La utilización de la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico comenzó en España a finales de los años setenta. Javier García-Bellido, uno de sus principales impulsores, la puso entonces en práctica en algunos municipios alicantinos (Petrel, Ibi, Elda y Campello), con el objetivo principal de resolver el problema de la obtención de equipamientos en suelo urbano (ver García-Bellido et al., 1979).



aprovechamientos diferentes: el que se obtiene aplicando a su superficie el aprovechamiento tipo del área de reparto en la que está incluida (*aprovechamiento susceptible de apropiación*), y el que el planeamiento le asigna en base a razones de ordenación, uso e intensidad (*aprovechamiento real*). Así, existirán parcelas en las que el planeamiento dicte un aprovechamiento superior al que su propietario tiene derecho a edificar, por lo que este deberá “comprar” aprovechamiento a otro propietario que se encuentre en situación inversa. De esta forma, los propietarios cuyas parcelas vayan a ser dedicadas a dotaciones públicas o zonas verdes, podrán “vender” su aprovechamiento a quien lo necesite y así hacer efectivo su derecho al aprovechamiento urbanístico. De esta forma adquiere gran importancia la determinación del valor inicial y urbanístico de cada parcela, por lo que la ley dedica un título completo a este tema. Se trata básicamente de acabar con la “lotería” que produce la ejecución del planeamiento, al “castigar” a unos propietarios localizando los equipamientos sobre sus parcelas y premiar a los del al lado, a los que se permite edificar y que además se benefician de la renta de localización que precisamente esos equipamientos han generado. Propone por tanto aplicar al Suelo Urbano la reparcelación mediante la concesión de un **aprovechamiento medio** que la ley del 76 ya establecía para el Suelo Urbanizable Programado.

Una de las críticas principales que se formulan a la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico es que crea un mercado paralelo de compraventa de aprovechamientos urbanísticos que complejiza y dificulta la intervención, así como que parte de un aprovechamiento de referencia que en realidad no existe, es únicamente estadística, pues en la ciudad histórica cada parcela tiene un aprovechamiento diferente.

Se puede afirmar que esta ley apostó decididamente por la intervención en la ciudad consolidada, para lo cual definió de forma exhaustiva una nueva técnica que permitía actuar de forma específica en cada ámbito, ya que en cierto modo desvinculaba la ordenación de la equidistribución, permitiendo así la obtención de suelo para dotaciones allí donde fuera necesario.

Por otra parte, y más allá de la cuestión del reparto de beneficios y cargas entre los propietarios, esta ley introduce por vez primera la cuestión fundamental del **realojo** de los residentes, incluyendo la dimensión social del problema de la intervención en la ciudad existente (Disposición Adicional Cuarta).

– **Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, modificada por el RD 4/2000 y la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes**

Esta ley recupera el esquema clasificación-régimen jurídico de la ley de 1976. Así, lo esencial es la clase de suelo en que se incluye un terreno, pues se le aplica el régimen de derechos y deberes del mismo. Esta es la estructura de los artículos 76 y siguientes de la Ley de 1976 y de los artículos 7 y siguientes de la Ley de 1998.<sup>13</sup>

Sin embargo en esta ley se diluye la rígida distinción entre las tradicionales clases de suelo, ya que establece un suelo urbano puro, un suelo urbano asimilable al urbanizable, un urbanizable puro y un urbanizable asimilable al anterior no programado. Así, resultan

---

<sup>13</sup> Grau Ávila, S. “El suelo urbano en la Ley 6/1998 sobre régimen de suelo y valoraciones”



fundamentales los criterios que diferencian una clase y categoría de suelo de otra, ya que su régimen de derechos y deberes varía considerablemente. En este sentido, las innovaciones más importantes de esta ley se producen en el suelo urbano.

Para distinguir las diferentes clases de suelo, la ley acude al concepto de **transformación**, es decir, la mutación de un terreno natural, rústico, en un suelo dotado de servicios propios de los terrenos edificables. El suelo urbano es aquél que ya ha cambiado, el que ha sufrido la urbanización y ya no admite usos naturales. La ley añade un criterio para distinguir entre diferentes situaciones dentro del suelo urbano: la **consolidación** de esta transformación. Este criterio determinará la categoría del suelo y por tanto los derechos y deberes de los propietarios, ya que el suelo urbano no consolidado se adscribe a un régimen jurídico más propio del suelo urbanizable que del urbano.

Por ello el concepto de consolidación adquiere gran importancia en la ley. Dado que, según el artículo 13, los propietarios tienen derecho a completar la urbanización para poder edificar, se entiende que, además de los servicios básicos exigidos a un suelo para que sea urbano, existen otros servicios complementarios que permiten que pueda adquirir la condición de solar y llegar a edificarse. Así, se podría afirmar que consolidar la urbanización es dotarla de estos servicios complementarios, es decir, tener o no esos servicios complementarios sería lo que distinguiría un SU consolidado de un SU no consolidado. Sin embargo, no parece que sea así, pues también en SU consolidado los propietarios tienen el deber de completar a su costa la urbanización para que los terrenos adquieran la condición de solar (art. 14)

En realidad parece que el SUNC debería ceñirse estrictamente a esa tercera parte no urbanizada que, desde la Ley de 1976, se permite incluir en el suelo clasificado como urbano, ya que en ese caso sí deben realizarse todas las obras de urbanización, y claramente se generan nuevas plusvalías, es decir, sí se transforma un suelo más o menos rústico en urbanizado. Aunque la distinción según si se generan plusvalías o no es muy dudosa, pues en SUC se están generando plusvalías constantemente, sin necesidad de que haya un ámbito de actuación ni una nueva ordenación física: por cambio en los parámetros de las ordenanzas, por cambios de uso, por aumento de la renta de posición al convertirse una zona en una nueva centralidad, etc.

En SUC, los propietarios tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos – si fuese necesario- para que adquieran la condición de solares y a edificarlos (art. 13) mientras que los propietarios de SUNC deben asumir los mismos deberes que los de suelo urbanizable. Es decir, a efectos prácticos esta ley equipara la falta de consolidación de la urbanización a la falta de toda urbanización, equiparando así los deberes de los propietarios del SUNC con los de suelo urbanizable (de hecho, los artículos 14.2 y 18, que definen unos y otros están redactados de forma casi idéntica). Se presupone así que tanto en uno como en otro caso se generan plusvalías de las que debe participar la comunidad, y por ello en ambos casos se establece también la cesión del 10%, como máximo, del aprovechamiento del sector.

Para que pueda producirse la reparcelación, cesiones y cálculo del aprovechamiento, debe delimitarse previamente un **ámbito de desarrollo**, es decir, un área física y jurídicamente homogénea que constituya una unidad de transformación. Esta denominación genérica se debe a que esta ley no podía definir instrumentos urbanísticos concretos (por no ser de competencia estatal sino autonómica), pero se refiere a las anteriores unidades de actuación (ley de 1976) y unidades de ejecución (ley de 1992). Es



decir, si no existe un ámbito, nos encontramos ante obras complementarias en urbanización consolidada.

De esta forma parece que, si la urbanización está consolidada, no es posible delimitar ámbitos de desarrollo. Entonces, ¿qué ocurre con la “reforma interior”, es decir, con las áreas consolidadas en las que se pretende intervenir para reordenarlas? ¿Se trata de SUC o de SUNC? Esta incógnita no parece resuelta en la ley, lo que dará lugar a interpretaciones diversas en las diferentes leyes urbanísticas autonómicas.

La falta de precisión de la ley en cuanto a los criterios de definición del suelo urbano consolidado y no consolidado ha dado pie a diferentes interpretaciones en las diversas leyes urbanísticas autonómicas, que en general han tendido a restringir lo que se entiende por suelo urbano consolidado para extender al máximo el suelo urbano no consolidado y el régimen de cesiones que la ley establece para este. En muchos casos (Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Asturias, Andalucía), el reconocimiento de un suelo como urbano consolidado depende de que el Plan General asuma la ordenación preexistente del mismo, por lo que todas las operaciones de reforma interior se deben realizar delimitando un ámbito en SUNC, de forma que pierde todo su sentido la definición dada por la ley, basada en un criterio material (existencia de servicios urbanos).

Por otra parte, la STC 164/2001 de 11 de julio determina que “los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece –en los límites de la realidad- cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, será cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización quien determine también qué suelo urbano sopota deberes de cesión y cuál no”<sup>14</sup>

Es por tanto de gran interés estudiar cómo han definido las diferentes legislaciones autonómicas el SUNC. Además esta ley no define ni instrumentos urbanísticos ni formas de ejecución, al ser estos competencia de las Comunidades Autónomas.

#### – Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo

En su **exposición de motivos**, la ley introduce de manera explícita la hipótesis que tratamos de comprobar:

*“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 se 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,*

<sup>14</sup> López Fernández, L.M. (2002) *Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano*, en “Revista de Derecho Urbanístico” nº 191. Editorial Montecorvo, Madrid.



*de construcción y mantenimiento de infraestructuras y prestación de servicios públicos. (...) 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***

Esta ley establece dos situaciones básicas del suelo: el **suelo rural** y el **suelo urbanizado**, es decir, no diferencia la situación del suelo potencialmente transformable o urbanizable, sino que se atiene a la situación real de cada suelo en el momento presente. En realidad sí reconoce esta situación, pero la integra dentro del suelo rural hasta que, finalizado el proceso de urbanización, adquiera la condición de suelo urbanizado. Esto supone una diferencia fundamental respecto a las leyes anteriores, especialmente en cuanto a la valoración de los terrenos, que se realiza atendiendo a la situación *actual* del suelo (rural o urbanizado), y por tanto no contempla las expectativas de transformación que anteriormente influían en la valoración del suelo urbanizable. Como vemos, el suelo *natural* (rural, rústico o protegido) vuelve a adquirir la condición de “resto”, es todo aquello que no tenga condición de urbano, como sucedía en la Ley de 1956 y en los Textos Refundidos de 1976 y 1992. Es, por tanto, un posicionamiento opuesto al de la anterior ley 6/1998, que consideraba todo el suelo urbanizable, salvo lo urbano o lo protegido.

Esta ley define el **suelo urbanizado** (art. 12) como el que se encuentra integrado en un núcleo urbano provisto de redes de dotaciones y servicios, de las características que establezca la legislación urbanística, estén o no edificadas las parcelas. También admite como suelo urbanizado aquellas parcelas que requieran obras de conexión a las infraestructuras ya existentes.

Resulta importante señalar la diferencia en el término utilizado para este tipo de suelo, que deja de ser *urbano* para pasar a llamarse **urbanizado**. De hecho, es difícil actualmente hablar de ciudad, cuando nos encontramos más bien con un territorio salpicado de urbanización dispersa perfectamente dotada de redes de infraestructuras. Cabría preguntarse qué diferencia la mera urbanización de la condición de lo *urbano*<sup>15</sup>, si bien es cierto que las anteriores leyes tampoco incluían en su definición de suelo urbano más características que las estrictamente físicas, por lo que en realidad el término urbanizado parece más adecuado que el de urbano.

La ley establece que la posible edificabilidad que la legislación o la ordenación urbanística otorga a un terreno no queda directamente integrada en el contenido del derecho de propiedad de ese terreno, sino que está vinculada al cumplimiento de los deberes que fije la legislación urbanística para la clase de suelo en la que esté inscrito (art. 7). Recupera de esta forma la línea iniciada por el Texto Refundido de la ley del Suelo de 1992, que establecía la progresiva adquisición de derechos por parte de la propiedad según iba cumpliendo con sus deberes.

Entre las obligaciones de los propietarios de suelo urbanizado se encuentran la de conservación y rehabilitación, así como la obligación de edificar dentro del plazo marcado por la legislación urbanística (art. 9). En caso de no cumplirse estos deberes, y en defensa del cumplimiento de la función social de la propiedad, la administración correspondiente puede expropiar o aplicar la venta o sustitución forzosa (art. 31).

---

<sup>15</sup> Entendido como la vida urbana, “*la realidad social compuesta por relaciones a concebir, a construir o reconstruir por el pensamiento*”, concepto tomado de “El derecho a la ciudad” de Henri Lefebvre (1969).



En el artículo 14, la ley diferencia dos tipos de actuaciones de transformación urbanística: las de urbanización y las de dotación. Entre las **actuaciones de urbanización** se encuentran, además de las de nueva urbanización, las que “*tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado*”, es decir, las actuaciones de reforma interior. Por su parte, las **actuaciones de dotación** consisten en intervenciones que tengan como objetivo aumentar las dotaciones públicas de un ámbito ya urbanizado para compensar un aumento de edificabilidad o un cambio de usos en dicho ámbito, siempre que no suponga una renovación integral de la urbanización de este.

Entre los deberes de los promotores de actuaciones de transformación urbanística<sup>16</sup> se incluyen las cesiones en suelo para viales, zonas verdes y dotaciones incluidas en el ámbito de la actuación o adscritas a este. En el caso de las actuaciones de dotación, estas cesiones de suelo se pueden sustituir por otras formas de cumplimiento del deber (entendemos que monetarias) que establezca la legislación urbanística. Resulta curioso que precisamente en las actuaciones llamadas “de dotación” las dotaciones puedan no existir físicamente, si bien es cierto que la propia definición de este tipo de actuaciones plantea la incógnita de dónde se podrían materializar dichas dotaciones, dado que no contempla la posibilidad de reestructurar físicamente el ámbito.

Asimismo, se exige a los promotores la entrega a la administración correspondiente de suelo libre de cargas y urbanizado correspondiente a un porcentaje entre el 5 y el 15% de la edificabilidad media ponderada del ámbito. La cuantía exacta de este porcentaje la deberá fijar la legislación urbanística, admitiéndose excepcionalmente hasta un 20% en las actuaciones en las que el valor de las parcelas sea superior al valor medio de las parcelas de su categoría de suelo. En el caso de las actuaciones de dotación, este porcentaje se aplica al incremento de la edificabilidad que se establezca.

Por último, se incluye dentro de los deberes de los promotores de actuaciones de transformación urbanística el **realojo** de los residentes del ámbito así como su retorno en caso de que tuvieran derecho a él (art. 16). En cuanto a la definición de los sistemas de actuación y gestión, esta ley no tiene competencias para hacerlo, ya que corresponde a la legislación urbanística, que es competencia de las comunidades autónomas.

### **III. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DEL SUELO. EL CASO DE MADRID**

#### **Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, modificada en su Disposición Transitoria 6ª por Ley 2/2005, de 12 de abril.**

Esta ley surge de la necesidad de adaptar la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid a la ley del suelo estatal, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Hasta entonces, la actividad urbanística se regía en Madrid por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Este nuevo texto la deroga con excepción de los Títulos II, II y IV (Concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial, Ordenación del territorio y planes que la definen, Actuaciones de interés regional).

Entre los fines de la ordenación urbanística (art. 3), esta ley señala “*el uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas,*

---

<sup>16</sup> Como vemos no se habla de propietarios sino de promotores, pues admite la posibilidad de que la legislación urbanística permita la figura del agente urbanizador (art. 6)



*presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio”, así como “la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural, así como del patrimonio histórico-artístico, cultural y arquitectónico”.*

#### – **Concepto y delimitación**

La definición del suelo urbano que ofrece esta ley (art. 14) es heredera de la del Texto Refundido de 1976 y de la del Texto Refundido de 1992, e incorpora los suelos “*que estén ocupados por la edificación o construcción al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma*” (art. 14.1.c), extremo que no incluía la ley estatal de 1998. Sin embargo, sí que desarrolla las categorías que, sin definirse explícitamente, se establecían de hecho en la Ley 6/1998, al diferenciar dos situaciones en suelo urbano que generaban deberes muy diferentes. Siguiendo esa línea, se introducen dentro del suelo urbano dos categorías: el suelo urbano consolidado (SUC) y el no consolidado (SUNC). En el **consolidado** se integran los solares y las parcelas urbanizadas que puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación. Por el contrario, se incluyen en el suelo urbano **no consolidado** el resto de terrenos urbanos (en especial los que requieran de obras de urbanización a realizar mediante actuaciones integradas), las áreas de reforma y rehabilitación urbana y los ámbitos donde sea necesaria la equidistribución de beneficios y cargas. Sin embargo, dada la vaguedad al definir el grado de urbanización que se requiere para que un suelo sea considerado urbano consolidado, la ley se remite a un reglamento posterior que establezca los criterios de forma más precisa. Sin embargo, siete años después de la aprobación de la ley y con una nueva ley del suelo estatal en vigor, no se ha aprobado dicho reglamento ni parece que esté en vías de hacerse, por lo que los criterios de clasificación han sido determinados en cada caso por los redactores de los planes generales y supervisados según los criterios (variables) de la Dirección General del Suelo de la Comunidad de Madrid. Por su parte la Disposición Transitoria Primera establece la aplicación de las categorías anteriores en el suelo hasta entonces clasificado simplemente como urbano.

La ley entiende que el SUC corresponde a la ciudad acabada, y por tanto, como regla general, no establece instrumentos de intervención. Sin embargo en el artículo 42.6.e. (dentro del contenido sustantivo de los Planes Generales) la ley reserva la posibilidad de delimitar ámbitos de actuación en determinadas zonas de SUC donde el Plan General no establezca la ordenación pormenorizada y se remita a la redacción de un Plan Especial. Las zonas a las que se refiere son “*conjuntos históricos o tradicionales sobre los que convenga formular un Plan Especial a fin de detallar la ordenación pormenorizada en aras a su protección patrimonial y recuperación funcional*”, “*piezas concretas de suelo urbano consolidado, sean manzanas o incluso solares individuales, sobre las que se propone una ordenación singular*” y “*elementos calificados como integrantes de redes públicas supramunicipales o generales*”. Es decir, que en realidad sí existe la posibilidad de intervenir en gran parte del SUC mediante la redacción de Planes Especiales, si bien no queda claro qué sucede en estos casos si resulta necesario realizar la equidistribución de cargas y beneficios.

Para la intervención en SUNC, el Plan General debe delimitar **Ámbitos de Actuación** - equivalentes a los sectores en suelo urbanizable- para establecer la ordenación pormenorizada y llevar a cabo la equidistribución de beneficios y cargas. Como veremos más adelante, estos ámbitos pueden a su vez dividirse en Unidades de Ejecución. El PG



puede establecer la ordenación pormenorizada de estos ámbitos o remitir su desarrollo a un Plan Parcial posterior.

La ley no contempla la posibilidad de delimitar ámbitos a posteriori de la aprobación del Plan General. En cualquier caso, sería imposible hacerlo, ya que la delimitación de un ámbito de actuación en SUC conllevaría un cambio en la clasificación del suelo, ya que debería pasar a ser SUNC, cosa que sólo se podría hacer revisando el Plan General. Esto da lugar a una gran rigidez en la actuación sobre el suelo urbano, ya que sólo cuando se aprueba un Plan General puede decidirse qué áreas de la ciudad deben ser reformadas.

#### – Derechos y deberes

Los propietarios de SUC tienen el deber de realizar y costear las obras de urbanización necesarias para adquirir la condición de solar y en caso necesario, de ceder los terrenos destinados a viales. Asimismo se establece la obligación de edificar de acuerdo a los usos permitidos y los plazos exigidos, y a conservar la edificación. La ley supone que en ningún caso se producen plusvalías en esta categoría de suelo, por lo que no exige otras cesiones, ni se realizan repartos de aprovechamiento. Por tanto, cierra la puerta a la posibilidad de obtener cesiones gratuitas en este suelo.

También es importante señalar que de esta forma la ley asume la situación inmobiliaria existente, no contemplando la modificación del derecho de aprovechamiento que se pueda producir por cambios en las ordenanzas de edificación y en los usos. Es decir, que *“se acepta la presencia de un espacio urbano maduro y diferenciado desde el punto de vista social y económico cuya variedad de precios no es más que la expresión de esas diferencias que en todo caso son anteriores al Plan, renunciando a forzar la igualdad de los precios unitarios de unos solares cuyo valor está históricamente determinado junto con la división social del espacio”*<sup>17</sup>. Este aspecto marca una diferencia fundamental respecto al sistema establecido por el Texto Refundido de 1992 que, como hemos visto, establecía un sistema de transferencias de aprovechamiento para equiparar los derechos de todos los propietarios de una misma área de reparto.

Por su parte, los propietarios de SUNC pueden requerir la delimitación de un ámbito de actuación con su correspondiente sistema de actuación, así como la aprobación del planeamiento necesario para establecer la ordenación pormenorizada de este. Asimismo, pueden participar en la ejecución del ámbito y en la equidistribución de beneficios y cargas, asumiendo la obligación de realojar a los ocupantes legales que se encuentren afectados por la actuación. Se encuentran obligados también a costear la urbanización del ámbito, ceder en solares el 10% del aprovechamiento del ámbito al municipio y efectuar las cesiones de suelo reservado para las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. En este aspecto (art. 36), tal y como establecía la ley 6/1998, el SUNC queda prácticamente equiparado al suelo urbanizable sectorizado, debiendo ceder 70 m<sup>2</sup> de suelo por cada m<sup>2</sup> edificables (de cualquier uso) para **redes generales** y 30 m<sup>2</sup> de suelo por cada m<sup>2</sup> edificable para **redes locales**. En el caso de las locales, no se establece su obligación según la clase de suelo sino que se vincula a la existencia de un ámbito de actuación o sector, por lo que el SUC queda directamente excluido, puesto que en principio la delimitación de ámbitos de actuación sólo es posible en SUNC. Por tanto, la única diferencia en cuanto a cesiones del SUNC con el

<sup>17</sup> Roch Peña, F. (2002) *El suelo urbano*, en “La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico”. Ed. Mairera, Madrid.



urbanizable sectorizado es que no tiene obligación de ceder suelo para redes supramunicipales.

Al describir el régimen del SUNC (art. 20.2), la ley introduce una novedad que podría generar aprovechamiento sin fin para la administración pública: “*Cuando la superficie total de los terrenos con destino o uso públicos y carácter dotacional previamente existentes en la unidad de ejecución sea igual o superior a la que deba resultar de la ejecución del planeamiento urbanístico, se entiende sustituida una por otra, percibiendo la Administración el exceso, si lo hay y en la proporción que corresponda, en terrenos con edificabilidad*”. El sentido de este párrafo se refuerza en la Disposición Transitoria Sexta, que aclara que cualquier elemento dotacional o infraestructural existente, incluido en un ámbito de actuación, entra a participar en el reparto de aprovechamientos a favor de la administración titular. Esto significa que cualquier dotación que se incluya en un ámbito genera aprovechamiento para la administración, sin que esto revierta en los propietarios originales (que hubieran cedido el terreno o a los que se hubiera expropiado) y sin que se fije el número de veces que una dotación puede ser incluida en ámbitos de actuación. Sin duda es un mecanismo extraño, aunque puede tener el efecto beneficioso de disuadir a la administración de enajenar sus bienes para obtener ingresos, por lo que se frenaría la privatización de espacios públicos.

En cuanto al reparto de aprovechamientos en SUNC, la ley establece que se realizará en proporción al **valor** (cualidad) de los terrenos aportados por cada propietario (art. 20.2.d), diferenciándose así de la equidistribución que se establece para los sectores en suelo urbanizable, donde los propietarios perciben aprovechamiento en proporción a la **superficie** (cantidad) de terrenos aportado (art. 23.1). Esta diferencia añade una fuente de conflictos en la intervención en SUNC, ya de por sí compleja, puesto que obliga a valorar previamente los terrenos, sin que la ley establezca criterios de valoración específicos. Además, cabe preguntarse si realmente existen diferencias de precio entre suelos que carecen de ordenación pormenorizada y que han de ser objeto de reparcelación.

#### – Instrumentos de Planeamiento

Tratando de “*defender retóricamente la racionalidad del Planeamiento*”<sup>18</sup> la ley diferencia entre condiciones de ordenación estructurantes y pormenorizadas (art. 35). Son **condiciones estructurantes** “*aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro*”. En concreto se trata de la clasificación y categoría de suelo, los sistemas de redes públicas, la división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación y sectores, así como los usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos que se les asignen. Por su parte las **determinaciones pormenorizadas** son “*aquellas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material*”, es decir, la conformación espacial de cada ámbito de actuación, mediante la definición de alineaciones y rasantes, el contenido de las ordenanzas, los actos sobre las parcelas, la definición de las redes locales, la delimitación de unidades de ejecución y de los sistemas de actuación que se

<sup>18</sup> Roch Peña, F. (2002) *El suelo urbano*, en “La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico”. Ed. Mairca, Madrid.



deban aplicar sobre estas, y en general cualquier determinación que no sea estructurante.

La ley aporta un nuevo sistema que establece la obligación del Plan General de dividir todo el suelo urbano en **áreas homogéneas** (art. 37), que corresponden a “*barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada*”, cuyos límites deben ser elementos estructurantes de la ordenación urbanística (viarios, espacios libres). Sobre estas divisiones de suelo se aplican las ordenanzas y para cada una de ellas el Plan General debe establecer las condiciones de ordenación estructurante. Esta concepción de la ciudad como un espacio conformado por ámbitos homogéneos separados por redes e infraestructuras poco tiene que ver con la compleja realidad de la ciudad histórica, donde se superponen y cohabitan tejidos de diferente tipología y antigüedad, sino que más bien nos remite a los nuevos territorios urbanizados que se construyen actualmente, donde predomina el monocultivo funcional y el aislamiento por las infraestructuras de transporte. Resulta difícil y artificioso para el planificador delimitar dichas áreas homogéneas en la ciudad consolidada, especialmente en los barrios más antiguos, donde la contigüidad y mezcla de usos y ordenanzas es casi regla general.

Sin embargo, como decíamos, es obligatorio hacerlo, puesto que sobre estas áreas deben señalarse los criterios y condiciones básicas de la ordenación (usos globales y edificabilidades). Aunque no se dice explícitamente, se deduce del texto de la ley que cada área homogénea debe contener suelos de la misma categoría (consolidados o no consolidados).

En SUNC cada ámbito de actuación puede constituir un área homogénea en sí mismo. Esto permite otorgarle la edificabilidad que el Plan estime necesario aunque más adelante se señala que debe establecerse por comparación a las edificabilidades de las áreas colindantes, así como asegurar el cumplimiento de cesión de redes en proporción a la edificabilidad nueva que se esté generando, sin ocuparse de los posibles déficits de las zonas de alrededor.

Tanto las áreas homogéneas como los ámbitos de actuación pueden ser **continuos** o **discontinuos**, lo cual permite en la práctica actuar de forma aislada en diferentes puntos de la ciudad y realizar la equidistribución entre todos los propietarios, si bien puede resultar muy complejo. Además, esto supone que el área homogénea que contiene o coincide con el ámbito de actuación es también discontinua, con lo que parece difícil cumplir el criterio establecido para su delimitación (que sea un barrio o unidad tradicional de la ciudad consolidada). Vemos que la imprecisión de esta definición puede dar lugar a conflictos e interpretaciones diversas.

Como hemos visto, a cada área homogénea y ámbito de actuación se le debe asignar un **uso global** (art. 38), correspondiente a la función dominante en la zona (residencial, industrial, etc.). Se establece que será la ordenación pormenorizada la que determine la compatibilidad de los **usos pormenorizados** del ámbito (los usos reales que se dan) y los coeficientes de homogenización entre estos y el uso global. Esta matriz de coeficientes se establece para los ámbitos en SUNC y para los sectores en suelo urbanizable, por lo que se deduce que en SUC no se aplican los coeficientes de homogenización. En cualquier caso se admite que el planeamiento general imponga al planeamiento de desarrollo las condiciones oportunas para garantizar la coherencia entre los usos pormenorizados y el global, así como para evitar las posibles transformaciones inducidas por el establecimiento de coeficientes de homogenización que no se atengan a



los precios reales de mercado de los diferentes usos. Por otra parte, no queda claro quién debe establecer la matriz de coeficientes, pues en el artículo 42 se dice que será el Plan General, aunque, como no lo especifica, puede que se trate de una determinación pormenorizada y que por tanto pueda ser modificada por el planeamiento de desarrollo al establecer la ordenación pormenorizada de un ámbito.

El mecanismo para establecer la edificabilidad y el aprovechamiento (determinación estructurante) en cada área homogénea de suelo urbano se detalla en el artículo 39 de la Ley. El método varía según la categoría de suelo. En SUC, el **coeficiente de edificabilidad** señala un valor numérico con la finalidad de definir la intensidad edificatoria. Se describe el método de cálculo de dicho coeficiente: en primer lugar, se calcula el coeficiente de edificabilidad *real* del ámbito, que es el cociente entre la superficie de hecho construida entre la superficie del ámbito, en m<sup>2</sup> construidos/m<sup>2</sup> suelo. A continuación se calcula el coeficiente de edificabilidad propiamente dicho, que responde a la edificabilidad permitida, suponiendo que todas las parcelas estuvieran construidas y agotaran la edificabilidad permitida por su correspondiente ordenanza, en m<sup>2</sup> construibles/ m<sup>2</sup> suelo (es decir, la edificabilidad *propuesta* por la ordenación pormenorizada del Plan). Este esfuerzo de cálculo parece destinado a comparar la diferencia de capacidad entre la situación existente y la propuesta, a fin de valorar las nuevas necesidades en cuanto a redes públicas, si bien no se ofrece manera de resolver su obtención. Más adelante, al definir el contenido sustantivo del Plan General en relación al suelo urbano (art 42.6.c), establece que este deberá justificar que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos de redes locales en cada área homogénea; en caso de no alcanzar dichos estándares, no se podrá proponer ningún aumento de edificabilidad en dicha área, ni mediante la modificación de las ordenanzas de edificación en SUC ni a través de la delimitación de ámbitos de actuación en SUNC.

En los ámbitos incluidos en áreas homogéneas en SUNC, la determinación estructurante consiste en “señalar un valor numérico con la doble finalidad de definir la intensidad edificatoria y la distribución equitativa de beneficios y cargas”. Se dan dos casos diferenciados: para aquellos ámbitos de actuación que estén incluidos, junto con otros suelos, en un área homogénea, la edificabilidad será el producto del coeficiente de edificabilidad del área homogénea (en m<sup>2</sup> construibles del uso característico/ m<sup>2</sup> suelo) por la superficie del ámbito; por otra parte, cuando el ámbito de actuación coincida en su totalidad con el área homogénea, el Plan podrá establecer el coeficiente de edificabilidad que crea oportuno “en función de las estrategias propuestas y por comparación con los coeficientes de edificabilidad de las áreas homogéneas colindantes, si las hubiera”. Es importante señalar aquí la diferencia de unidades entre el coeficiente de edificabilidad de las áreas homogéneas sobre SUC (m<sup>2</sup> construibles/ m<sup>2</sup> suelo) y SUNC (m<sup>2</sup> construibles del uso característico/ m<sup>2</sup> suelo), es decir, este último con los usos homogeneizados mediante la aplicación de los coeficientes definidos por la ordenación pormenorizada para el ámbito, lo cual las hace imposibles de comparar. Esta dualidad de métricas supone una dificultad que no queda resuelta en la ley (en SUC hablamos de edificabilidad y en SUNC de aprovechamiento). Por otra parte, ante la duda de si podrían coexistir suelos de diferentes categorías en una misma área homogénea, parece que esta diferente forma de medir en SUC y SUNC hace imposible dicha coexistencia, debiendo adscribirse por completo los suelos de cada área homogénea a una sola categoría de suelo urbano.

La ley establece que, en suelo urbano, el **Plan General** debe “ordenar los espacios urbanos teniendo en cuenta la complejidad de usos y actividades que caracteriza la



*ciudad y la estructura histórica y social de su patrimonio urbanístico, y prever las intervenciones de reforma, renovación o rehabilitación que precise el tejido urbano existente” (art. 41.3.e). Como se ha visto anteriormente, esto se lleva a cabo mediante el desarrollo de **Planes Especiales** (para definir o ampliar elementos de las redes públicas, conservar y rehabilitar el patrimonio histórico-artístico, arquitectónico y urbanístico, mejorar el medio urbano, etc.), que podrán “*modificar o mejorar la ordenación pormenorizada previamente establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, debiendo justificar suficientemente en cualquier caso su coherencia con la ordenación estructurante*”.*

Cuando el Plan General no establezca la ordenación pormenorizada de un ámbito de actuación en SUNC, deberá al menos delimitarlo, establecer su uso característico y fijar su coeficiente de edificabilidad. Su desarrollo se lleva a cabo entonces mediante **Planes Parciales**, que se llamarán de Reforma Interior (PPRI) cuando “tengan por objeto operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbanas” (art. 47). Los Planes Parciales tienen la capacidad de modificar las determinaciones de ordenación pormenorizadas que hubiera establecido el PG para un ámbito, siempre que justifique que dichas modificaciones mejoran la calidad ambiental del espacio público o las dotaciones y que son coherentes con la ordenación estructurante del PG.

En cuanto a los **Estudios de Detalle**, su función es la “*definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes*” (art. 53), es decir, mantienen la misma función otorgada por la Ley del Suelo de 1976. Por último, se permite complementar los **Catálogos** de protección que realice el Plan General con otros en el desarrollo del Plan.

#### – **Sistemas de actuación y gestión**

La ley establece que por norma general la ejecución del planeamiento se llevará a cabo mediante actuaciones integradas (se entiende que en SUNC o suelo urbanizable), delimitando un ámbito y fijando del sistema de ejecución (art. 79). Sin embargo, se admiten las actuaciones aisladas para la obtención de redes públicas y para la realización de las obras de urbanización necesarias para dotar a las parcelas de la condición de solar en SUC, siempre que el planeamiento general así lo haya previsto. Este punto parece introducir la posibilidad de delimitar ámbitos en SUC; más adelante se aclara que en caso necesario, la equidistribución en estos suelos se realizaría mediante reparcelación (art. 82)

La figura básica para la ejecución del planeamiento en actuaciones integradas es la **Unidad de Ejecución (UE)** (art. 98). Un ámbito de actuación puede estar compuesto por una única UE o contener varias de ellas. En este último caso, la diferencia de aprovechamientos entre dos UEs del mismo ámbito no podrá ser mayor del 15%. Las UEs pueden ser continuas o discontinuas, pero en cualquier caso deben pertenecer a un único ámbito de actuación. Su delimitación dentro del ámbito de actuación puede realizarse desde el planeamiento general o posteriormente, debiendo comunicarse a los afectados y someterse a información pública antes de ser aprobada por el municipio.

Esta ley define las áreas de reparto exclusivamente para el suelo urbanizable, a diferencia del texto refundido de 1992, que obligaba a incluir también el suelo urbano en dichas áreas.



Para la **obtención de redes públicas** (art. 90), la ley establece varios mecanismos: mediante la cesión gratuita a la que están obligados los ámbitos de actuación, mediante la ocupación directa, o por expropiación o permuta forzosa. La ocupación directa permite señalar en suelo urbano una reserva para redes e incorporar a su propietario en el reparto de aprovechamiento de un ámbito de actuación; en el fondo consiste en delimitar un ámbito discontinuo y equidistribuir entre todos sus propietarios.

Los **sistemas de actuación** (art. 101) que define son los habituales: si es de iniciativa privada (tanto por parte de propietarios como de otros) se realizará mediante compensación, mientras que si la iniciativa es pública, será por cooperación, expropiación o ejecución forzosa.

La ley establece otras formas de ejecución, como las Áreas de Rehabilitación Concertada o las Obras Públicas Ordinarias; estas últimas permiten que en municipios de menos de 5.000 habitantes el ayuntamiento ejecute directamente las actuaciones urbanísticas en SUNC, obteniéndose el suelo para dotaciones mediante cesión, reparcelación o convenio.

La delimitación de **Áreas de Rehabilitación Concertada** (art. 131) tiene como objetivo la ejecución de Programas de Rehabilitación Concertada por parte de las administraciones públicas, para la *“organización conjunta de acciones de reforma, renovación o revitalización social y económica que complementen la gestión urbanística con actuaciones públicas de vivienda y cualesquiera otras sectoriales”*. Su aplicación no se ciñe exclusivamente a los conjuntos históricos sino que se amplía cualquier área de la ciudad que presente deficiencias o deterioro. En este sentido, se recoge la experiencia de las ARIs<sup>19</sup> (Área de Rehabilitación Integrada) en una ley del suelo, ampliando además el concepto de rehabilitación más allá de lo edificado, a lo social y lo económico.

Si el planeamiento general no fuera lo bastante preciso, será necesaria la redacción de un Plan Especial. En cualquier caso, se establece la necesidad de realizar un Estudio de Rehabilitación Integrada, que incluya un diagnóstico y proponga soluciones, que estudie la programación temporal de las acciones propuestas y establezca mecanismos para fomentar la iniciativa privada.

La declaración del Área obliga a la constitución de un Consorcio entre las diferentes administraciones y a dotarlo de recursos. Además, otorga al Consorcio el derecho de tanteo y retracto sobre todas las transmisiones de propiedad en el área durante seis años, y establece la declaración de urgencia en la ocupación en casos de expropiación forzosa. Para intervenir, se pueden delimitar unidades de ejecución o llevar a cabo obras públicas ordinarias, con la posibilidad de concertarlas con la iniciativa pública.

#### – **Realojos**

Tanto al establecer los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 18) como al determinar los requisitos que debe cumplir toda unidad de ejecución (art. 99), la ley establece la obligación de realojar a los ocupantes legales de edificios que constituyan su residencia habitual, remitiéndose a la legislación vigente al respecto.

---

<sup>19</sup> Definidas en 1983 por el Real Decreto 2823/1983, de 28 de julio, sobre Protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano.



En resumen, esta ley subraya la diferencia establecida por la Ley 6/1998 entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Los mecanismos de intervención se centran en el SUNC, mientras que para el SUC se dejan entrever posibilidades de actuación pero sin llegar a definirse claramente, incurriendo en algunas vaguedades que pueden dar lugar a diversas interpretaciones: ¿se puede reparcelar en SUC? ¿Cómo sería posible, si se supone que no existe aprovechamiento, sólo edificabilidad? Además en la propia definición del SUNC se incluyen todos aquellos suelos donde sea necesaria la equidistribución de beneficios y cargas, pero en otros puntos la ley admite la reparcelación en SUC. Por otra parte, al establecer dos categorías tan diferenciadas de suelo, la ley hace que la intervención en suelo urbano pierda flexibilidad y capacidad de maniobra, puesto que impide delimitar ámbitos de actuación en cualquier momento, debiendo ser el Plan General quien los establezca, ya que de otra forma, implicaría un cambio de categoría de suelo (de SUC a SUNC).

#### IV. CONCLUSIONES

##### Sobre la legislación del suelo

El análisis comparado de las sucesivas leyes permite comprobar la evolución de las ideas subyacentes en cada una de ellas. Es importante señalar cómo en ciertos aspectos las leyes han evolucionado desde un germen hacia su gradual concreción -heredando cada ley de la anterior los conceptos e instrumentos, desarrollándolos más exhaustivamente e incorporando lo aprendido en la puesta en práctica de la ley- y cómo en otros aspectos asistimos a un movimiento pendular que produce “bandazos legislativos”. Al primer caso pertenece la definición de los instrumentos de planeamiento, los sistemas de actuación, la disciplina urbanística, etc. En el segundo se inscriben temas como la definición de las clases de suelo (especialmente la del urbanizable, que varía entre lo que se prevé urbanizar *versus* todo el resto una vez descontado lo urbano y lo protegido), la adscripción de derechos urbanísticos a los propietarios (que pueden tenerlos por el simple hecho de serlo o bien que los adquieren según van cumpliendo con sus deberes) y el cálculo del aprovechamiento en suelo urbano.

Desde el punto de vista técnico, el debate sobre el problema del suelo urbano se centra en varias cuestiones concretas. Entre ellas, cabe destacar la cuestión del aprovechamiento y su reparto, la relativa a las cesiones y la adaptación a los nuevos estándares de calidad.

La pregunta fundamental respecto al aprovechamiento y su equidistribución es: ¿se producen plusvalías en el suelo urbano (consolidado en el caso de las leyes 6/1998 y 9/2001)? Casi todas las leyes dan por sentado que no, al no establecer mecanismos de equidistribución para el SU ni exigir cesiones de dotaciones ni de aprovechamiento en este suelo. Sin embargo, el TR de la ley del suelo de 1992 defiende que sí se producen, y por ello establece la necesidad de delimitar áreas de reparto en suelo urbano, calcular el aprovechamiento tipo del área y, para los suelos no incluidos en unidades de ejecución (es decir, en las actuaciones asistemáticas), realizar las transferencias de aprovechamiento que sean necesarias para igualar el aprovechamiento al que tienen derecho todos los propietarios (el *susceptible de apropiación*). Asimismo, la ley establece que el Plan General define la localización de los equipamientos y espacios libres en el suelo urbano, y se entiende que se obtienen incluyéndolos en un área de reparto y transfiriendo su aprovechamiento a otra parcela.



Algunos autores (García Bellido, López Fernández) defienden que sí se producen plusvalías en el suelo urbano consolidado, y que por tanto la comunidad debe participar de las plusvalías generadas por las decisiones del planeamiento. Por su parte Roch sostiene que en los terrenos en suelo urbano (consolidado), *“las actuaciones urbanísticas, las prácticas sociales y los procesos mercantiles han modelado su valor de forma pormenorizada y que en general ya han sido objeto de transacciones que incluían y consolidaban esas dimensiones diferenciadas”*, por lo que no tiene sentido tratar de igualar esos derechos. En ese aspecto, afirma sobre la ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid, que *“parece haber optado por manejar el sentido práctico y considerar el mercado del suelo consolidado y sus objetos inmobiliarios como parte de la memoria del espacio social que evoluciona con él”*.

Otro tema de gran importancia es el relativo a las cesiones para equipamientos y espacios libres y los nuevos estándares de calidad en la edificación. Cabe preguntarse si tiene sentido tratar de adaptar la ciudad consolidada a los nuevos estándares que van surgiendo, o si se deben respetar sus características propias como testimonio histórico y utilizarla para los usos y formas de habitar que sean compatibles. Es decir, ¿se deben exigir las mismas cesiones en suelo urbanizable y en suelo urbano (no consolidado) como hace la ley 6/1998 y la 9/2001 de la CM? ¿Se deben eliminar todas las viviendas de dimensiones inferiores a las mínimas exigidas (infraviviendas) o se pueden aprovechar de otra forma? ¿Hasta qué punto se debe tratar de ensanchar las calles y los patios para cumplir los estándares que se exigen a las nuevas edificaciones? En mi opinión la legislación urbanística debería reconocer la diferencia fundamental que existe entre el suelo urbanizado y el suelo rural (según la definición de la nueva Ley del Suelo estatal) con el fin de adecuarse a dos realidades tan dispares; en este sentido, la definición establecida por la Ley 1998 de suelo urbano no consolidado y su equiparación en cuanto a instrumentos y cesiones al suelo urbanizable, es completamente contraria a este enfoque.

Por una parte parece oportuno diferenciar categorías en el suelo urbano, puesto que este engloba realidades muy distintas y suelos en diferentes estados de desarrollo, conservación, etc. Sin embargo, el hacerlo restringe las posibilidades de actuación, pues obliga a delimitar los ámbitos de actuación en el Plan General, impidiendo así que en cualquier momento el municipio pueda decidirse a intervenir en un determinado lugar, ya que supondría realizar cambios en la categoría del suelo, algo que sólo puede hacer el Plan. En cualquier caso lo que no parece oportuno es equiparar ninguna categoría de suelo urbano al suelo urbanizable, pues, como hemos visto, presentan problemas completamente diferentes.

Se puede afirmar que en líneas generales las leyes han ido afinando los instrumentos de intervención en suelo urbano, si bien quedan algunas cuestiones conceptuales sobre las que no existe consenso. Hay, por tanto, suficientes instrumentos de planeamiento, pero falta un desarrollo normativo integral, que permita acometer las actuaciones urbanísticas incorporando las diferentes dimensiones del suelo urbano (social, económica, ambiental).

### **Sobre las perspectivas de futuro**



En España hemos vivido unas décadas de gran expansión urbana debida a diversos factores que no cabe explicar aquí<sup>20</sup>, pero lo que parece claro, a tenor de la crisis actual, es que no es posible continuar con esta dinámica. El mercado inmobiliario ha entrado en recesión, por lo que la expansión urbanizadora ha perdido su razón de ser. En este escenario, cobra mayor sentido aún que el planeamiento urbano se centre en la mejora de lo existente, e incluso en la densificación de los nuevos desarrollos que se han construido con densidades de población mínimas, que consumen gran cantidad de suelo por habitante, y no garantizan la vitalidad de los espacios públicos ni el funcionamiento de los equipamientos y servicios públicos. Asimismo, conviene recordar la necesidad de equilibrar funcionalmente los territorios, de manera que se reduzca la necesidad de transporte de personas y mercancías, dado que se prevé el agotamiento en poco tiempo de gran parte de los combustibles fósiles. Por ello es necesario apostar por un modelo de ciudad lo más compacto posible y cuyo tejido sea lo más diverso funcionalmente posible.

Por ello, desde el punto de vista de la práctica urbanística, el reto de la sostenibilidad sólo se puede afrontar apostando por una limitación de los nuevos crecimientos urbanos y la recuperación y recualificación de los entornos ya construidos. Para ello es imprescindible superar definitivamente la tradición legislativa de las “leyes de ensanche” y centrarse en la puesta en práctica de los instrumentos existentes para la intervención en suelo urbano. La práctica sistemática y generalizada de estas operaciones deberá generar una experiencia que permita mejorar esos instrumentos y definir otros nuevos, especialmente en el ámbito de la gestión. En este sentido, habría que valorar si la experiencia del Programa Urban, que supuso la inyección de fondos europeos en 39 ciudades españolas, ha generado un cuerpo experimental que permita definir instrumentos innovadores de planeamiento.

Es necesario además que la intervención en suelo urbano se aborde desde un punto de vista multidisciplinar e integrado. Como se ha visto, los problemas a resolver tienen componentes sociales y ambientales tan importantes como sus dimensiones físicas y económicas. La gestión efectiva del derecho al realojo, la eficiencia energética de las edificaciones, el ahorro de recursos naturales, la planificación de la movilidad y la accesibilidad para todos los usuarios, los programas de revitalización económica y de formación laboral y otros muchos temas transversales deben coordinarse desde el principio con los programas de rehabilitación urbanística. El tema del realojo es especialmente importante en este tipo de actuaciones, por lo que *“una configuración clara del derecho de realojo que confiera a todos los operadores y afectados el adecuado grado de seguridad jurídica es esencial para la realización de operaciones de rehabilitación en núcleos consolidados por la edificación”*<sup>21</sup>. Como hemos visto, la primera ley del suelo que recoge este derecho es el TR de 1992, es decir, es relativamente reciente, por lo que es necesario un desarrollo legislativo mayor que regule todos los casos que se dan.

En este sentido, quizás no sea necesario redactar nuevas leyes del suelo sino crear leyes específicas para complementar la intervención en los suelos consolidados, en la línea de la ley catalana de “mejora de barrios y áreas urbanas y villas que requieren una atención

---

<sup>20</sup> Entre otros, la liberalización del mercado del suelo, el mercado inmobiliario y construcción como motores de la economía y como sectores principales de inversión, las ayudas fiscales a la compra frente al alquiler de vivienda, etc.

<sup>21</sup> Fernández Bautista, R, y Molina Alegre, P. (2006) *El Realojo, instrumento esencial de las operaciones urbanísticas en núcleos urbanos consolidados*. Comunicación del IV Congreso de Derecho Urbanístico “50 años de Urbanismo”, 8-10 de noviembre de 2006, Las Palmas de Gran Canaria.



especial”<sup>22</sup>, aprobada en 2004, que reconeix la necessitat de actuar de forma integral en les àrees urbanes consolidades i estableix la creació d’un fons per subvencionar actuacions integrades proposades pels municipis.

A pesar de tot, sempre serà necessària la planificació urbana per definir el model espacial de ciutat que es busca, regular la equidistribució de beneficis, drets i deures i establir cessions gratuïtes per compensar les plusvàlies que es generen per les decisions del propi planejament.

---

<sup>22</sup> Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.



## V. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Mora, A., Castrillo Romón, M. (coord.) (2004) **Urbanismo. Homenaje a Campos Venuti**. Universidad de Valladolid.
- Campos Venuti, G. (1981) **Urbanismo y austeridad**. Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Comisión Europea (2006) **Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano**. Bruselas.
- Comisión Europea (2006) **Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones**. Bruselas.
- Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. MOPTMA (1995) **Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea**. Centro de Publicaciones. Madrid.
- Fernández Bautista, R, y Molina Alegre, P. (2006) **El Realojo, instrumento esencial de las operaciones urbanísticas en núcleos urbanos consolidados**. Comunicación del IV Congreso de Derecho Urbanístico “50 años de Urbanismo”, 8-10 de noviembre de 2006, Las Palmas de Gran Canaria.
- García-Bellido, J., Enríquez de Salamanca, L., Russinés, X. (1979) **Transferencia del aprovechamiento urbanístico**, en “Ciudad y Territorio. Revista de ciencia urbana” nº 3 (1979) Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Gómez García, S.; Iglesias González, A. (2004) **Marco jurídico de la rehabilitación**. Conferencia en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- González-Berenguer Urrutia, J.L. (1999) **Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español**, en “Revista de Derecho Urbanístico” nº 171. Editorial Montecorvo, Madrid.
- Grau Ávila, S. (1998) **El suelo urbano en la Ley 6/1998 sobre régimen de suelo y valoraciones**, en “Revista de Derecho Urbanístico” nº 163. Editorial Montecorvo, Madrid.
- Hernández Aja, A. (coord.)(2002) **La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico**. Ed. Maira, Madrid
- Hernández Aja, A. , dir.(2002) **Definiciones del suelo urbano no consolidado en las diferentes leyes del suelo autonómicas**. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (ETSAM), Madrid (inédito).
- Instituto del Territorio y Urbanismo. MOPU (1990). **La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos**. Centro de Publicaciones. Madrid.



- Lefebvre, Henri. (1969) **El derecho a la ciudad**. Ed. Península, Barcelona.
- López Fernández, L.M. (2002) **Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano**, en “Revista de Derecho Urbanístico” nº 191. Editorial Montecorvo, Madrid.
- Molina Costa, P. (2004) **Rehabilitación urbana**. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (ETSAM), Madrid (inédito).
- Porto Rey, E. (1999) **¿Reparto de aprovechamientos y cargas en el suelo urbano consolidado?**, en “Revista de Derecho Urbanístico” nº 167. Editorial Montecorvo, Madrid.
- Roch Peña, F. (2002) **El suelo urbano**, en “La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico”. Ed. Mairea, Madrid.
- Sánchez-Casas, C. (2004) **Aprovechamiento, edificabilidad y asignación de redes en la Ley 9/2001. Conclusión de la experiencia práctica de su aplicación**, en “Revista de Derecho Urbanístico” nº 214. Editorial Montecorvo, Madrid.
- Valenzuela Rubio, M. (1998) **La regeneración de los cascos históricos en España. El programa Urban, dinero comunitario para una estrategia global**, en “Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos”. III Jornadas de Geografía Urbana en Burgos, 1998. Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos.