

La clasificación urbanística del espacio de transición urbano / rural en la legislación del suelo del Ecuador

Recepción / Received: 23, 09, 2019
Aceptación / Accepted: 08, 11, 2019
Publicado / Published: 18, 12, 2019

¹Manuel Benabent Fernández de Córdoba

¹PhD en Geografía, manuel.benabent@gmail.com

Resumen:

El espacio de transición rural urbano o rururbano es siempre un espacio de gran complejidad y por tanto de difícil determinación. Las legislaciones urbanísticas tratan de definirlo mediante el establecimiento de un conjunto de criterios que los planes de uso del suelo deben concretar. El estudio realizado tiene como objetivo determinar si los criterios establecidos en la legislación ecuatoriana establecen una adecuada aproximación que permita su delimitación. Para ello, el trabajo ha tratado de situar la experiencia ecuatoriana en el contexto de las legislaciones latinoamericanas con el fin de conocer cuáles son las aproximaciones más usuales adoptadas para la definición de este espacio, que habitualmente se denomina, en términos jurídicos, como suelo urbano no consolidado y, en ese marco, situar el caso del Ecuador. El estudio concluye que existe una escasa concreción normativa de la legislación urbanística ecuatoriana, lo que no permite determinar con claridad ese espacio de transición y hace que los planes urbanísticos lo definan con un amplio margen de discrecionalidad.

Abstract:

The urban rural transition space is always a space of great complexity and therefore difficult to determine. Urban legislation seeks to define it by establishing a set of criteria that urban plans must specify. The objective of the study is to determine if the criteria established in the Ecuadorian legislation establish an adequate approximation that allows its delimitation. For this, the work has tried to place the Ecuadorian experience in the context of Latin American legislation in order to know what are the most common approaches adopted for the definition of this space, which is usually called, in legal terms, unconsolidated urban land and, within that framework, place the case of Ecuador. The study concludes that there is a scarce normative concretization of the Ecuadorian urban planning legislation, which does not allow to clearly determine this transition space and makes urban planning define it with a wide margin of discretion.

Palabras clave: Legislación urbanística, clasificación del suelo, suelo urbano, Ecuador

Keywords: Urban legislation, land classification, urban land, Ecuador

I. INTRODUCCIÓN

La delimitación del suelo urbano es una de las primeras y más complejas tareas de la planificación urbanística. En efecto, a poco que pretendamos establecer el límite entre el suelo urbano y el rural observaremos que lo que a primera vista pudiera parecer banal entraña una gran dificultad, ya que la variedad de situaciones que se presentan resulta a veces abrumadora y obliga a una detenida consideración de múltiples aspectos. Establecer los límites entre el suelo urbano y rural significa precisar qué es lo que caracteriza a la ciudad para que esta pueda denominarse como tal.

Los elementos claves que configuran la ciudad, desde la perspectiva urbanística, son la vivienda, la dotación de urbanización, equipamientos, infraestructuras y servicios. Una aglomeración de edificaciones de viviendas sin estas dotaciones no proporciona las condiciones que hagan la vida confortable y estas últimas por sí solas, sin la edificación, no permiten el habitar. Por estos motivos las legislaciones urbanísticas suelen establecer los criterios para delimitar el suelo urbano operando siempre en torno a la presencia de ambas. En sentido contrario, sería suelo rural aquel en el que no existe una concentración de edificaciones ni urbanización.

No obstante, estos simples criterios son insuficientes para afrontar la realidad territorial, que siempre es más compleja; por ello los requisitos establecidos por las legislaciones urbanísticas varían, a veces de forma significativa. En ello tiene bastante que ver las circunstancias socioeconómicas y modelos de desarrollo urbanístico de los países. La delimitación del suelo, por otra parte, se realiza prácticamente siempre a partir del suelo urbano y no del suelo rural, siendo rural todo aquello que no se ha definido como urbano.

En Ecuador los criterios para la clasificación del suelo urbano están determinados por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y su Reglamento. Sin embargo a nuestro juicio, estos criterios no son suficientemente precisos, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad al planificador y puede

crear inseguridad jurídica en tanto que la adscripción de un suelo a una u otra clase (urbano o rural) comporta derechos y deberes urbanísticos diferentes y, por tanto, deben estar bien determinadas las causas que justifican su adscripción.

En el momento actual en que, de acuerdo con lo establecido por la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento de la LOOTUGS, los municipios deben actualizar y aprobar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) durante el primer año de mandato de las nuevas autoridades municipales, resulta de interés efectuar una reflexión acerca de los requisitos establecidos por la Ley.

Para ello el artículo analiza las implicaciones que tiene clasificar un suelo como urbano, se examinan las condiciones que establecen las 19 legislaciones latinoamericanas de habla española y portuguesa para la delimitación de esta clase de suelo y su consecuente determinación, por exclusión, del suelo rural y, en el marco de esa experiencia, se analiza lo previsto en la normativa urbanística ecuatoriana. A partir de esta aproximación se evalúa si sus contenidos permiten una adecuada aproximación a la delimitación del suelo urbano y finalmente se efectúa una propuesta de criterios básicos que permitan abordar la delimitación de este suelo y hacer frente, en lo posible, a las diferentes casuísticas que pueden presentarse en el territorio.

En este trabajo prescindimos de la consideración del suelo rural de expansión urbana (suelo urbanizable), pues el mismo se determina siempre posteriormente a la delimitación del suelo urbano y opera sobre un suelo que es rural y del que extraemos una cierta superficie para atender a las previsiones futuras del crecimiento urbano.

II. LA CLASIFICACIÓN Y SUBCLASIFICACIÓN DEL SUELO

Las leyes urbanísticas clasifican el suelo en urbano, urbanizable¹ y rural para atender a la complejidad de situaciones y casuística existente.

La cuestión esencial es que esta clasifi-

cación determina el régimen jurídico de la propiedad e implica diferentes derechos y deberes y cargas de los propietarios. Así, por ejemplo, en un suelo urbano que ya esté consolidado por la edificación y en el que no se requiera ninguna actuación de transformación es habitual que las leyes urbanísticas² establezcan que el propietario tenga el derecho a materializar, mediante la edificación, el aprovechamiento urbanístico que le corresponde de acuerdo con la legislación y el plan urbanístico (art. 46 LOOTUGS y 37 de su Reglamento), en tanto que sus deberes normalmente consisten en realizar la edificación en las condiciones y plazos fijados por la ordenación urbanística y destinar las edificaciones realizadas a los usos autorizados y, para las edificaciones ya construidas, mantenerlas en condiciones adecuadas que eviten su deterioro o ruina (art. 82 LOOTUGS).

Por otra parte, en suelo urbano el propietario tiene también el deber de contribuir al mantenimiento de la ciudad consolidada. Así, cuando en determinados sectores del suelo urbano se produce la necesidad de mejorar la urbanización lo habitual es que todos los propietarios afectados contribuyan mediante las denominadas, de manera muy gráfica, contribuciones especiales de mejora (arts. 186 y 589 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-); es decir, mediante un procedimiento de financiación en el que se reparten los costes de las obras en razón a determinados criterios sin hacer recaer en el resto de la ciudad los costes de una renovación que solo beneficia a los afectados y que repercute en el valor de su propiedad.

De la misma manera, cuando el plan urbanístico establece para un sector concreto de la ciudad un aumento de la densidad, de la edificabilidad o un cambio de uso que precise un incremento de los equipamientos y la mejora de las infraestructuras existentes es lógico que los propietarios ante este incremento de sus aprovechamientos urbanísticos sean los que contribuyan de forma proporcional a costear las nuevas infraestructuras y servicios y ceder el suelo para las nuevas dotaciones necesarias (art. 50 LOOTUGS)³.

Asimismo, toda nueva incorporación de suelo al proceso urbanizador (suelo urbanizable) ha de estar previsto por el plan urbanístico y el promotor ha de correr con los costes de urbanización y tiene el deber de ceder terrenos en una determinada proporción, urbanizado y libre de cargas, que han de destinarse a infraestructuras y equipamientos que hagan confortable la nueva ciudad (arts. 50 LOOTUGS y 424 COOTAD). El promotor o el propietario no solo pone suelo en el mercado, sino que este suelo debe estar debidamente acondicionado y ha de ofrecer los servicios que hagan posible el habitar en condiciones adecuada. Por el contrario, el propietario de suelo rural tiene derecho a la edificación solo cuando esta no produce daños al patrimonio natural y cultural y cumple con aquellas condiciones adicionales que establezca el planeamiento urbanístico, sin que de su actuación se deriven cesiones urbanísticas de ningún tipo.

Se observa, pues, que a primera vista parece existir una clara diferencia en los derechos y deberes de los propietarios según la clasificación del suelo; no obstante, esta diferencia no es tal entre los propietarios de un suelo urbano y un suelo urbanizable pues se presume que el propietario del suelo urbano ya contribuyó a los costes de las infraestructuras y servicios y a sus mejoras, y es lógico que al promotor o propietario de un suelo urbanizable que se pretende transformar en urbano se le reclame que para adquirir esa clasificación deba realizar la urbanización así como contribuir con la disposición de suelo para zonas verdes, infraestructuras y equipamientos públicos necesarios para los nuevos habitantes.

Como vemos, la inclusión de un suelo en una u otra clase implica unos derechos y deberes diferentes cuyos propósitos son, sin embargo, que haya un equilibrio final en la contribución de todos a hacer la

¹ Suelo rural de expansión urbana en la LOOTUGS.

² Para no cargar el texto de citas a todas las leyes urbanísticas latinoamericanas que recogen en sus textos las afirmaciones que se hacen en este apartado II citamos exclusivamente a la LOOTUGS.

³ La LOOTUGS determina genéricamente las obligaciones del propietario de suelo pero requiere su desarrollo reglamentario para su más adecuada aplicación.

ciudad habitable. Esto es así en todas las legislaciones urbanísticas; los propietarios de suelo urbano ya contribuyeron a la adquisición de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, y los promotores de suelo urbanizable deben contribuir en el momento en que transforman el suelo para convertirlo en urbano. El principio de reparto equitativo de beneficios y cargas no permite imponer nuevas cesiones a los propietarios de suelo urbano que ya las hubieran hecho, o incluso a los que no las hubieran hecho pero que son suelos urbanos consolidados desde tiempo inmemorial, como es el caso de los cascos históricos.

Sin embargo, el suelo urbano no es homogéneo. Hay espacios dentro de la ciudad que nunca han sido transformados urbanísticamente; hay espacios que fueron urbanizados pero no edificados o que hoy aparecen como suelos vacantes por ruina de la edificación; y en el borde de la ciudad la situación es aún más variada. Nos encontramos con espacios que conforman manzanas pero no cuentan con urbanización; manzanas que cuentan con urbanización, total o parcial, pero no tienen edificaciones o solo en parte están edificadas; hay manzanas integradas en la malla urbana y otras no; es decir, la realidad es compleja y el planeamiento urbanístico ha de determinar qué suelo es urbano y qué suelo es rural de acuerdo con determinados criterios que la legislación urbanística debe determinar.

La experiencia ha demostrado que la clasificación del suelo en grandes grupos basada en situaciones genéricas no es suficiente y de ahí que se haya llegado a subclasificar el suelo en tipos. De estos tipos o subclases la diferenciación entre suelo urbano consolidado, no consolidado y suelo rural es la que presenta una mayor dificultad dada la casuística posible que hemos mencionado.

La cuestión no es trivial pues estar incluido en una u otra clase y subclase de suelo implica, como hemos señalado, beneficios y cargas diferentes⁴, y tan importante como

eso, da lugar a distintos valores del suelo. De ahí la importancia de la delimitación y que esta obedezca a situaciones objetivas claramente definidas que impidan en lo posible delimitaciones espurias basadas en intereses particulares.

Por ello la legislación urbanística debe determinar, de forma clara y a pesar de las dificultades que entraña, los criterios que deben considerarse para que un suelo deba estar incluido en una u otra clasificación y subclasificación urbanística.

III. EL SUELO URBANO Y RURAL EN LAS LEGISLACIONES LATINOAMERICANAS

Para tener una visión amplia de lo que se considera suelo urbano y rural se ha analizado, como ya se ha señalado, la normativa de distintos países latinoamericanos⁵.

Esta normativa no se refiere exclusivamente a la legislación urbanística pues hay países que no cuentan con esta legislación específica. Por otra parte, aquellos que cuentan con esta legislación no siempre la tienen unificada, como sucede en el caso del Ecuador, por lo que no resulta fácil rastrear y poner en pie el marco legislativo que rige el urbanismo. Asimismo, en países federales nos podemos encontrar con legislación federal básica (México y Brasil) y legislación de desarrollo de los estados o solo legislación de las provincias sin referencias federales (Argentina).

Adicionalmente, para el aspecto que estamos considerando ocurre que no siempre es la legislación urbanística la que determina el suelo urbano o rural siendo la legislación municipal o catastral la que proporciona los criterios que han de tenerse en cuenta para su determinación. En todo caso, y a riesgo de cometer algún error por omisión, dada las dificultades expresadas, se ha efectuado una aproximación, a nuestro juicio suficiente, para tratar de obtener una visión general de lo que se entiende por suelo urbano y rural.

Si tenemos en cuenta como hemos señalado antes, que el suelo rural se delimita por exclusión del suelo urbano,

⁴ En Ecuador el suelo urbano no consolidado está sujeto a las mismas cargas que el suelo rural de expansión urbana.

⁵ Para el análisis se ha utilizado toda la legislación a la última fecha de su actualización.

nos centraremos en los requisitos establecidos para el suelo urbano por las legislaciones urbanísticas, pues los suelos que no cumplan estos requisitos son rurales. Estos requisitos son variados y de forma resumida para cada país se puede señalar lo siguiente:

- *Argentina*. Si tomamos como ejemplo la legislación de la provincia de Buenos Aires, el área urbana se subdivide en dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada. La subárea urbanizada hace referencia al suelo continuo o discontinuo donde existen servicios públicos y equipamiento comunitario y que cuenta como mínimo con energía eléctrica, pavimentación de la red vial, agua corriente y saneamiento. La subárea semiurbanizada es la que cuenta con parte de la infraestructura de servicios y del equipamiento necesario. Una vez completados estos servicios, pasan a constituirse en subáreas urbanizadas. (artículos 5 y 6 del Decreto-ley 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires).

- *Bolivia*. Los municipios tienen competencia para la aprobación del plan urbanístico, pero la delimitación de las áreas urbanas debe sujetarse a normas específicas establecidas por el nivel central del Estado, de manera que todos los municipios deben delimitar su área urbana independientemente de si existe o no un plan urbanístico.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Supremo n° 2.960, de 26 de octubre de 2016, de Homologación de Áreas Urbanas, se entiende por área urbana la porción de territorio continuo o discontinuo con edificaciones y espacios configurados físicamente por un sistema vial que conforma manzanas y predios destinados a la residencia y al desarrollo de actividades económicas predominantemente del sector secundario y terciario, que cuenta con un asentamiento humano concentrado, servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, provisto de equipamientos de educación, salud, recreación, comercio y administración. Comprende sub-áreas: intensiva, extensiva, productiva agropecuaria y de protección, según las características territoriales del municipio.

- *Sub-área urbana intensiva*. Es la porción de territorio urbano continuo o discontinuo que concentra la mayor consolidación física de su red vial, manzanas, predios y densidad en edificaciones, equipamientos, actividades y servicios del área urbana.

- *Sub-área urbana extensiva*. Es la porción de territorio continuo o discontinuo correspondiente a extensiones del área intensiva que constituye el área de reserva y de amortiguamiento del crecimiento urbano donde se combinan usos residenciales, secundarios, terciarios o cuaternarios con usos productivos, estratégicos, con baja densidad.

- *Brasil*. La legislación federal (artículos 2 y 3 de la Ley 6.766, de 1979 de Parcelación del Suelo Urbano) establece que la parcelación podrá ser hecha mediante loteamiento, entendiendo por lote el terreno servido por infraestructuras básicas, considerando como tales: los equipamientos urbanos de desagüe de las aguas pluviales, iluminación pública, redes de alcantarillado sanitario, de abastecimiento de agua potable, de energía eléctrica pública y domiciliaria y las vías de circulación. De acuerdo con esto la Ley no determina que el suelo urbano es el que contengan tales infraestructuras, sino las que debe contener una vez loteado el suelo. Es el plan urbanístico aprobado por el municipio el que determina el suelo urbano, por lo que hay que acudir a los distintos planes para conocer los criterios de delimitación.

En todo caso, la legislación federal establece que no se permite la parcelación del suelo en terrenos inundados y sometidos a inundaciones, antes de tomar las medidas para asegurar el flujo de las aguas; en terrenos que hayan sido aterrizados con material nocivo para la salud pública, sin que sean previamente saneados; en terrenos con una declividad igual o superior al 30%, salvo si se cumplen requisitos específicos establecidos por las autoridades competentes; en terrenos donde las condiciones geológicas no aconsejan la edificación, y en áreas de preservación ecológica o en aquellas donde la contaminación impida condiciones sanitarias soportables, hasta su corrección.

- *Chile*. De acuerdo con el artículo 52 de la Ley 458 General de Urbanismo y Construcciones, de 1976, la fijación del límite urbano se puede realizar por el plan urbanístico o independientemente de este en los municipios que no dispongan del mismo. La delimitación establece las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal. Dentro de estos límites, el plan establece los criterios para determinar lo que es consolidado o de extensión; así, por ejemplo, para el caso del Plan Regulador Comunal de Antofagasta las áreas consolidadas son las que cuentan con urbanización completa; esto es, cuya edificación está debidamente conectada a las redes de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad o gas.

- *Colombia*. Los artículos 31 y 34 de la Ley 388/1997 de Ordenamiento Territorial establecen que constituyen el suelo urbano las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios.

En cuanto al suelo suburbano, son las zonas en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad (diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, siempre que se garantice el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios). Para incorporarse al suelo urbano deberán contar con la infraestructura de espacio público, infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado.

- *Costa Rica*. El artículo 4 del Reglamento 6.259 de Renovación Urbana define las áreas urbanas como el ámbito territorial

de desenvolvimiento de un centro de población que, partiendo de su centro, presenta continuidad en el tejido urbano en todas direcciones hasta su evidente ruptura por terrenos de uso no urbano.

- *Cuba*. La legislación no define el concepto de suelo urbano o rural.

- *El Salvador*. De acuerdo con el artículo 34 de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, las zonas urbanas pueden ser consolidadas y no consolidadas. Las zonas urbanas consolidadas son aquellas que cuentan con infraestructuras y servicios de vialidad, alumbrado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas de lluvia y saneamiento, con características suficientes para servir al conjunto de la zona, dando servicio a una proporción de su superficie no inferior al porcentaje que reglamentariamente se establezca. Las zonas urbanas no consolidadas son aquellas que cuentan con edificación, aunque no dispongan de las infraestructuras y servicios citados siempre que los terrenos edificados alcancen por lo menos el porcentaje que reglamentariamente se establezca.

- *Guatemala*. La legislación no determina las condiciones para que un suelo adquiera la condición de urbano, sino que todo suelo rural que se incluya como urbano deberá dotarse de equipamientos y servicios. Así, el artículo 147 del Decreto N° 12/2002 del Código Municipal establece que toda actividad de urbanización o loteamiento está obligada a contar con vías y calles con aceras de dimensiones adecuadas; agua potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución; energía eléctrica, alumbrado público y domiciliario; alcantarillado y drenajes generales y conexiones domiciliarias, y; finalmente, cuando aplique, áreas recreativas y deportivas, escuelas, mercados, terminales de transporte y de pasajeros, y centros de salud.

- *Honduras*. De acuerdo con el artículo 125 de la Ley de Municipalidades los terrenos a incluir en los perímetros urbanos de los asentamientos deberán reunir las siguientes condiciones: conglomerado de personas y un número mínimo de viviendas que fijará el reglamento de es-

ta Ley; trazado de calles y un mínimo de servicios públicos y comunitarios. Para la delimitación se tomará como base la proyección del crecimiento a 20 años y los posibles crecimientos industriales o la apertura de centros de trabajo de alta demanda de mano de obra y otros. Se deberá considerar la vocación del suelo, particularmente su aptitud para su habitabilidad y la exclusión de las áreas donde puede lograrse un óptimo aprovechamiento para otros fines productivos.

Por otra parte, de acuerdo con la “Guía metodológica para elaborar el plan municipal de ordenamiento territorial” (Dirección Ejecutiva de Plan de la Nación, 2017), se denomina suelo urbano consolidado a las zonas urbanas que cuenten con infraestructuras y servicios de vialidad, alumbrado, abastecimiento de aguas, evacuación de lluvias y saneamiento con características suficientes para servir al conjunto de la zona. Se caracteriza por tener una estructura urbana consolidada, en su mayor parte ocupada por la edificación residencial. Por otra parte, se considera suelo urbano no consolidado cuando la edificación del ámbito considerado supera el 50% de la superficie, aunque no disponga de las infraestructuras y servicios antes mencionados; asimismo se considera no consolidadas las lotificaciones legales a medio ocupar contiguas a los núcleos urbanos.

- *México*. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano determina en su artículo 5 como área urbana las previstas en los planes de desarrollo urbano, constituidas por zonas edificadas, parcial o totalmente, en donde existen al menos estructura vial y servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica, sin perjuicio de que coexistan con predios baldíos o carentes de servicios.

- *Nicaragua*. El artículo 3, 4 inciso, del Decreto Ejecutivo de Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial define al área urbana como la expresión física territorial de población y vivienda concentrada y articulada por calles, avenidas, caminos y andenes con niveles de infraestructura básica de servicios, dotada del nivel básico de equipamiento

social, educativo, sanitario y recreativo, y que contengan unidades económicas, productivas, que permiten actividades diarias de intercambio beneficiando a su población residente y visitante. Puede o no incluir funciones públicas de gobierno. Dentro del área urbana se distingue la Zona Urbana Ocupada (artículo 34), que es la que presenta trazado de calles, lotificación y en la cual se desarrollan las actividades sociales y económicas y la Zona Urbana de Consolidación (artículo 36.2) que son zonas baldías dentro del límite de la zona urbana ocupada, que se habilitará para desarrollo urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento.

- *Panamá*. No se establecen los criterios para determinar qué es suelo urbano; no obstante, el artículo 26 de la Ley 6/2006 que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano establece que en las modificaciones de los planes se admitirá como suelo urbano a zonas que existan o estén proyectados a corto plazo los servicios públicos requeridos, tales como vialidad, transporte, alcantarillado, acueducto, drenaje, suministro de energía eléctrica, áreas de servicios educativos, de recreación y otros que exija la nueva modificación o cambio de uso del suelo. En suma, la previsión de estas dotaciones justifica su consideración como urbano.

- *Paraguay*. La Ley Orgánica Municipal 3.966/10, establece en sus artículos 226, 232 y 233, establece que para delimitar el área urbana se debe considerar: la distribución y densidad de la población; los equipamientos y servicios disponibles y proyectados; la expansión urbana proyectada, y los límites físicos naturales o artificiales. La delimitación debe ajustarse a las normas técnicas que dicte el Servicio Nacional de Catastro. Por su parte, la Resolución 049 de 2012, por la que se establecen las Normas Técnicas para la Delimitación de las Zonas Urbanas Municipales, prescribe que se consideren zonas urbanas aquellas partes del territorio que reúnan las siguientes condiciones: se encuentre dividida en manzanas y cuente con red vial; tenga una extensión no menor a 6 hectáreas y posea una densidad mínima de ocupación de cuatro o más parcelas edificadas por manzana, o una superficie construida

igual o mayor a 500 m² en cada hectárea.

- *Perú*. La Ley 29.090 de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones dispone en su artículo 3.3 que la zona urbana consolidada es la constituida por predios que cuentan con servicios públicos domiciliarios instalados, pistas, veredas e infraestructura vial, redes de agua, desagüe o alcantarillado y servicios de alumbrado público. Para efectos del procedimiento, denominado de Habilitación Urbana de Oficio, el nivel de consolidación de los predios debe ser mínimo del 90% del total del área útil del predio matriz.

- *República Dominicana*. No existe una definición legal de suelo urbano. En la “Guía Metodológica para la Formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial”, elaborado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial (2017), se determina que es suelo urbanizado cuando diversas actividades productivas, residenciales, recreativas, turísticas y de servicios se conjugan dentro de un territorio que presenta un entramado continuo de manzanas y vías, con infraestructuras de agua, energía y desagües residuales y pluviales.

- *Uruguay*. La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible establece en su artículo 32 el suelo de categoría urbana, el cual se subdivide en dos subcategorías: a) suelo consolidado, cuando se trata de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas y b) suelo no consolidado, cuando se trata de áreas en las que aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento.

- *Venezuela*. El artículo 176 de la Ley Orgánica del Poder Municipal determina como inmuebles urbanos el suelo urbano susceptible de urbanización; esto es, los terrenos que dispongan de vías de comunicación, suministro de agua, servicio de disposición de aguas servi-

das, suministro de energía eléctrica y alumbrado público. El mismo es determinado por el Plan Local de desarrollo urbano (art. 150).

En suma, de acuerdo con el análisis efectuado se puede extraer como conclusión general que la mayoría de los países establecen criterios para determinar que se entiende por suelo urbano o área urbana. Dentro de esta clasificación es común la distinción entre suelo consolidado, intensivo u ocupado, y suelo no consolidado o extensivo.

Como hemos podido observar en estos países hay un posicionamiento mayoritario, aunque con matices, respecto a lo que se considera suelo urbano consolidado. En términos generales, para contemplarlo como tal debe contar con infraestructura vial y tres servicios básicos: abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y energía. Respecto a la energía eléctrica cinco países (Brasil, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela) consideran que además de contar las parcelas con esta dotación debe existir alumbrado público; con relación a las infraestructuras viales solo dos países (Argentina y Uruguay) establecen explícitamente que deben estar pavimentados. En El Salvador no es obligatorio que todo el suelo consolidado deba contar con estas infraestructuras, siendo suficiente que las mismas den servicio, como mínimo, a una proporción de la superficie no inferior a un porcentaje que la Ley determina que se establecerá reglamentariamente.

Por otra parte, el criterio de existencia de edificación no está siempre explícitamente considerado. En la mayoría de los casos en que se hace mención a la edificación se establece que esta debe alcanzar un determinado porcentaje del ámbito incluido como suelo consolidado; así, en el caso de Honduras debe superar el 50% de la superficie; en Paraguay cuatro o más parcelas edificadas por manzana, o una superficie construida igual o mayor a 500m² por cada hectárea; y en Perú el 90% de los predios.

Finalmente, existen casos, como Brasil o Guatemala, en los que no se establecen los condicionantes para determinar el suelo urbano sino que adquiere tal condición

todo predio que una vez loteado contenga los servicios antes mencionados. En el caso de Brasil, se deja a lo que determine con más precisión, el plan urbanístico.

Como hemos visto en El Salvador, Honduras y Uruguay se establecen unos criterios más perfilados para la delimitación y distinción entre suelo urbano y rural

IV. EL SUELO URBANO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEL ECUADOR

En lo que respecta al Ecuador es la LOOTUGS y su Reglamento los que establecen la definición del suelo urbano. La Ley determina que:

“El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Es-tos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural” (LOOTUGS, art. 18)

La definición tiene tres elementos que destacan en relación con el concepto de suelo urbano que hemos visto en las definiciones del epígrafe anterior y que merecen comentarse. En primer lugar, la consideración de que el suelo urbano es el ocupado por asentamientos concentrados; en segundo lugar, que los asentamientos pueden ser de diferentes escalas y, en tercer lugar, que incluyen núcleos urbanos en suelo rural.

En cuanto a lo primero, destaca esta afirmación porque en ningún otro lugar de la Ley ni en su posterior Reglamento se determina que es un asentamiento concentrado (o disperso), de manera que la norma incorpora un elemento de incertidumbre innecesario. Si un determinado ámbito cumple todos los demás requisitos establecidos en la definición, pero la densidad de vivienda es, por ejemplo, de 5 viviendas por hectárea, ¿se podría considerar que es un asentamiento concentrado o disperso?, ¿es un asentamiento urbano o rural?

En segundo lugar, no se entiende muy bien cómo aporta a la definición que los asentamientos pueden ser de diferentes escalas, pues la escala no depende del tamaño del asentamiento sino de la representación cartográfica de mayor o menor detalle que se quiera realizar; y, por otra parte, es evidente que difícilmente exista dos asentamientos de igual tamaño.

En tercer lugar, que los asentamientos humanos incluyen núcleos urbanos en suelo rural también resulta innecesario pues todo núcleo urbano está rodeado de suelo rural, salvo los núcleos costeros, en los que una parte de los mismos dan frente al medio marino⁶.

Por otra parte la Ley establece en ese mismo artículo que:

“Para la delimitación del suelo urbano se considerará de forma obligatoria los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes, sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana y otros aspectos. (LOOTUGS, art. 18)

En definitiva, se trata de indeterminaciones que no aportan nada sustancial. Adicionalmente, el artículo 15 del Reglamento de la Ley, que hace referencia a los criterios de delimitación del suelo urbano no es tampoco claro, y desde luego, no resuelve las imprecisiones de la Ley. En efecto, si consideremos los criterios que establece el Reglamento se pueden efectuar las observaciones que se indican en la Tabla 1.

En suma, la imprecisión de buena parte del contenido de este artículo 15, que no son más que criterios vagos, lo hace poco útil para su aplicación efectiva; por ello, hasta que el Consejo Técnico no establezca los parámetros, tal como determina el artículo 92 de la LOOTUGS, la delimitación del suelo, queda por el momento a la muy libre interpretación de los redactores de los PUGS.

⁶ Podría entenderse que la inclusión de este último párrafo de la definición trata de hacer referencia a que las parroquias rurales se han de incluir como suelo urbano, pero la redacción es innecesaria.

Tabla 1. Criterios y observaciones de la delimitación del suelo urbano	
Criterios para la delimitación del suelo urbano (art. 15)	Observaciones
La conformación de zonas de concentración de población independientemente de la división político administrativa.	La norma no establece un indicador concreto de concentración/dispersión de población que permita determinar lo que se incluye como urbano.
La estructura predial, incluyendo el nivel de fraccionamiento, el tamaño de los predios o solares, y los lineamientos establecidos por el ente rector agropecuario nacional en materia de seguridad alimentaria y productividad agrícola.	No hay una sola referencia en la LOOTUGS a que la estructura predial deba tomarse como referencia para el suelo urbano, por tanto no se entiende el sentido de considerar el criterio del nivel de fraccionamiento ni el tamaño de los predios. En muchas zonas rurales además existe un elevado fraccionamiento realizado por particiones de herencias sin atender a superficie mínimas necesarias para que estas fincas puedan proporcionar el sustento necesario.
	El condicionante de soberanía alimentaria no es un criterio sino una afectación de obligado cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el art. 19.3 de la LOOTUGS.
Los usos y grado de consolidación y ocupación existente en los predios, construcción de infraestructura, sistemas viales, y sistemas de espacios públicos, servicios públicos, equipamientos y áreas verdes.	No se determina un porcentaje de ocupación de los predios, ni se determina qué infraestructuras, equipamientos etc. deben considerarse.
La existencia de zonas y factores de riesgo mitigable o no mitigable.	Aunque no se aclara es de suponer que las zonas de riesgo mitigable pueden formar parte de suelo urbano pero no así las de riesgo no mitigable que deben incluirse como suelo rural de protección.
Topografía y sistemas hidrológicos.	No se determina una pendiente máxima a partir de la cual no se haga aconsejable su consideración como suelo urbano. Por otra parte, ¿la existencia de un río o un arroyo es factor limitante? Numerosos núcleos de población se sitúan a lo largo de ríos y se extienden por ambas márgenes.
Presencia de áreas protegidas o ecosistemas frágiles.	Si el área es protegida se estará a los condicionantes que establece la legislación ambiental correspondiente. Es una afectación de obligado cumplimiento no un criterio.
Presencia de actividades de mediano o alto impacto para la calidad de vida de la población, de acuerdo a lo establecido en las leyes y reglamentos nacionales y normas locales correspondientes.	Si la legislación competente determina las actividades que por sus características peligrosas, insalubres, molestas, etc. pueden estar o no en el medio urbano, es una afectación de obligado cumplimiento no un criterio.
Fuente: Reglamento de la LOOTUGS	

(Tabla 1 Criterios y observaciones de la delimitación del suelo urbano)

Si volvemos ahora a la subclasificación del suelo urbano que establece el artículo 18 de la LOOTUGS (suelo consolidado, no consolidado y de protección), sus definiciones aportan una mayor claridad y quizás habría sido conveniente que la definición de suelo urbano hubiera sido el resultado de la integración de las dos primeras subclasificaciones. En todo caso esta subclasificación requiere también algunas consideraciones.

En cuanto al suelo consolidado, la Ley (artículo 18) establece que es “aquel que posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios, y que mayoritariamente se encuentra ocupado por la edificación.”. Respecto al suelo no consolidado determina la Ley que es el que “no posee la totalidad de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios, y que requiere de un proceso para completar o mejorar su edificación o urbanización”.

Estas determinaciones serían apropiadas si a continuación se determinasen cuáles son esos servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios que todo núcleo de población deba tener como requisito mínimo. En todo caso aparece una clara diferenciación entre estas dos categorías de suelo: que tengan o no tengan la totalidad de esos innominados servicios, equipamientos e infraestructuras públicos.

Como hemos señalado, la Ley incluye también la subclasificación de suelo urbano de protección, lo que no deja de ser un extraño añadido ya que rompe la lógica clasificatoria, de suelo consolidado y no consolidado. Por ello, no podemos más que estar de acuerdo con Pauta (2019) que considera que debiera ser una categoría de ordenamiento y no una subclasificación. En efecto, si un suelo urbano reúne unas características específicas que merecen ser objeto de protección (paisajísticas, culturales, históricas, biofísicas, etc.) no por ello deja de estar en suelo consolidado o no consolidado; así, el casco histórico de Quito o el de Cuenca son suelos consolidados que están sometidos a una protección especial debido a su carácter histórico o cultural. No hemos podido encontrar en la experiencia comparada analizada esta

atípica subclasificación del suelo urbano de protección que establece la LOOTUGS.

En definitiva, la LOOTUGS y su Reglamento establecen unos criterios poco elaborados y en algunos casos confusos, que ayudan poco a la determinación por el plan de qué es suelo urbano (o rural) y sus diferentes subclasificaciones.

Esta cuestión encierra un problema jurídico de notable importancia. No existen criterios realmente objetivos que permitan orientar la decisión del plan; de hecho, es solo el plan el que determina la delimitación sin un apoyo realmente firme en la Ley sobre el que sustentarse, lo cual deja abierta la vía a posibles controversias y reclamaciones en cuanto a la objetividad de la decisión de delimitación que el mismo pueda adoptar.

De hecho, con la regulación efectuada por la Ley, en la que se introducen tantos criterios que deben ser considerados para determinar si un suelo es consolidado o no (equipamientos, infraestructuras, servicios y edificación), se hace difícil determinar en cada parte del perímetro urbano qué criterio ha primado para determinar si un suelo es consolidado, no consolidado o rural.

V. CONSIDERACIONES PARA UNA PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO Y RURAL

El análisis efectuado de las normativas latinoamericanas que abordan la delimitación del suelo nos permite extraer algunas constantes, que se repiten y que justifican que los tomemos como referencia para una propuesta de clasificación.

Como hemos visto, dos son los criterios básicos para la delimitación que adoptan la mayoría de las legislaciones, por una parte, la presencia de edificación y, por otra, la urbanización, entendiendo por tal las obras de infraestructura viaria y para la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, dotación de energía.

Entendemos que lo esencial es la urbanización, la cual aparece como obligación del promotor/propietario inmobiliario en

todas las legislaciones, porque es lo esencial para asegurar las más básicas condiciones de calidad de vida en el suelo urbano y lo que distingue al suelo urbano del suelo rural.

Por otra parte, la LOOTUGS establece que la diferencia entre suelo consolidado y no consolidado reside en que el primero tiene todos los servicios, equipamientos e infraestructuras y el segundo carece de alguno de ellos.

Ciertamente al no citar la Ley ni el Reglamento a qué servicios, equipamientos e infraestructuras se refiere, queda tan abierto que además de las cuatro dotaciones ya citadas, también se podrían incluir los servicios de telecomunicaciones y de energía gasística y, ya puestos, también la recogida de residuos sólidos, pero a nuestro juicio ninguno de estos servicios alcanza el nivel de condición necesaria de los que ya citamos.

En efecto, la telecomunicación por cable es un servicio que no tienen a su cargo las administraciones públicas siendo las empresas suministradoras las que lo proporcionan como oportunidad de negocio y que puede ser sustituido por la telecomunicación por medios inalámbricos, por lo que no parece que sea necesario que este sea una obligación fundamental del promotor urbanístico. En cuanto a la infraestructura gasística no es hoy una alternativa generalizada en el Ecuador y no se puede exigir como obligación del promotor en ciudades donde esta alternativa es posible y no en el resto de las ciudades. Respecto a la recogida de los residuos sólidos es un servicio que no requiere de infraestructuras fijas como condición necesaria para su dotación; por otra parte, la decisión de si este servicio se proporciona más allá o no del núcleo de población es puramente un criterio de gestión municipal, de ponderación de costes/beneficios. En muchos municipios, en los que hay una abundante población rural dispersa, se recogen los residuos en puntos predeterminados sin que por ello ese suelo deba considerarse urbano. Por ello creemos que estas dotaciones no deberían incluirse como requisito indispensable para delimitar un suelo como urbano consolidado o no consolidado.

De igual modo, se podrían incluir los equipamientos públicos, pues la Ley así lo determina; sin embargo, la existencia o no de equipamientos sirve para cualificar un núcleo, pero no es esencial para establecer si el suelo es urbano consolidado o no. Hay que tener en cuenta que puede existir el suelo destinado a equipamiento, pero no estar construido. La obligación del promotor o propietario de suelo es la cesión del suelo, pero la materialización del equipamiento depende de las distintas administraciones; de hecho, muchas zonas urbanas carecen de ellos, aunque esté el suelo disponible. Por ello, determinar la existencia del equipamiento como un criterio para considerar un suelo como urbano es poco consistente si se tiene en cuenta lo que comentamos. Adicionalmente podríamos plantearnos ¿qué equipamientos debemos considerar? ¿solo los equipamientos básicos? Además, ¿cuántos equipamientos deben considerarse? ¿uno o más de uno? ¿de qué clase: educativo, sanitario, asistencial, deportivo, comunitario, policial, religioso...? Y ¿qué ocurre si el o los equipamientos urbanos se encuentran muy alejados, a una distancia que supera con creces el radio de cobertura que normalmente las administraciones establecen para los mismos?, ¿deberíamos entender que en ese caso no pueden considerarse como criterio para la delimitación?

Como puede observarse, a medida que se introducen más criterios aumenta la complejidad y resulta menos clara la definición de suelo urbano. Por este motivo estimamos que debemos situarnos en el marco de aquellas legislaciones que adoptan el criterio de la edificación y de las cuatro dotaciones que determinan la urbanización como los elementos esenciales a considerar para definir el suelo urbano y distinguirlo del suelo rural.

De acuerdo con lo anterior, el planteamiento que proponemos trata de establecer una clara distinción del suelo urbano en el sentido determinado por la LOOTUGS, pero simplificando, en lo posible, la aproximación técnica para determinar las dos subclases de suelo urbano y limitándolo a la dotación de urbanización, existencia de edificación y, desde luego, la integración en la malla urbana, que también establece la Ley. La

existencia o no de otros servicios y equipamientos, que la Ley no define, debe ser en todo caso un complemento analítico en caso de dudas de adscripción.

De acuerdo con este planteamiento, los criterios que el suelo urbano debe cumplir para ser considerado consolidado o no consolidado son, a nuestro juicio, los siguientes:

- Suelo urbano consolidado. Es aquel que cuenta con ordenación urbanística aprobada, está urbanizado de acuerdo con dicha planificación, cuenta con las cuatro dotaciones citadas y está integrado en la malla urbana.

Estas dotaciones deben reunir determinadas características: las calles deben estar pavimentadas y con aceras y las redes de distribución de agua, de evacuación de aguas residuales y de energía de baja tensión deben estar disponibles a pie de cada parcela. Estas infraestructuras deben reunir las condiciones adecuadas para servir a la edificación existente o por construir. Por otra parte estas dotaciones deben estar integradas, es decir, el suelo ha de estar unido al resto de la trama urbana del suelo urbano consolidado a través de las redes públicas de servicios y del viario y en colindancia con él.

Por tanto, el plan ha de incluir el suelo si cumple estos requisitos y por ello la decisión de inclusión es automática, tiene un carácter reglado e indisputable que el plan no puede ignorar. La discrecionalidad del planificador para establecer el trazado de la ciudad está limitada en lo evidente y fáctico de la situación real⁷.

Un suelo en esta situación está transformado y por ello ha perdido plenamente su condición rural e implica que la edificación, existente o prevista, cuenta con los servicios necesarios a pie de parcela. La denominación de consolidado deviene, por tanto, de que ya no se necesita de proceso alguno de transformación urbanizadora.

Por otra parte, su integración en la malla urbana implica que no basta con que el suelo esté urbanizado, sino que ha de estar integrado con el resto del suelo urbano. De esta manera se trata de promo-

ver el crecimiento compacto y evitar crecimientos aislados o islas urbanizadas.

Por último, no debe olvidarse que los suelos que están en ejecución del planeamiento urbanístico son suelos urbanizables hasta tanto no se produzca la transformación urbanística en las condiciones que dispuso su planeamiento de desarrollo; es decir, en estos casos no será suficiente con cumplir los cuatro criterios de urbanización sino todos los demás criterios que, en su caso, estén establecidos por dicho planeamiento. Una vez transformados adquieren su condición de suelo urbano consolidado.

- Suelo urbano no consolidado. Es el que genera más dudas de adscripción como suelo rural o como suelo urbano. En todo caso, es aquel que precisa de una transformación urbanística mediante su ordenación y/o urbanización.

¿Hasta qué punto un suelo es rural o es urbano no consolidado? La casuística es grande y para delimitarla en lo posible se pueden considerar las siguientes situaciones básicas que permitirían establecer si estamos ante un tipo u otro de suelo. A nuestro juicio serían suelos urbanos no consolidados los suelos parcelados que cuentan con alguna de las cuatro dotaciones mencionadas, estén o no ocupados por la edificación y, por otra parte, los suelos edificados total o parcialmente, que no cuentan con servicios, o estos se prestan de forma individual.

Ciertamente estas situaciones tan complejas hacen que en el suelo no consolidado exista una mayor posibilidad de discrecionalidad del planificador, que no arbitrariedad pues debe atender a la situación de hecho y la decisión planificadora ha de ser motivada; pero en todo caso cualquier área que se plantee integrar como suelo urbano no consolidado debe tener al menos uno o dos de las dotaciones que estamos considerando y estas deben cumplir unos requisitos mí-

⁷ Lógicamente, no puede incluirse como suelo urbano aquellas parcelaciones y/o edificaciones que sean consecuencia de infracciones urbanísticas y aún sea posible a la Administración imponer medidas de restauración del orden urbanístico infringido.

nimos en el momento de su clasificación por el plan, que pueden ser más laxos que en el suelo urbano consolidado, pero que en todo caso deben cumplir unos mínimos de partida.

En efecto, siguiendo los criterios que expone De Guerrero Manso (2011), se pueden establecer algunas condiciones básicas necesarias que estos suelos deben cumplir para estimar que estamos ante un suelo urbano no consolidado y no ante un suelo rural; estos serían los siguientes:

a) En cuanto al acceso rodado a los terrenos, el mismo debe ser de uso público, no requiriéndose que sea pavimentado, pero sí suficientemente ancho para el paso de vehículos automotores en ambas direcciones, y debe servir a dicho terreno en toda su extensión para la edificación presente y futura, no siendo preciso que las aceras estén encintadas.

b) En lo que respecta al abastecimiento de agua no es imprescindible que la infraestructura esté conectada con la red general de abastecimiento pero debe ser viable su conexión a la misma, sin más obras que las de enganche, y debe existir la garantía de suministro en cantidad suficiente y calidad adecuada a la edificación y zonas verdes previstas.

c) En lo que se refiere a la evacuación de aguas, la canalización de la red de alcantarillado debe tener las dimensiones suficientes para las previsiones de desagües de las aguas residuales; en todo caso, en determinadas condiciones de aislamiento del terreno y de baja densidad de edificación es admisible que se considere suelo no consolidado si cuenta con el uso individualizado de fosas sépticas o pozos negros⁸.

d) Finalmente, en cuanto a la energía eléctrica, los criterios serán los que rijan

en la normativa del sector; no obstante, no sería preciso que esté efectuada la conexión a la red siempre y cuando sea factible acceder a la misma, se posibilite la instalación de un transformador para el suministro en baja tensión y esté comprobada la posibilidad de suministro de potencia suficiente para las edificaciones existentes y previstas.

En definitiva, en todos los casos los servicios deben ser adecuados a la edificación prevista y la delimitación del área de suelo urbano no consolidado será la parcelada servida por los servicios existentes. Por otra parte, tal como hemos dicho antes, para el suelo urbano consolidado, si el área no se encuentra alejada de este suelo el plan debe establecer las debidas medidas de integración mediante la previsión del desarrollo urbanístico de los espacios intersticiales para lograr un crecimiento compacto y lograr la plena integración en la malla urbana.

En lo que respecta a la presencia de áreas que tienen un cierto grado de ocupación de la edificación, lo que implica lógicamente la formación de un incipiente tejido urbano, que carece de servicios o de tipo individual, la delimitación del suelo como urbano o rural es, como señala Esteban (1981), más compleja. La mezcla que puede haber entre áreas edificadas y vacías y la presencia de diferentes tipos edificatorios que se disponen de distinta manera sobre las parcelas son elementos que dificultan la toma de decisiones sobre la delimitación de suelo y por ello se hace conveniente, como vimos en las legislaciones de Honduras, Paraguay y Perú, que la legislación urbanística determine con nitidez las condiciones genéricas que ha de cumplir el área, es decir, el porcentaje que deben ocupar como mínimo los predios edificados respecto al área total a incluir como suelo urbano no consolidado; de esta manera se pueden integrar determinados vacíos urbanos que quedan entre zonas edificadas y cerrar de forma adecuada el espacio para facilitar la ordenación urbanística del mismo.

Finalmente, en el caso de los pequeños asentamientos rurales tradicionales alejados del suelo urbano debe considerarse, como señala Gil de Pareja

⁸ Las legislaciones urbanísticas y de edificación han ido excluyendo de las ciudades progresivamente la dotación individualizada de pozos negros y fosas sépticas, de los pozos para el abastecimiento de agua potable y de los paneles solares para obtención de energía eléctrica, con el propósito de su integración en la malla urbana y para evitar crecimientos dispersos. Algunas de estas dotaciones, de difícil control, pueden entrañar problemas de contaminación, salubridad y enfermedades infecciosas.

(2011, p. 47), si es asumible exigir conexiones a las redes convencionales por las distancias a recorrer de estos servicios y por el coste de su ejecución. A estos efectos sorprende que la LOOTUGS no haya previsto una categoría de suelo específica para este tipo de asentamientos concentrados rurales muy pequeños, alejados de núcleos urbanos, que no tienen procesos de desarrollo asimilables a estos y que difícilmente pueden contar con las redes de servicios públicos que estamos considerando.

VI. CONCLUSIONES

El análisis efectuado permite señalar que la delimitación del suelo es uno de los más importantes contenidos de la planificación urbanística. La clasificación y subclasificación del suelo inciden notablemente en el valor del suelo e implica derechos y deberes diferentes y por ello mismo la determinación de la clase de suelo debe obedecer a criterios que permitan su más clara y objetiva delimitación.

La experiencia comparada de la legislación urbanística latinoamericana demuestra que aquellos países que han elaborado de forma más precisa los criterios de subclasificación del suelo urbano consideran esencialmente la urbanización y la edificación como los elementos básicos para clasificar el suelo urbano consolidado. La urbanización implica la dotación de vialidad, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y servicio de energía.

La urbanización supone la plena transformación del suelo rural y por ello se erige en el criterio básico para definir este suelo como urbano, cuente o no con edificación. La presencia de equipamientos y zonas verdes son elementos coadyuvantes, pero en la mayoría de los países no se consideran determinantes para la subclasificación.

El suelo urbano no consolidado presenta una mayor casuística y dificultad de delimitación; puede ser aquel que ocupa vacíos urbanos, el que no ha tenido ninguna transformación urbanizadora pero contiene edificaciones, el que tiene una transformación parcial, contando solo

con alguna de las dotaciones citadas, entre otros. Sus infraestructuras y servicios deben cumplir, en todo caso, unos requisitos mínimos que son determinantes para establecer su diferencia con el suelo rural.

En definitiva, en la determinación del suelo urbano consolidado y no consolidado es necesario que la legislación urbanística establezca criterios bien definidos que acoten en lo posible el marco de actuación en el que deben operar los planes. La delimitación del suelo urbano ha de ser un acto reglado, y el planificador dentro de la potestad facultativa de la que goza tiene sus límites en lo evidente y fáctico de la situación de los terrenos.

La legislación urbanística ecuatoriana, sin embargo, adolece actualmente de falta de concreción en lo que respecta a la delimitación del suelo, lo que hace que su pretendido carácter reglado no sea tal y por tanto deja al planificador urbanístico la tipificación del mismo, lo que puede llevar a un actuar discrecional, sujeto por ello a la controversia y el conflicto.

VII. REFERENCIAS

Bibliografía.-

Esteban Noguera, J. (1981): *Elementos de ordenación urbana*, Barcelona: Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña.

De Guerrero Manso, C. (2011): *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en sustitución de urbanizado*; Madrid: lustel.

Gil de Pareja, C. (2011): *Transformación de suelo. La práctica del planeamiento y su gestión*, Universidad Católica San Antonio de Murcia.

Pauta, F. (2019): “¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de Suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial?”, *Éidos*, nº 13 (1), 39-54.

Documentación.-

Argentina.

Decreto-ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia

de Buenos Aires (Texto Ordenado por Decreto 3389/87 con las modificaciones del Decreto-Ley N° 10128 y las Leyes N° 10653, 10764, 13127, 13342 y 14449) Recuperado 28/03/2019, de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

Bolivia.

Decreto Supremo n° 2960, de Homologación de Áreas Urbanas. Gaceta Oficial de Bolivia de 26 de octubre de 2016

Brasil.

Lei n° 6.766, de 19 /12/1979 Dispoe do Parcelamento do solo urbano e da outras providencias. Diario Oficial da Uniao, de 20 de dezembro de 1979 (actualizada a 11 de julho de 2017)

Chile.

Ley 458 General de Urbanismo y Construcciones, Diario Oficial de la República de Chile 13 de Abril de 1976 (actualizada a 16 de agosto de 2018)
Plan Regulador Comunal de Antofagasta, Recuperado 13/08/2019, de <http://www.municipalidaddeantofagasta.cl/index.php/plan-regulador>

Colombia.

Ley 388/1997 de Ordenamiento Territorial. Diario Oficial N° 43.091, de 24 de julio de 1997 (actualizada a 29 de enero de 2017)

Costa Rica.

Reglamento 6259 de Renovación Urbana. La Gaceta N° 103 del 01 de junio de 2017

Ecuador.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial N° 303, de 19 de octubre de 2010, Suplemento (actualizada a 23 de octubre de 2018).

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial N° 790, de 5 de julio de 2016

Decreto Ejecutivo n° 680, Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Registro Oficial n°. 460, de 3 de abril de 2019, Suplemento.

El Salvador.

Decreto n° 644, Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Diario Oficial, n° 143,

29 de julio de 2011 (actualizada a 22 de junio de 2016)

Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, Decreto número 12-2002 y sus reformas.

Honduras.

Decreto 134-90 Ley de Municipalidades. Diario Oficial La Gaceta n° 26.292 del 9 de noviembre de 1990 (actualizada a 2015).

Dirección Ejecutiva de Plan de la Nación (2017): *Guía metodológica para elaborar el plan municipal de ordenamiento territorial*, Honduras, pp. 196 Recuperado 28/03/19, de <https://cenidgdr.org/sites/default/files/Gu%C3%ADa%20Metodol%C3%B3gica%20PMOT.pdf>

México.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2016.

Nicaragua.

Decreto Ejecutivo 78/2002 de Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial. La Gaceta N° 174 del 13 de septiembre de 2002.

Panamá.

Ley 6/2006 que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano. Gaceta Oficial n° 25.478 de 3 de febrero de 2006.

Paraguay.

Ley 3.966/10, Orgánica Municipal. Gaceta Oficial n° 28, de 10 de febrero de 2010
Resolución 49 de 23/02/2012 por el que se establecen las Normas Técnicas para la Delimitación de las Zonas Urbanas Municipales. Ministerio de Hacienda, Servicio Nacional de Catastro.

Perú.

Ley 29.090 de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. Diario Oficial El Peruano n° 9.981 de 25 de septiembre de 2007 (actualizada a 28 de diciembre de 2016).

República Dominicana.

Dirección General de Ordenamiento Territorial (2016): *Guía Metodológica*

Uruguay.

Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Diario Oficial nº 27.515 de 30 de junio de 2008 (actualizada a 15 de octubre de 2018).

Venezuela.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial nº 6.015 de 28 de diciembre de 2010.