

# 2/2008 Legegintzako Errege Dekretua, lurzoruaren legearen testu bategina onesten duena

(Royal Legislative Decree 2/2008 which approves the revised text of the Land Law)

AGOUES MENDIZABAL, Carmen

Euskal Herriko Unibertsitatea  
Zuzenbide Fakultatea  
Administrazio Zuzenbidea Saila  
Manuel Lardizabal, 2  
20018 Donostia

BIBLID [1137-1951 (2009), 18; 77-81]

Sarrera eguna: 2008.10.28  
Onarpen eguna: 2008.12.11

**E** spekulatzeko asmoz egindako lurzoruen errentzio eta kudeaketa jokabideak gizarte-funtzioa betetzea oztopatzen dutelakoan eta hiritarrek etxebizitzarako sarbidea izatea eragozten dutelakoan, Lege honek hainbat neurri hartu ditu: Administrazioak gainbalioetan duen partaidetzan proportzionaltasun handiagoa izatea, azpiegiturak egiteko behar den lurzoruen balorazioei aurre egiteko neurriak hartzea, hirigintza-kudeaketa arindu nahian eragile urbanizatzailearen figura orokortzea, eta etxebizitza duin bat izateko eskubideari erantzun bat emateko oinarrizko araudi bat ezartzea.

**Giltza-Hitzak:** Lurzorua. Hirigintza. Landa-lurra. Hiri-lurra. Hiri-trinkoa. Eragile urbanizatzailea. Lurzoruaren balioespena.

**C** onsiderando que la retención y la gestión del suelo realizadas con fines especulativos impiden el cumplimiento de su función social y el acceso de los ciudadanos a la vivienda, esta ley recoge varias medidas: aumentar la proporción de la intervención de la administración en las plusvalías, tomar medidas para evaluar el suelo que se necesita para infraestructuras, generalizar la figura del agente urbanizador como medida para aligerar la gestión urbanística y establecer una normativa básica para dar respuesta al derecho de disponer de una vivienda digna.

**Palabras Clave:** Suelo. Urbanismo. Suelo rústico. Suelo urbano. Ciudad compacta. Agente urbanizador. Valoración del suelo.

**S** achant que la gestion et le ménagement spéculatifs du sol ne permettent pas de faire honneur à sa fonction sociale (accès des citoyens à un logement), la loi recueille certaines mesures : augmenter la proportion de l'intervention de l'administration au niveau des plus-values, prendre des mesures permettant d'évaluer le sol nécessaire pour les infrastructures, populariser le rôle de l'agent d'urbanisme pour alléger la gestion urbanistique et établir une réglementation de base qui respecte le droit de disposer d'un logement digne.

**Mots Clé :** Sol. Urbanisme. Sol rural. Sol urbain. Ville compacte. Agent d'urbanisme. Évaluation du sol.

# 1. 2/2008 Legegintzako Errege Dekretua, lurzoruaren legearen testu bategina onesten duena

## 1.2. Legearen xedea

Lurzoruaren 8/2007 Estatuko Legearen amaierako bigarren xedapenak Espainiako Gobernari eskuordetu zion haren testua eta oraindik indarrean zegoen 1/1992 Legegintzako Errege Dekretuaren manuak batzeko legegintzako errege-dekretu bat emateko ahala. Eskuordetza gauzatuz, Espainiako Gobernuak 2/2008 Legegintzako Errege dekretua, lurzoruari buruzkoa onartu du.

Lege-testu honen helburua aipaturiko bi lege-testu horien terminologia eta xedapen-eraketa argitzea, erregularizatzeko eta harmonizatzeko, eta xedapen orokor bakar batean egituratu eta ordenatzea da.

## 1.3. Legeak baliatu dituen eskumen-tituluak

Auzitegi konstituzionalaren doktrinaren arabera bere horretan utzi behar dira Autonomia Erkidegoek lurzoruari eta hirigintzari buruz esleituak dituzten eskuduntza eskusiboak. Autonomia Erkidegoei dagokie hirigintzako beren politikak diseinatzea eta garatzea. Estatuari, berriz, gaiarekin zerikusia duen zenbait eskumen erabiltzea dagokio, baina ahal den neurrian hirigintza ez baldintzatzen saiatuz.

2/2008ko lurzoruaren testu bateginak bere amaierako lehen xedapenean azaltzen du zein eskumen-titulu baliatu diren eta zein den bere aplikazio-eremua. Estatuak lurzoru arautzeko duen eskumena justifikatzeko, Espainiako Konstituzioko honako titulu hauek baliatu ditu: eskubideak erabiltzeko eta betebeharrak konstituzionalak betetzeko berdintasunaren oinarriko baldintzak ezartzeko eskumena (149.1.1); Administrazio Publikoen araubideari buruzko eskumena (149.1.18); ekonomia jardueraren plangintza orokorraren (149.1.13) eta ingurumenaren babesaren oinarriak ezartzeko eskumena (149.1.23); Defentsa (149.1.a) legegintza zibila (149.1.8), nahitaezko desjabetza eta Administrazio Publikoen erantzukizunari buruzkoak (149.1.18). Hori dela-eta, Lurzoruari buruzko Testu Bategina, Estatu osoan izango da aplikagarri, nahiz eta testuarekin artikuluko guztiak aplikazio-maila bera ez izan: batzuk, oinarri izaera dute eta ondorioz, Autonomia Erkidegoko hirigintza-legegileari esku ematen zaio haiek garatzeko; beste batzuk, ordea, zuzenean aplikatuko dira.

## 1.4. Legea egitearen arrazoiak

a) landa-lurraren protagonismoa berreskuratzea

Zioen azalpenean Legea onartzearen arrazoiak azaltzen dira. Lehenengo arrazoiak landa-lurraren protagonismoa berreskuratzea izango da. Orain arte lurzoruaren sailkatzea izan da hirigintzako teknika nagusia, eta horretaz baliatu izan dira bai hirigintzaren antolamendua eta bai egikaritzea; hiri bihur daitekeen lurra izan da benetako protagonista eta landa-lurra edo urbanizatu ezin daitekeenak ez du merezi izan ia arretarik. Gaur egun, ordea, erabateko bilakaera gertatu da.

Etxebizitza eskubidearen eraginkortasuna dela-eta, Espainiako Konstituzioa lurzoruaren erabilerak arautzeaz arduratzen da 47. artikuluan, 45-47 artikuluek eraturako ingurumen arauen multzoaren barruan. Horietatik ondoriozta daiteke natur eta kultur baliabideak –bereziki lurraldea, lurzoru eta hiri eta arkitektura ondarea– modu arrazionalerik erabili behar direla.

b) lurzoruaren araubidea eta ez hirigintza

Bestalde, legegileak dioen bezala, hirigintza-teknikak arautzea legegile autonomikoari dagokio. Hori dela eta, Legedi berriak alde batera uzten ditu hirigintzako teknika jakin batzuk –hala nola plan motak edo lurzoru motak–, eta haiei dagozkien teknizismoak erabiltzea saihesten du; berak ezin baitu hirigintza eredu jakin bat ezarri. Legeak dioen bezala

*hau ez da Hirigintza Legea, baizik eta lurzoruaren araubideari eta lurzoruaren inguruko eskubide konstituzionalak erabiltzeko berdintasunari buruzko Legea,*

zeinen kudeaketa Konstituzioak Estatuari esleitzen dion.

Honek esan nahi du Autonomia Erkidegoei lur, hirigintza eta etxebizitzaren antolamenduari eta bereziki lurzoruaren ondare publikoei buruz esleitutako eskumen eskusiboak errespetatuz aplikatu beharko dela Lege hau.

c) lurzoruaren sailkapenak inflazioaren alde egin du

Legegilearen ustetan lurzoru sailkatzeko eta kategoriatan banatzeko teknika, hirigintza-teknika bat da eta horrexegatik ez dagokio legegile estatalari haren egokitasuna epaitzea. Hori esan ondoren, jarraian, legegileak, bere hitzak kontraesanek, sailkapenaren inguruko kritikak egiten ditu.

Lehenik eta behin adierazten du teknika hori (lurzoru-sailkapena) ez dela beharrezkoa lurzoria balioesteko lege irizpideak finkatzeko eta sailkapenak lurzoriaren balioen inflazioaren alde egin duela historikoki; lurzoriaren balioa handitzeko aurreikuspena harrotu du botere publikoen hirigintza erabakiak gauzatzeko beharrezko ziren eragiketak egin baino askoz lehenago. Beraz, sustatu egin ditu, halaber, espekulazio jokabideak. Horien kontra egin behar duela adierazten du.

d) Lurzoriaren jabetzaz gain, badira eragindako beste eskubide konstituzional batzuk

Espainiako hirigintzak, historikoki, lurzoriaren jabeari eman dio ekimen pribatuaren eskubide eskusiboa hirigintzan. Baina legegilearen arabera badira jabetzaz gain, eragindako beste eskubide konstituzional batzuk ere, hala nola herritarrek arazo publikoetan parte hartzeko dutena, enpresa librearena, ingurumen egokia izateko eskubidea eta, batez ere, etxebizitza duin eta orobat egokia izateko eskubidea, zeina Konstituzioak berak zuzenean lotzen baitu lurzoriaren erabileren arautzearekin.

Lurren jabetzaren berdintasunaren oinarritzko baldintzak arautzeaz gainera, legegileak kontuan izan behar du hiri, hiritar bizitzaren gertaleku dela, eta beraz onartu behar direla halaber askatasun, parte-hartze eta hiritarren prestazio eskubide gutxienezkoak hirigintzari eta landa- nahiz hiri-inguruneari dagokienez.

e) garapen iraunkorra hirigintzan

Azkenik, legearen zioen adierazpenean legea emateko beste azken arrazoi bat jasotzen da. Legegilearen ustez, Espainiako hirigintza garaikidea hiri berria sortzeari emana izan da batik-bat eta egun, hirigintzak garapen iraunkorraren eskakizunei erantzun behar die; hazkundearen inpaktua ahalik eta txikiena izan dadin, egungo hiri birsortzearen alde apustu egin behar du.

Europar Batasunak Europar Lurralde Estrategian edota Hiri Ingurumenerako Estrategia Tematikoari buruzko Batzordearen Adierazpenean, hiri trinkoaren eredia proposatzen du; hirigintza sakabanatu edo antolatu gabearen arazo larriez ohartarazten du: ingurumen inpaktua, gizarte desagregazioa eta ekonomi eraginkortasunik eza, energiak, eraikuntzak eta azpiegiturei eusteak eta zerbitzu publikoak emateak sorrarazten duten kostu handiengatik.

Europar Batasuneko dokumentuen irizpideak jarraitu, legegile estatalak ikuspuntu berri bat hartzen du: lurzoria baliabide ekonomikoaz gain, baliabide naturala da eta landa-lurrak bere

osotasunean ingurumen balioa du. Ezin da lurzori guztia urbanizatu; soilik ekonomi eta gizarte premiei erantzuteko behar den lurzoria bihurtuko da hiri. Eta hiriko lurzoriak ere –dagoeneko egina dagoen hiriak– ingurumen balioa du, etengabe birsortzen ari den kultur sorkuntza kolektiboa den aldetik. Haren ezaugarriek bere izaeraren adierazgarri izan behar dute eta antolamenduak haren birgaitzea bideratu behar du.

## 1.5. Legeak arauturiko gai nagusiak

Oinarritzko estatutu subjektiboak

Legeak arautzen duen lehen gaia, lurzoriaren araubideak eragiten dien subjektuen eskubide eta betebeharren estatutuarena da. Horiei ematen die Lehen titulua. Oinarritzko hiru estatutu subjektibo bereizten ditu:

- Lehenik, hiritartasunarena oro har, lurzoriari eta etxebizitzari dagokionez. Estatutu honek pertsona ororen eskubide eta betebeharrak sozio-ekonomikoak eta ingurumenekoak hartzen ditu; hiritartasuna, pertsonari bizileku duen inguruneaz askatasunez gozatzea bermatuko dion estatututzat hartzen du. Estatutu honek hiritarrari bermatuko dio ingurune hori antolatzen parte-hartzea eta ingurunearen kalitateak eta kohesioak eskatzen dituzten hornikuntza, zerbitzu eta espazio kolektiboez berdintasunez baliatzea.
- Bigarren, ekimen pribatuak hirigintzaren aurrean duen estatutua; izan ere, hirigintza interes orokorreko ekonomi jarduera da, bai jabetza eskubideari eta bai enpresa askatasunari dagokiena. Alde honetatik, hirigintza zerbitzu publikoa da, eta Administrazioak beretzat gorde nahiz pribatuaren esku utz dezake beraren kudeaketa; ekimen pribatuaren esku uzten denean kudeaketa, lehian aukeratuko da kudeatzailea. Horrek, gainera, legegilearen ustez jarduketa arinago eta eraginkorrago egitea ekarriko du.
- Hirugarren, lurzoriaren jabetzaren estatutua, hau da jabearen ahalmen eta betebeharren multzoa arautzen du. Horien artean ez da sartzen, orain arte bezala, jabearen urbanizatzeko ahalmen eta betebeharra, baina bai ekimen pribatuzko urbanizazio-jarduketan parte-hartzearena, etekin eta kargak ekitatez banatuta; beti ere hirigintza-legegileak (Autonomia Erkidegoko Legeak) hirigintza-ekimena jabearen esku uztea erabaki dezakeelarik zenbait kasutan Lege honen arabera.

## Lurzoruaren araubidearen oinarriak

II Tituluan Testu Bateginak gutxieneko estandar batzuk ezartzen ditu xede jakin batzuk jarraituz: gardentasuna, hiritarren partaidetza benetakoa izatea eta planek ekonomian eta ingurumenean duten eraginak ebaluatzea eta jarraitzea.

Estadar horien artean aipatu daiteke, etxebizitza babestuak egiteko bizitegi lurzoria gordetzearena. Konstituzioak berak lotzen baitu lurzoruaren erabilera antolamendua etxebizitza eskubidearen eraginkortasunarekin. Higiezin merkatua ikusirik, Legegileari arrazoizkoa iruditzen zaio ekonomia antolakuntzaren oinarrien kontzeptu materialean, etxebizitza merkerako gutxienezko lurzoru eskaintza egiteak, merkatu horietan duen eragin zuzenagatik eta lurzoru eta etxebizitza politiketarako duen garrantziagatik. Autonomia Erkidegoetako legeek eskaintza hori beren hirigintza eredura eta premietara egokitu ahal dutelarik, beti ere.

Euskal Autonomia Erkidegoan 2/2006 Legeak bere 80 artikuluan gutxienezko lurzoru eskaintzak jasotzen ditu: Erabilera nagusia bizitegirakoa duen eta jarduketa integratuen bitartez egikaritzea aurreikusten den **hiri-lurzoru finkatua** gutxienez, area bakoitzean bizitegirako ezartzen den hirigintza- eraikigarritasunaren gehikuntzaren % 40 gauzatzeko bezainbestekoak izango dira lursail horiek. Bizitegirako hirigintza- eraikigarritasuneko ehuneko horretatik, % 20, gutxienez, araubide orokorreko eta bereziko babes ofizialeko etxebizitzak eraikitzeo izango da, eta % 40era arteko gainerakoa, araubide tasatuko babes ofizialeko etxebizitzak eraikitzeo. Lehentasunezko erabilera bizitegirakoa duen **lurzoru urbanizagarriko** sektore bakoitzean gutxienez, sektore bakoitzean, bizitegirako ezartzen den hirigintza- eraikigarritasunaren gehikuntzaren % 75 gauzatzeko bezainbestekoak izango dira lursail horiek. Bizitegirako hirigintza- eraikigarritasuneko ehuneko horretatik, % 55, gutxienez, araubide orokorreko eta bereziko babes ofizialeko etxebizitzak eraikitzeo izango da, eta % 75era arteko gainerakoa, araubide tasatuko babes ofizialeko etxebizitzak eraikitzeo.

2008ko Testu Bategin-estatalak, Lurzoruaren hirigintza araubideari dagokionez, **egoera eta prozesua** bereizten du. Egoerari dagokionez, zehazten du lurzoruak, oraingo egokieraren arabera, oinarriko bi egoera dituela: landakoa edo hirikoa. **Landa-lurra**, hiriaren bilbean funtzionalki integraturik ez dagoena, eta **urbanizatutako lurra**, hirigintzak benetan eta modu egokian eraldatu duena.

Prozesuari dagokionez, lurzoria eraldatzeko urbanizazio-jarduketan araubidea finkatzen du. Jarduketa horiek sortzen dituzten

gainbalioetan partea izan behar du erkidegoak, Konstituzioak hala eskatzen baitu. Legeak ezartzen du, doktrina konstituzionalaren arabera, parte hori zein tartetan finka daitekeen. Administrazio eskudunari utzi behar zaio, lurzoru ondare publikotarako, lurralde eta hirigintza antolamendua arautzen duen legeriak finkatzen duen hirigintza kargarik gabeko lurzoria. Oro har, karga hori ezingo da izan ez ehuneko bost baino gutxiago ez ehuneko hamabost baino gehiago.

## Balioesteko irizpideak

III. Tituluak lurzoria eta eraikinak balioesteko irizpideak arautzen ditu birzatatze, desjabetze eta Administrazio Publikoen ondare erantzukizunak direla eta. 1956ko Legetik hasita, lurzoria hirigintza aldetik zein sailkapen eta kategoria zuen kontuan hartuta balioesten zen, hau da, luraren zertarakotik abiatuta eta ez egoera errealetik. Araudi berriaren arabera, dagoena balioetsi behar da (zein egoeretan dagoen ikusita), ez planak etorkizun balizko batean egon litekeela dioena. Ondorioz, eta lurzoruaren hirigintza-klase eta kategoriak alde batera utzita, aipatu bi egoera oinarriko horiek dira abiapuntu Lege honetan: **landa-lurra eta urbanizatutako lurra**. Beren izaeraren arabera balioesten dira biak, eta bakarrik urbanizatutakoan hartzen du kontutan bere hirigintza-erabilera, erabilera hori errealitate bihurtuta baitago.

Legeak ezarritako balioespen irizpideek xede hau dute: behar adinako objektibotasun eta segurtasun juridikoz zehaztea higiezinak –beraren egoeran legokeen antzeko beste higiezin batez ordezkatzuz gero– merkatuan lukeen balioa.

**Landa-lurrean**, errenta kapitalizazioaren ohiko metodoari jarraitzen zaio, baina ahaztu gabe hirigintza-itxarokizunak edo espektatibak kontuan hartu gabe, kokapenak eragina duela lurzoruaren balioan, eta posizio errenta muntazko faktorea dela luraren prezioaren eraketa tradizionalean.

**Lurzoru urbanizatua**, lurra urbanizatuz edo eraikiz eraldatzen ari direnean, hartutako arriskua ordaintzen duen prima neurrizko baten bidez ematen dira egindako gastu eta inbertsioen kalte-ordainak, eta hartara hirigintza antolatzeko eta egikaritzeko prozesuan balioeste jauziak saihesten dira.

Nahitaezko desjabetzea eta ondare erantzukizuna

Nahitaezko desjabetzeari dagokionez, aurreko legedian jasotzen ziren arau berak dira funtsean. Lehengoratzeko eta ondare

erantzukizunari dagokionez, bataren eta bestearen suposamenduak, lurzoruen ondare publikoez eta urbanizatzeko-jarduketaz duen kontzeptioari egokitzen zaizkio, eta beste guztian aurreko Legearen irizpideei eusten zaie. Gainera, prezioak berriro finkatzeko eskubidea sartzen da antolamenduaren aldaketa batek urbanizatzeko-jarduketa bat betetzeko desjabetutako lurren balioa handitzen duenean.

Toki-entitateek, desjabetzeak kudeatzeko, beste administrazio publiko batzuekin edo partikularrekin elkartzunean jarduteko modalitateak sustatu ahal izango dituzte.

### Jabetzaren gizarte-funtzioa

Hirigintzaren historian espekulatzeko asmoz egindako lurzoruen erretentzio eta kudeaketa jokabideak ugariak izan dira. Legegilearen ustetan, jokabide horiek gizarte-funtzioa betetzea oztopatzen dute, eta bereziki hiritarrek etxebizitzarako sarbidea izatea. Legeak hainbat neurri hartu ditu jokabide hauek sahiesteko: ekimen pribatua irekitzea, Administrazioak gainbalioetan duen partaidetzan proportzionaltasun handiagoa izatea.

Bestalde, legea interes orokorraren zerbitzuan antolatzen saiatzen da: hirigintza antolamenduaren prozeduren gehienezko epeak ez betetzeagatiko ondare erantzukizuna, egikaritze epeak bete ez dituen jabea derrigor ordezkatzeko aukera; lurzoru ondare publikoen xedeak zehazteko zorrotasun handiagoa, xede hori betetzen dela bermatzeko neurriak, nahiz eta lurzoru ondare publikoak osatzen dituzten ondasunak besterendu.

Titulu horretan lurrazal-eskubidea ere arautzen da hiritarren etxebizitzarako irispidea errazteko, eta, oro har, higiezinaren merkatuko eskaintzak ugaritzeko eta bizkortzeko helburuekin.

### Araubide juridikoa

Azkenik, VI. tituluan orain arte 1/1992 Legegintzako Errege Dekretuan modu zatikatuan zeudenak jasotzen ditu, «Araubide Juridikoa» izenaren pean. Bertan biltzen dira hirigintza-arloko edo lurralde-antolamenduaren kontrako arau-hausteen ondorioz Fiskaltzarekin izandako jarduketak, egin daitezkeen akzioak eta dagozkion errekursoak, eta hirigintza-izaerako egintzak Jabetza Erregistroan inskribatzeari buruzko Hipoteka Legea exekutatzeko Erregelamenduaren arau osagarriak onetsi zituen 1997ko uztailaren 4ko 1093/1997 Errege Dekretuaren bidez garapena izan duten Jabetza Erregistroari buruzko arauak.

### Konklusioak

Argi dago, Espainiako Gobernuak ez diola uko egiten hirigintza-politika egiteari eta horretarako, hirigintza ez diren beste eskumetituluak baliatu behar dituela. Lurzoruari buruzko 2008 Testu Bateginak, 2007ko Legearen helburuak bereganatzen ditu: azpiegiturak egiteko behar den lurzoruen balorazioei aurre egiteko neurriak hartu, hirigintza-kudeaketa arindu eragile urbanizatzailearen figura orokortuz, eta etxebizitza duin bat izateko eskubideari erantzun bat eman. Asmoak onak dira eduki aldetik, baina eskumen-banaketa kontutan hartzen badugu, esan dezakegu legegileak izugarritzko lana izan duela, hirigintza-kontzeptuak erabili gabe hirigintza-arau bat egiten.