



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

TRABAJO FIN DE GRADO.

EL DERECHO URBANÍSTICO.

**EJECUCIONES
ASISTEMÁTICAS.**

**Alumna: CARMEN MARÍA GÓMEZ
RODRÍGUEZ.**

MAYO, 2022

ÍNDICE.

ABREVIATURAS.....	3
RESUMEN.....	4-5
INTRODUCCIÓN.....	5-6
CAPÍTULO I: EL DERECHO URBANÍSTICO.....	6-18
1. <i>Análisis conceptual del derecho urbanístico.....</i>	<i>6-7</i>
2. <i>Evolución histórica y situación actual del urbanismo en España.....</i>	<i>7-11</i>
3. <i>Las bases constitucionales del Derecho Urbanístico.....</i>	<i>11-14</i>
4. <i>Planeamiento del suelo: Concepto y clases del suelo.....</i>	<i>14-16</i>
5. <i>Clasificación del suelo.....</i>	<i>16-18</i>
CAPÍTULO II: LAS ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS.....	19-44
1. <i>Ejecución asistemática.....</i>	<i>19-23</i>
2. <i>Doctrina jurisprudencial sobre la transformación del suelo urbano consolidado a no consolidado.....</i>	<i>23-34</i>
3. <i>Análisis Sentencia del Tribunal Supremo 1345/2017, de 20 de julio, con núm. de recurso 2168/2016.....</i>	<i>34-37</i>
4. <i>Análisis Sentencia del Tribunal Supremo 1563/2018, de 30 de octubre, con núm. de recurso 6090/2017.....</i>	<i>37-44</i>
CONCLUSIONES.....	44-45
BIBLIOGRAFÍA.....	45-46

ABREVIATURAS.

STS: Sentencias del Tribunal Supremo.

Art./Arts.: Artículo/Artículos.

CE: Constitución Española.

LOUA: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

LISTA: Ley de Impulso Para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

DPEJ: Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

S.A.D: Sociedad Anónima deportiva.

S.A: Sociedad Anónima.

PPIR: Plan Parcial de Reforma Interior.

PGOUM: Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

LSCM: Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

TRLS08: Texto Refundido de la Ley del Suelo del año 2008.

LRJCA: Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Núm.: Número.

Pág./Págs.: Página/Páginas.

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

LRSV: Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones.

APR: Área de Planeamiento Remitido.

LS98: Ley del Suelo del año 1998.

LS07: Ley del Suelo del año 2007.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

SUC: Suelo Urbano Consolidado.

SUNC: Suelo Urbano no Consolidado.

TRLS15: Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015.

RESUMEN.

Este Trabajo de Fin de Grado es objeto de un análisis del ámbito de Derecho Urbanístico, concretamente de las actuaciones asistemáticas. Estas actuaciones asistemáticas se encuentran clasificadas dentro de la denominada área de reparto que es el ámbito que determina el aprovechamiento medio que resulta de una operación matemática que consiste en dividir la suma total de todo el aprovechamiento que puede ser materializable, edificable, etc., entre las distintas superficies del suelo.

Luego las actuaciones o ejecuciones asistemáticas son aquellas actuaciones que no pueden consistir en la ejecución global o integral del planeamiento urbanístico en un ámbito espacial que se encuentra limitado, esto es, son las referidas a suelos que se encuentran excluidos de algunas unidades de ejecución en el suelo urbano. Dichas actuaciones implican incluso una atribución de aprovechamiento y posibilidades del cumplimiento de derechos y obligaciones, equidistribución, siempre de forma individual y sin tener que actuar en la unidad con los demás propietarios de los suelos.

Por tanto, vamos a analizar como las actuaciones asistemáticas implican una limitación en el uso del suelo, y, por consiguiente, que puede hacerse con él.

Palabras clave: derecho urbanístico, área de reparto, actuaciones asistemáticas.

ABSTRAC.

This Final Degree Project is the object of an analysis of the field of Urban Law, specifically of unsystematic actions. These unsystematic actions are classified within the so-called distribution area, which is the area that determines the average use that results from a mathematical operation that consists of dividing the total sum of all the use that can be materialized, buildable, etc., between the different ground surfaces.

Then, the unsystematic actions or executions are those actions that cannot consist of the global or integral execution of the urban planning in a spatial scope that is limited, that is, they are those referring to land that is excluded from some execution units in the Urban ground. These actions even imply an attribution of use and possibilities of fulfilling rights and

obligations, equal distribution, always individually and without having to act in unity with the other owners of the land.

Therefore, we are going to analyze how unsystematic actions imply a limitation in the use of the soil, and, consequently, what can be done with it.

Keywords: urban law, distribution area, unsystematic actions.

INTRODUCCIÓN.

Dentro del Derecho Administrativo una de la rama más importante que encontramos es el Derecho Urbanístico que afecta a una gran variedad de ciudadanos. Este Derecho, como veremos más adelante, recoge un conjunto de normas jurídicas que regulan todo lo relacionado con el urbanismo, la ordenación del territorio, y, además, el uso del suelo, estableciendo, por tanto, una serie de facultades y obligaciones para el propietario de ese suelo.

El punto de partida del presente trabajo es analizar brevemente todo lo que encuadra el derecho urbanístico, una vez analizado esto, lo que pretendo es hacer un análisis jurídico sobre las ejecuciones asistemáticas, pues, actualmente está siendo un tema controvertido en la actualidad.

Las ejecuciones asistemáticas tienen una gran importancia actualmente porque la LISTA lo que ha hecho a finales del año 2021, ha sido introducir una novedad relevante, y es que, ha dado la posibilidad de edificar una casa aislada en terreno rústico siempre que se den dos circunstancias:

- La edificación de la casa aislada tendrá consideración de segunda residencia.
- Esta edificación no podrá dar lugar a la formación de nuevos núcleos de población.

He de añadir que, esta normativa ya se había encontrado vigente en la LOUA durante un largo período de tiempo, no obstante, esta solo permitía edificar en terreno rústico a aquellas personas que dedicaran su vida a la agricultura y ganaría en ese suelo rústico; sin embargo, ahora, la LISTA, establece que podrá ser para cualquier persona siempre que se den las dos circunstancias descritas; por tanto, esta es la principal diferencia entre la LOUA y la LISTA.

Por consiguiente, este trabajo presenta el análisis de las Sentencias que han sido recomendadas por el propio tutor, cuyo análisis contará de unos antecedentes de hecho, fundamentos jurídicos y el fallo de las Sentencias.

Para la interpretación de estas Sentencias he utilizado la legislación estatal, autonómica y municipal en materia urbanística, así como, los propios criterios otorgados por el Tribunal Supremo y otras Sentencias.

CAPÍTULO I: EL DERECHO URBANÍSTICO.

1. Análisis conceptual del Derecho Urbanístico.

Como el urbanismo es una disciplina que se encuentra en constante formación, las distintas definiciones que se vean sobre el mismo pueden ser incompletas y hasta contradictorias.

Ahora bien, el concepto de urbanismo surge en la antigüedad con la creación de las primeras ciudades, y dicho término, aparece por primera vez definido en la Real Academia Española en el 1956 donde se entendía como “*conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades de la vida urbana*”¹. Sin embargo, actualmente, el concepto de urbanismo que nos otorga la Real Academia Española dice así “*conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y el desarrollo de las ciudades*”², también “*organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad*”, y por último “*concentración y distribución de la población en las ciudades*”³.

En segundo lugar, encontramos un segundo concepto expresado en la STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997, en su fundamento jurídico 6º, que define urbanismo como “*la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos, de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación jurídica”*”⁴, y, por consiguiente, la STC 141/2014 de 11 de septiembre, conforme a la definición expuesta por la Sentencia anterior, añade que: “*(...) en definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, “las políticas de ordenación de la ciudad”; es decir, la determinación del cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos (...)*”⁵.

¹ Diccionario Real Academia Española. Enlace: <https://dle.rae.es/urbanismo?m=form>.

² Diccionario Real Academia Española. Enlace: <https://dle.rae.es/urbanismo?m=form>.

³ Diccionario Real Academia Española. Enlace: <https://dle.rae.es/urbanismo?m=form>.

⁴ STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 con recursos de inconstitucionalidad acumulados.

⁵ STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 con recursos de inconstitucionalidad acumulados.

Otros autores lo definen como “conjunto de disciplinas que se encarga del estudio de los asentamientos humanos para su diagnóstico, comprensión e intervención”, otros dicen que “el urbanismo se especializa en el estudio, planificación y ordenamiento de las ciudades; utilizando a la geografía urbana como instrumento fundamental, procurando una mayor comprensión de los procedimientos urbanos, con el objeto de planificar la participación en la cualificación del espacio”, y otros autores como, Antonio Jesús Alonso Timón, lo definen como “la disciplina jurídica que se preocupa por encauzar el proceso de construcción de la ciudad”.

No obstante, se dice que, con la finalización de la Segunda Guerra Mundial ya no solo se referirá el derecho urbano a la ciudad, sino que, va a ir más allá, y se entendiéndose que ha de referirse a todo el territorio nacional; como consecuencia de ello, empieza a hablarse del macro urbanismo, ordenación del territorio, planificación territorial, políticas de infraestructuras, etc.⁶

2. Evolución histórica y situación actual del urbanismo en España.

Las piezas claves para poder entender la evolución del urbanismo se sitúa en el siglo XIX, donde esta materia se va a gestionar a través del ensanche y reforma exterior, como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 como en el Texto Refundido de 2008.

Esto es así porque el ensanche, debido al crecimiento que se estaba provocando en la población o ciudades, tenía el objetivo y obligación de llevar a cabo la satisfacción de todas las necesidades del suelo, y, la reforma interior lo que pretendía es que los habitantes de la población, tanto los que ya vivían allí como los que nuevamente iban habitar, tuviera buenos acondicionamientos en las ciudades.

Ahora bien, la verdadera razón por la que se lleva cabo el nacimiento del urbanismo se sitúa en el año 1956, que es el año en que aparece por primera vez una Ley que regula todo el proceso urbanizador; esta Ley es la que denomina Ley del Suelo de 1956.

La Ley del Suelo de 1956 lo primero que hace es pasar de una concepción romana, donde el propietario podía hacer sobre su predio lo que considerase interesante y conveniente sin que exista ninguna limitación, a una nueva concepción donde, ahora, el propietario tiene ciertas

⁶ Fernández de Pérez Gata, D; Fernando Pablo, M; González Barrio, B; González Bustos MA; González Iglesias, MA; Quintana López, T; Ramón Chornet, JC; Rastrollo Suarez, JJ y Rivero Ortega, R (2015). *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*. Valencia-Tirant Lo Blanch, p. 71.

limitaciones, pues, siempre se va a tener que actuar a favor de la comunidad cuando exista alguna utilidad pública o interés social.

Sin embargo, no todo fue bien encaminado conforme a esta Ley, pues, existieron algunas problemáticas como son que, había ausencia de aprobación del planeamiento urbanístico, y, además, había ausencia, por tanto, de desarrollo reglamentario adecuado.

Como consecuencia de estas dos problemáticas se produce una modificación de la Ley del Suelo de 1956 mediante la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, donde con esta modificación lo que se pretende es solucionar los errores que se habían producido en la Ley del Suelo de 1956. Ahora bien, las novedades más relevantes que se introduce en esta modificación son, por un lado, en cuanto al planeamiento urbanístico, sus normas subsidiarias y complementarias que son aquellas que se utilizan para suplir la ausencia de planeamiento general en aquellos municipios que sean pequeños o medianos, y por otro lado, en cuanto a la gestión urbanística se empieza a regular la técnica de aprovechamiento medio que es el eje sobre el que se implanta la equidistribución de beneficios y cargas en materia de urbanismo.

Mediante estas modificaciones se llevó a cabo, también, la aprobación de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística en 1978. Y, con todo este desarrollo normativo también se lleva a cabo la promulgación de la Constitución Española.

Por consiguiente, con la aprobación de la Constitución Española la competencia en materia urbanística se otorga a las Comunidades Autónomas respecto al art. 148.1.3, por lo que, tras la evolución se convierte en una competencia autonómica dejando de ser una competencia estatal, pero, además, según el Tribunal Constitucional y el art. 149.1 se le otorga competencia en materia urbanística al Estado. Por otro lado, son las Entidades Locales las que tienen el poder de diseñar el planeamiento, decidir el sistema de gestión utilizada y desempeñar labores relevantes de disciplinas.

Por lo dicho anteriormente, podemos considerar que el urbanismo tiene una competencia concurrente, ya que, todas las instancias territoriales tienen atribuidas competencias conforme a los diferentes intereses que le afectan.

Pero esto no se queda aquí, pues la situación se complica, ya que, las Comunidades Autónomas no mostraron especial interés respecto a las competencias que tenían en materia urbanística, no obstante, el legislador estatal habido en ese momento sí que se entusiasmó e incluso procedió a aprobar una nueva norma urbanística en el año 1990, que fue la Ley

8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que modifica la Ley de 1976, y de este modo, se autoriza al Gobierno para que, genere un texto donde se establezca claramente lo que queda vigente del Texto Refundido de 1976 tras la entrada en vigor de la citada Ley; texto que se aprobó en el año 1992.

Y, a partir de ese momento, las Comunidades Autónomas empiezan a crear problemas porque considera que el Estado no tiene competencia directa sobre materia urbanística, sino que, la tiene indirecta, y por tanto, no pueden crear un texto con más de trescientos artículos basados en materia urbanística, y como consecuencia de este pensamiento, algunas de las Comunidades Autónomas interponen recurso de inconstitucionalidad contra el texto originado en 1990 y 1992, siendo estos recursos resueltos por la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo.

En esta Sentencia, básicamente el Tribunal Constitucional lo que hace es afirmar que es cierto que aunque el art. 149.1 le otorga cierta competencia en materia urbanística al Estado, no tiene competencia directa, es por ello que, el Alto Tribunal decide declarar inconstitucionales dos terceras partes del texto de 1992 y deja vigentes solos aquellos preceptos que tienen como objetivo primordial garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de la propiedad privada urbana en todo el territorio nacional.

Básicamente, lo que nos quiere decir el Tribunal Constitucional con esta decisión es que el Estado se ha excedido aprobando un texto con más de trescientos artículos, considerando que lo que debería de hacer es crear una Ley que sea menos ambiciosa para regular tan solo algunos aspectos del urbanismo, y así dejar a las Comunidades Autónomas regular las cuestiones puras y relevantes en materia urbanística. Asimismo, el Tribunal Constitucional añade que las competencias que le pertenece al Estado en dicha materia son aquellas cuya regulación es encontrada en el Estatuto Básico de la Propiedad Urbana, en virtud del art. 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución. Podemos ver, que este Estatuto regula las siguientes cuestiones:

- Derechos y deberes de los propietarios de cada tipo de suelo.
- Régimen de valoraciones.
- Expropiación forzosa derivada de la actividad urbanística.
- Responsabilidad patrimonial por los daños causados como consecuencia de la actividad urbanizadora.

Tras el pronunciamiento establecido por el Tribunal Constitucional, el Estado se ve obligado a aprobar una nueva norma urbanística estatal que fue la Ley 6/1998, de 13 de abril, y que, posteriormente, ha sido sustituida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ahora bien, mientras la Ley 6/1998 apostaba por un modelo más liberalizador basado en sacar la mayor cantidad posible de suelo al mercado para abaratar su precio y así favorecer la competencia entre los empresarios, la Ley 8/2007 lleva a cabo el impulso de un modelo más intervencionista basado en la protección del suelo, pues como se establece en su exposición de motivos se apuesta por un desarrollo urbano más sostenible.

Del mismo modo, se puede afirmar que la Ley 6/1998, de 13 de abril, era verdaderamente aprensiva con las competencias que el Tribunal Constitucional había establecido a favor del Estado en la dictada Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, y, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, trata de llevar a cabo a un profundo análisis sobre los títulos que el Tribunal Constitucional no había considerado importantes para la competencia del Estado como, por ejemplo, el caso del medio ambiente.

Como consecuencia, las Comunidades Autónomas también se vieron obligadas a aprobar leyes urbanísticas propias, no obstante, como hemos dicho anteriormente, muchas de ellas no tenían especial interés en la materia urbanística, por ello, se vieron obligadas a aprobar las leyes urbanísticas haciendo una redacción de tan solo un artículo.

Por todo esto, la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, fue considerado como un fenómeno que destruyó poco a poco la legislación estatal en materia urbanística, e incluso, durante un período de tiempo la materia estuvo exenta de regulación. Conforme a este suceso, las Comunidades Autónomas acogieron dos soluciones, o bien aprobar una Ley que contuviera un único artículo mientras que aprobaban una normativa propia, o bien, aprobar una Ley autonómica de mínimos hasta aprobar la normativa propia completa.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas tienen su propia normativa sobre materia urbanista, aunque encontramos una excepción en una de ellas, y es que, las Islas Baleares tiene su propia normativa autonómica en materia urbanística, pero, la misma se encuentra incompleta.

Por tanto, las normativas aplicables a cada Comunidad Autónoma actualmente son:

- En el caso de las Comunidades con normativas urbanísticas propias, que he redactado que son todas excepto las Islas Baleares utilizan el Texto Refundido de la Ley Estatal del Suelo recogido en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 10 de junio; Ley propia

de cada comunidad y reglamentos de desarrollo; aplicación supletoria del Texto refundido de 1976 y de sus reglamentos de desarrollo que lo que no regula la Ley autonómica propia.

- En el caso de las Comunidades sin normativas urbanísticas propias, que son, Baleares, Ceuta y Melilla, se utiliza el Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; y, el Texto Refundido de 1976.

En definitiva, encontramos que el Texto Refundido de la Ley General Estatal del Suelo de 2008 se aplica, en primer lugar, a todas las Comunidades Autónomas incluso por encima de su propia normativa reguladora, ya que, su finalidad es garantizar que no existan notables diferencias e los derechos y deberes de los propietarios del suelo por el hecho de que los mismos vivan en una u otra parte del territorio nacional.

Por último, respecto a este apartado cabe decir que, en la actualidad los problemas competenciales en materia urbanística siguen resurgiendo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De hecho, varias Comunidades Autónomas han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la normativa del año 2007 y su Texto Refundido de 2008.

3. Las bases constitucionales del Derecho Urbanístico.

El Derecho Urbanístico actualmente esta dotado por una configuración legal marcada por la regulación constitucional y que se articula desde la doble competencia estatal ya autonómica para su completa definición.

Como sabemos, el Derecho Urbanístico tiene como principal finalidad regular la ordenación del territorio, además de, las posibilidades de uso del suelo y disfrute del territorio teniendo en cuenta las particularidades pertenecientes al mismo. Por ello, aparece el desarrollo legal que se ofrece en la legislación urbanística del derecho a la propiedad.

Este derecho a la propiedad se encuentra consagrado en el art. 33 de la Constitución Española, que dice lo siguiente: “1. *Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.* 2. *La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.* 3. *Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*”.⁷ Este artículo, básicamente lo que hace es configurar el derecho a la propiedad como un derecho fundamental, y nos hace ver que, se

⁷ Artículo 33 de la Constitución Española.

prohíbe la confiscación, esto es, la expropiación sin justiprecio de bienes, garantizando con ello el uso y disfrute del derecho por el propietario del suelo, pero siempre que se lleve a cabo en interés de toda la comunidad.

Otros artículos que prestan especial interés sobre materia urbanísticas son los arts. 45, 46, 47, 38, 148 y 149 CE.

- El art. 45 dice *“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”*.⁸ Este artículo lo que reconoce es el derecho a un medio ambiente adecuado para el debido desarrollo de la persona; el mismo se puede encuadrar en el Derecho Urbanístico pues, aquellas personas que llevan a cabo la planificación del medio físico habitable deberán de adoptar unas medidas de protección que son proporcionadas por los agentes urbanísticos para la elaboración, ejecución y conservación de los planes.
- El art. 46 añade *“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”*.⁹ La redacción de este artículo lo que hace es decirnos que, instando la protección del Patrimonio Histórico se obliga al urbanizador a respetar los planes de protección del Patrimonio Histórico, Cultural, Artístico y Arquitectónico que se hayan aprobado por las leyes sectoriales.
- El art. 47 dice *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los*

⁸ Artículo 45 de la Constitución Española.

⁹ Artículo 46 de la Constitución Española.

entes públicos”.¹⁰ Nos aclara que se otorga el derecho a todos los españoles a una vivienda digna y adecuado regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general de la comunidad e impidiendo la especulación.

- El art. 38 dicta: “*Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*”¹¹. Básicamente, quiere que, se reconozca la libertad de empresa cuando se hable de procesos de gestión urbanística.
- Los arts. 148 y 149, que ya lo había mencionado en el apartado anterior, lo que nos hace es ver, cuales con las competencias urbanísticas que le pertenece al Estado y cuales les pertenece a las Comunidades Autónomas. Como he destacado en el apartado anterior, las competencias que tenga el Estado y las Comunidades Autónomas serán interpretadas e integradas a las mismas por parte del Tribunal de Constitucional que ya, hemos visto, que ha dictado sentencias sobre este tema como es la STC 61/1997, de 20 de marzo, y poco después, se dictó la STC 164/01, de 11 de julio, que trata idéntico tema.

Por otro lado, en materia de normativa estatal, actualmente, y como norma con rango de Ley, es de aplicación el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Dicha Ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan: a) la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, siempre relacionados con el suelo; b) un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que cuando a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.¹²

Encontramos otras tres normativas estatales vigentes que son: Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planteamiento Urbanístico; Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación

¹⁰ Artículo 47 de la Constitución Española.

¹¹ Artículo 38 de la Constitución Española.

¹² Cano Murcia, Antonio (2020). *Guía para la iniciación al derecho urbanístico*. Aranzadi. Cizur Menor. Pág 4.1

Urbana; y, Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de disciplina urbanística.

En tercer lugar, he descubierto que, las normativas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo son muy variando, encontrando las siguientes: a) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; b) Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; c) Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; d) Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; e) Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha; f) Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León; g) Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; h) Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; i) Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana; j) Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura; g) Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; k) Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears; l) Ley 5/2006, de 2 de mayo, Normas Reguladoras de la Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; m) Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra; n) Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco; ñ) Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias; y, o) Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.¹³

En cuarto lugar, las normas de naturaleza urbanística que se aplican en cada municipio son: a) Plan General Municipal de Ordenación Urbana y, b) Ordenanzas Municipales¹⁴.

Por último, voy a hacer referencia a la jerarquía normativa de Andalucía, pues es la Comunidad Autónoma que nos representa, y que, por tanto, nos interesa. En la misma,

¹³ Cano Murcia, Antonio (2020). *Guía para la iniciación al derecho urbanístico*. Aranzadi. Cizur Menor. Pág. 4.2

¹⁴ Cano Murcia, Antonio (2020). *Guía para la iniciación al derecho urbanístico*. Aranzadi. Cizur Menor. Pág. 4.3

encontramos las siguientes normas: a) Constitución Española; b) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo; c) Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, 1/1994 de 11 de enero; d) Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, de 17 de diciembre de 2002; e) Real Decreto 206/2006, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía; f) Reglamento de Planeamiento de 1977; g) Reglamento de Gestión Urbanística 1978; h) Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía aprobado por el Real Decreto 60/2010; i) Real Decreto 1093/1997, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario en materia Urbanística; y, j) otros instrumentos para el planeamiento general y el desarrollo de ámbitos comarcales o locales.¹⁵

4. Planeamiento del suelo: Concepto y clases del suelo.

Por planeamiento urbanístico se entiende la primera fase de actuación de las Administraciones Públicas en orden de la construcción de la ciudad; esta fase es muy importante pues, en la misma, se deciden sobre cuestiones imprescindibles para el futuro de la ciudad, como, por ejemplo, por donde se pretende hacer la ampliación de la ciudad, si tenemos que rehabilitar determinadas zonas que se encuentre consolidadas por la edificación, etc.¹⁶

El planeamiento urbanístico se puede dividir en dos tipos:

- Planeamiento primario. Este plan hace referencia a dos tipos de planes que son, por un lado, el Plan General de Ordenación Urbana, y, por otro lado, el Plan de Sectorización. El Plan General de Ordenación Urbana es el plan que condiciona todo el planeamiento de desarrollo, y, además, el que decide todas las cuestiones importantes que afectarán desde el punto de vista urbanístico a la ciudad durante los próximos años. Generalmente, el contenido de estos planes deberá de responder a una serie de objetivos, entre los que se encuentran los siguientes:
 - Fijar la estructura general y orgánica del territorio para los próximos ocho años, y, además, determinar cuál va a ser la clasificación del suelo.
 - Deberá abordar la ordenación del suelo urbano, así como la fijación de las condiciones mínimas de ordenación para el suelo urbanizable, y, establecer cuáles son los límites, prohibiciones y prioridades de la actuación en el mismo.

¹⁵ Aguirre Fernández, Basilio; Cuesta Revilla, José; Jiménez Sanjuán, M. Ángel y Martín Valdivia Salvador (2011). *La Gestión Urbanística en Andalucía*. Lex Nova. Valladolid. Págs 35-36

¹⁶ Alonso Timón, Antonio Jesús (2013). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Tirant lo Blanch. Valencia. Pág 30.

- En el suelo urbanizable debe de distinguir entre el que es objeto de integración y edificatorio, o, el que va a ser parte del término municipal que se reserva para el caso de crecimiento de las ciudades. Y, en el suelo no urbanizable debe establecer la categoría en la que se encuentra que puede ser o bien suelo no urbanizable de especial protección que es aquel cuyo suelo debe ser preservado del desarrollo urbanístico por ser suelos forestales, naturales o de otro rango de igual características, o bien, suelo no urbanizable de régimen común.

El Plan de Sectorización tiene como principal finalidad incorporar el suelo urbanizable no sectorizado al proceso urbanizador, llevando a cabo la delimitación de los sectores y las unidades de actuación sobre las que se proyectará, más adelante, la urbanización.

- Planeamiento de desarrollo. Este plan lo que hace es complementar las previsiones del planeamiento anterior en cada tipo de suelo sobre el que actúa. En este planeamiento se distingue tres planes, por un lado, el Plan Parcial, se regulan en el art. 13 LOUA¹⁷, y entendemos que es el plan que se encarga de completar las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana en el suelo urbanizable no sectorizado y de completar las previsiones del Plan de Sectorización en el mismo suelo; en segundo lugar, el Plan Especial, regulado en el art. 14 LOUA¹⁸, este, sirve para satisfacer necesidades muy específicas de la ciudad, además, su objetivo es ordenar un aparte del territorio municipal para poder dotarla de las infraestructuras urbanísticas que aún les falta, por otro lado, los Estudios de Detalle, regulado en el art. 15 LOUA¹⁹ y, que tienen como objetivo resolver algunos de los problemas que puedan surgir a la hora de llevar a la práctica las previsiones del planeamiento primario en municipios que sean grandes o medianos, y, por último, los Catálogos, que son documentos complementarios de las determinaciones de los instrumentos del planeamiento urbanístico que pueden incluir tanto bienes como espacios protegidos.

5. Clasificación del suelo.

Desde que se llevo a cabo la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, la situación del propietario se convierte en una situación estatutaria constituida por todos los derechos y obligaciones que el ordenamiento jurídico le impone a ese propietario a la hora de ejercer el derecho a la propiedad privada. En este sentido, serán las propias leyes urbanísticas las que

¹⁷ Artículo 13 LOUA: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf>

¹⁸ Artículo 14 LOUA: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf>

¹⁹ Artículo 15 LOUA: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf>

cumplan un papel predominante a la hora de delimitar el contenido de los derechos de la propiedad privada y regular su ejercicio.

En cualquier caso, lo anteriormente dicho queda regulado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008 donde se declara expresamente el carácter estatuario del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, es decir, el condicionamiento del ejercicio de las facultades que incorpora al cumplimiento de las obligaciones que comparta esa propiedad.

Actualmente, el texto refundido de la Ley del Suelo de 2008 regula el régimen del suelo en su Título I; considerado por su exposición de motivos como el Título más importante. En este título se recoge las escasas posibilidades que tiene para el diseño de la utilización del suelo y establece las cargas de profundidad necesarias que sirvan para conseguir un ejercicio homogéneo de derechos por parte de todos los ciudadanos.

Ahora bien, el planeamiento urbano determina la clasificación del suelo, donde encontramos tres clases:

- Suelo urbano. Este suelo es considerado como un inmueble que se encuentre transformado urbanísticamente, integrado de manera legal y que es efectiva conforme a la red de servicios y dotaciones de la población. Dentro de este suelo encontramos otras dos subcategorías, por un lado, suelo urbano consolidado, que es aquel que ya está integrado en la trama urbana y que, se encuentra totalmente urbanizado faltándole solo la edificación, y, por otro, suelo urbano no consolidado, es aquel al que simplemente le falta una parte de urbanización, y, por tanto, también, la edificación.

En cuanto a la diferencia de las subcategorías encontramos la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, que, en su art. 14.2 nos hace un análisis de las diferencias de las mismas, y dice lo siguiente “2. *El planeamiento general diferenciará en el suelo urbano, cuando proceda, todas o algunas de las siguientes categorías primarias: a. Suelo urbano consolidado, integrado por los solares, así como las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar, mediante obras accesorias y simultaneas a las de edificación y construcción. b. Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, la precisada de obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma anterior, renovación, mejora*

*urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas”.*²⁰

Por consiguiente, el principal derecho que tienen los propietarios en cuanto al suelo urbano consolidado es el de hacer efectivos todos los aprovechamientos urbanísticos, y, su principal deber será edificar el suelo dentro de los plazos que se establecen por el planeamiento, mientras que, el principal derecho que tienen los propietarios en cuanto al suelo urbano no consolidado es el de llevar a cabo la finalización de la urbanización, y una vez que el suelo hay sido urbanizado totalmente deberá de integrar en su patrimonio los aprovechamientos urbanísticos a través de la edificación, y, en cuanto a su deber es el mismo que el del suelo urbano consolidado, esto es, urbanizar y ejecutar el tiempo dentro del tiempo establecido para ello.

- Suelo urbanizable. Este es considerado como el suelo que no está urbanizado pero que en un tiempo posterior si que puede serlo. En cuanto a este suelo encontramos varias subcategorías: en primer lugar, suelo urbanizable sectorizado o no sectorizado; en segundo lugar, suelo urbanizable pormenorizado o no pormenorizado; y, en tercer lugar, suelo delimitado o no delimitado.

Entre tanto, el suelo urbanizable no sectorizado, no pormenorizado o no delimitado puede entenderse como suelo no urbanizable.

- Suelo no urbanizable. Según la LOUA este suelo esta constituido por un terreno que presenta los valores paisajísticos, naturales, históricos, culturales o de utilización normal de recurso naturales, y que, por ello, se hace incompatible con la urbanización del suelo. Dentro del mismo se distingue las siguientes categorías: a) suelo no urbanizable común, en este tipo de suelo no existe el derecho de transformar el terreno a través de la ejecución de obras de urbanización y edificación, pero donde si se puede solicitar la edificación o la implantación de determinadas instalaciones; b) suelo no urbanizable de especial protección, en este suelo, toda edificación quedará restringida totalmente, y en ocasiones excepcionales se podrá autorizar algunas instalaciones o construcciones.

²⁰ Alonso Timón, Antonio Jesús (2013). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Tirant lo Blanch. Valencia. Págs. 26-27.

CAPÍTULO II: LAS ACTUACIONES ASISTEMATICAS.

1. Ejecuciones asistemáticas.

La actuación o ejecución asistemática se nos presenta cuando es imposible delimitar un ámbito en el que se incluya una serie de propietarios de terrenos sobre el que poder materializar las operaciones jurídicas y técnicas que conlleva la ejecución del planeamiento; esta materialización se podrá llevar a cabo o bien por los propios propietarios o bien por parte de la Administración Pública.

Además, estas se llevan a cabo en ámbitos espaciales que tengan una dimensión reducida cuando estén localizados en suelo urbano no consolidado, puesto que, aquí, es imposible que se actúe sistemáticamente.

Por tanto, las actuaciones asistemáticas se pueden considerar como aquellas que suponen la ejecución del planeamiento de parcelar sin delimitar sus unidades de ejecución, y que, por tanto, estas ejecuciones no son desarrolladas por los propios sistemas tradicionales de actuación como son el sistema de expropiación o sistema de compensación o sistema de cooperación. Por otro lado, se entienden como unas actuaciones aisladas o puntuales que pueden ser localizadas en suelo urbano, pues solo sirve para dar solución a una controversia concreta.

Otras de las definiciones que he encontrados sobre las actuaciones asistemáticas nos la da José Antonio Rosa Ruiz en el proyecto “OpenCourseWare-UNIA” que nos dice que estas actuaciones se llevarán a cabo en el suelo urbano tanto consolidado que no precisa de nueva modificación como no consolidado que debe de ceder una parte del suelo para equipamiento dotación de servicios, por otro lado, nos comenta que algunas de las Comunidades Autónomas posibilitaron la delimitación de algunas áreas para el establecimiento de unas cuotas de urbanización, reparto de las cargas, etc. Por último, en lo que se refiere a actuación asistemática en sí, el mismo, nos dice que implica una atribución de aprovechamiento y la posibilidad del cumplimiento de unos derechos y obligaciones, equidistribución etc., siempre de forma individual.

No obstante, el art. 109.1 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) nos da una pequeña definición de las actuaciones asistemáticas donde nos dice que se llevará a cabo la modalidad de actuaciones asistemáticas cuando no proceda la delimitación de unidades de ejecución, pero sí se requiera una actividad de gestión con carácter previo a la realización material de las actuaciones. Estas actuaciones asistemáticas

van a operar tanto en las actuaciones de transformación²¹ urbanística como en las actuaciones urbanística.

Por consiguiente, según el apartado 2 del mismo artículo citado vemos, que en caso de que las actuaciones asistemáticas no se puedan definir a través de la ordenación urbanística, siempre habrá una segunda opción donde, se podrán definir a través el procedimiento para la limitación de las unidades de ejecución.

Otras de las características importantes de estas actuaciones, según este mismo apartado, es que en caso de que las obras de la urbanización requieran ser pagadas por los particulares el ámbito de actuación se sujetará al pago de unas cuotas de urbanización para la asunción por las personas que son propietarios del coste de las infraestructuras y los servicios previstos para las mismas. En caso contrario, el coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales.

Por consiguiente, vemos que el apartado 3 del art. 109 de la misma Ley, nos hace entender que para el caso de que la ejecución asistemática se establezca para la ejecución de actuaciones de transformación urbanística, el ámbito de la misma actuación asistemática va a coincidir con las parcelas que se encuentran definidas en el instrumento de ordenación urbanística y, también, con los suelos de sistemas locales, generales y aquellos sistemas que soporten la urbanización sometida a mejora. Por el contrario, en caso de que esta modalidad se dé para la ejecución de actuaciones urbanísticas cuya finalidad sea mejorar o completar la urbanización o la obtención directa de sistemas generales o locales, el ámbito de las mismas se va a limitar a los suelos que soporten la urbanización sometida a mejora y a las parcelas beneficiarias por la misma actuación o a los suelos que se vayan a destinar a tales sistemas de actuación.

En cuanto al art. 110 de la misma normativa cuando en el suelo urbano se prevean realizar actuaciones de mejora o para completar la urbanización, pero que, no tengan que ser sometidos a actuaciones de transformación urbanística la ejecución se realizará conforme a los vistos en párrafos anteriores sobre el art. 109.2, teniendo la posibilidad de sujetar la actuación al pago de unas cuotas de urbanización, sin embargo, cuando la ejecución se vaya a

²¹ Art. 109.1 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, que nos dice “La ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística se realizará mediante la modalidad asistemática cuando no proceda la delimitación de unidades de ejecución, pero se requiera actividad de gestión con carácter previo a la realización material de las actuaciones. Dicha modalidad operará tanto en actuaciones de transformación urbanística como en actuaciones urbanísticas”.

realizar en un régimen de utilidad privada, entonces, la ejecución será asistemática y deberá de establecerse conforme a los arts. 111, 112 y 113 de la LISTA.

Ahora bien, el art. 111 de la LISTA recoge las Entidades de Urbanización, cuyas entidades podrán constituirse cuando las actuaciones que se prevén en los arts. 29 y 110 de esta Ley se llevan a cabo en gestión privada y, además, hubiera varios propietarios; dicha entidad, tendrá consideración de Entidad Urbanística Colaboradora.

Estas entidades se registrarán por sus propios Estatutos, cuyos Estatutos deberían de ser aprobados mediante propuesta de la mayoría de las cuotas de participación por la Administración que actúa, en el plazo de tres meses como máximo desde la fecha en que se presenta la solicitud. En caso de que el plazo haya vencido sin obtener la notificación de resolución expresa hace que el interesado entienda estimada la solicitud por silencio administrativo.

Mediante esta lo que se va a hacer es elaborar, tramitar y aprobar un proyecto que distribuya las cargas de urbanización. Por otro lado, con el objetivo de asumir la financiación de la actuación y ejecución de las obras de urbanización podrá colaborar con dicha entidad otra empresa urbanizadora.

Y, por último, dicho artículo nos dice que los acuerdos que sean tomados por la Entidad de Urbanización podrán ser recurrido ante el Ayuntamiento; esta resolución hará que se agote la vía administrativa.

En cuanto al proyecto de las cargas de distribución de ejecuciones asistemáticas lo que encontramos recogido en el art. 112 LISTA. Dicho objeto tiene como finalidad distribuir de forma igualitaria los gastos de la urbanización entre todas las personas que sean propietario o titulares de derechos reales de las parcelas que van a ser beneficiadas por las obras. Para ello, se requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación. El plazo máximo para que se dé su aprobación será de cuatro meses desde la presentación de la solicitud que deberá s ser aprobado por la Administración actualmente e igualmente que ocurre con las Entidades de Urbanización en caso de no haberse notificado la resolución se entenderá admitida la solicitud por silencio administrativo.

Las actuaciones asistemáticas se liquidarán una vez que se garantice el derecho de las propietarias afectadas a ser oídas previamente y alegar las reclamaciones que estimen convenientes.

En último lugar, el art. 114 LISTA dice que cuando se prevea en suelo urbano actuaciones directas o públicas para la obtención de sistemas generales y locales se entenderían sometidos a una modalidad asistemática.

Los requisitos para que se pueda dar las actuaciones asistemáticas son las siguientes:

- Que la parcela no se encuentre incluida en una unidad de ejecución que exija equidistribución de derechos y obligaciones entre diversos propietarios pues, las actuaciones asistemáticas son actuaciones aisladas dejan al margen a los demás propietarios.
- Que se trate verdaderamente de suelo urbanizado²².

Las actuaciones asistemáticas comprenden las siguientes finalidades:

- Completar la urbanización de las parcelas que se encuentren en suelo urbano consolidado con el fin de que pueda considerarse como solar si aún no ha alcanzado esta condición.
- Ejecutar los sistemas generales y las restantes dotaciones urbanísticas públicas y ampliar los patrimonios públicos de cualquier tipo de suelo.
- Regularizar la configuración de los predios basándonos en la ordenación urbanística²³.

La gestión de estas podrá ser, por un lado, pública a través de la expropiación, cesión de viales o normalización de fincas, o, por otro lado, puede ser privada mediante actuaciones de dotaciones, cesión de viales o normalización de fincas. Dos términos importantes en este párrafo son, normalización de fincas definido por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico como *“normalización consistente en adaptar la configuración de la finca a las exigencias del plan dentro de una reparcelación”*, y también, actuaciones de dotación que nos dice el DPEJ que se trata de una *“actuación en ejecución de un plan de urbanismo que incrementa la edificabilidad o permite un uso de mayor valor económico que el plan procedente e impone a cambio que la propiedad ceda a la Administración el porcentaje previsto legalmente sobre la plusvalía”*, además, este segundo término, lo encontramos también definido en el art. 7.1.b) del Real Decreto 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que dice que se considera estas como *“las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo*

²² <https://www.notariosyregistradores.com/opositores/temasdeopositores/no-ci-034.htm>

²³ <https://blog.efl.es/actualidad-juridica/actuaciones-asistemáticas-y-aisladas-murcia/>

urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste”.

2. Doctrina jurisprudencial sobre la transformación del suelo urbano consolidado a no consolidado.

Como podemos observar en la actualidad hay un importante cambio normativo operado en la definición del modelo de desarrollo urbano en nuestras ciudades. En este sentido, vemos que, tanto la Ley estatal 8/2007, del Suelo, como su posterior Texto Refundido que fue aprobado por el Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio como el Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, tratan de instaurar un modelo de desarrollo que suprima la tradicional concepción de un crecimiento urbano ilimitado, tratando de incorporar otra que controle más el crecimiento urbano insistiendo en la regeneración de la ciudad ya existente frente a las nuevas transformaciones del suelo.

El preámbulo de las normativas nombradas anteriormente coincide en todas, donde lo que establece este preámbulo es que, las Leyes de deben de apoyar expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, cuya estrategia propone que *“Para poder controlar mejor la continua tendencia a la expansión de las ciudades, los Estados miembros y sus autoridades locales y regionales deben apoyarse en la idea de la “ciudad compacta” (o ciudad de pequeñas distancias). Esto incluye, por ejemplo, el control de la extensión de las áreas urbanizables, en el marco de una política urbanística cuidadosa, particularmente en las periferias urbanas y en muchas zonas costeras”.*

En segundo lugar, como podemos observar la Ley del Suelo establece que las políticas urbanas siempre deben de basarse en la regeneración y mejoras de los espacios ya existentes, por tanto, no debe de basarse en nuevas ocupaciones del suelo. En dicha Ley, el concepto de actuaciones de urbanización comprende tanto las actuaciones de reforma o renovación del suelo urbanizado como aquellas que sean de primera transformación en el suelo rural siempre que las reformas o renovaciones sean justificadas en estas últimas. Y todo esto porque el preámbulo de esta normativa, nos añade que, aunque el crecimiento urbano sigue siendo necesario, debemos de responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible intentando

minimizar el impacto del crecimiento urbano, apostando, por tanto, por una regeneración de ciudades ya existentes.

Encontramos la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local que fue aprobada en el año 2011, donde se rige una serie de directrices y medidas conforme a la edificación, modelo urbano e instrumentos urbanísticos, por ejemplo, nos dice que se hará un uso lo más eficientemente del suelo posible y maximizaremos el aprovechamiento viable y racional del patrimonio inmobiliario ya existente, apoyándose en la rehabilitación y reutilización de las edificaciones que ya existen frente a la construcción de nuevas edificaciones, y derivadas medidas más.

Lo expuesto en el párrafo anterior también podemos encontrarlo en el Preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuando dice que la tradición urbanística española se ha fundado sobre la producción de una nueva ciudad haciendo que se descompense el equilibrio entre las actuaciones, por ello, se opina que tanto a corto como a medio plazo será muy difícil que los sectores inmobiliarios e incluso la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y la regeneración de empleo si continúan aplicando la regla de la transformación urbanística en suelos vírgenes y en la construcción de una vivienda nueva.

Esta nueva orientación de la política urbanística ha generado ya varias controversias que han sido derivadas de diversos debates donde se discute la posibilidad de que el planificador proceda a descalificar o descategorizar un suelo en ejecución del planeamiento adquirido una vez que ya se dotado de la condición de suelo urbano consolidado.

En cuanto a esta idea debemos de tener presente **la clasificación del suelo.** Tradicionalmente, el Suelo Urbano mediante el art. 78 del TRLS de 1976 ha atendido a dos criterios:

- a. El primer criterio es el de la urbanización donde el suelo urbano se consideraba como aquel que ya era transformado o urbanizado porque cuenta con servicios adecuados para ello.
- b. El segundo criterio es el de la consolidación por la edificación, que quiere decir que, el suelo urbano era constituido por los terrenos en los que existían edificaciones realizados con las formas y características que establece en la legislación urbanística.

Esta clasificación tenía un carácter normativo porque dependía del hecho físico de la urbanización o consolidación por la edificación, y del mismo modo, lo ha reiterado también la

reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando hace referencia a que tiene una “*fuera normativa de lo factico*”, por lo que, el Tribunal Supremo se ha encargado de dejar señalado lo que esta clasificación es un imperativo legal, y, por tanto, no se puede dejar al arbitrio de los planificadores.

Ahora bien, por consiguiente, la Ley 8/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valores, introdujo la distinción entre el suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado con el objetivo de definir los deberes que pesan sobre los propietarios del suelo en las últimas fases de la transformación urbanística.

En suma, con la aprobación de la Ley del Suelo de 1998 el legislador estatal puso en manos tanto de los planificadores urbanísticos como de los legisladores autonómicos una nueva delimitación del suelo urbano que les permitía diferenciar las situaciones del suelo urbano en función de su grado de consolidación, y esto era muy importante para tener en claro los diferentes deberes que han de satisfacer los propietarios del suelo cuando sea de un tipo o de otro.

Conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2015 con núm. de recurso 313/2014 sobre el caso PGOU Marbella, estamos de acuerdo con ella cuando nos redacta que la legislación estatal no define los conceptos de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, habiendo el Tribunal Constitucional reconocido la competencia para dotarlos de definición a las Comunidades Autónomas, diciéndonos además, que esa atribución de conceptos se ha de hacer siempre “*en los límites de la realidad*”; como por ejemplo, en la STC 164/2001, de 11 de julio.

Ahora bien, conforme a lo dicho vemos que, dado que la diferenciación entre las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado está regulada en la legislación estatal donde se impone a los propietarios del suelo distintos deberes cuando pertenezcan a distintos régimen nunca puede estar esta normativa obstaculizada ni impedida por el hecho de que la legislación autonómica no haya fijado los criterios de diferenciación en una y otra categoría, y esto viene reflejado, por ejemplo, en la Sentencia de 19 de mayo de 2008 con núm. de recurso 4137/04

Por consiguiente, vemos que, la Ley 6/1998 otorgaba a los propietarios del suelo urbano consolidado tan solo dos cargas, por un lado, que se completara a costa de los mismos la urbanización necesaria para que los inmuebles alcanzaran la condición de solar, y, por otro lado, que edificara en el plazo correspondiente. Por ende, a los propietarios del suelo urbano

no consolidado se les imponía que, además de las dos cargas impuestas a los propietarios del suelo también debían de asumir los deberes de cesión de aprovechamiento, urbanización y equidistribución homologables a los propietarios del suelo urbanizables.

Es el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 94/2014, de 12 de junio, el que nos da una diferenciación entre estas clases del suelo más clara, estableciendo que, *“El suelo urbano consolidado es el transformado o consolidado por la urbanización, es decir, el que cuenta con todos los servicios propios del suelo urbano, ya los haya adquirido en ejecución del planeamiento, o con el devenir del tiempo, como es el caso de la mayoría de los cascos antiguos de las ciudades actuales. El suelo urbano no consolidado es el integrado por los suelos que, aun formando parte de la ciudad –consolidados por la edificación–, carecen de una urbanización completa, es decir, no cuentan con todos los servicios urbanos. Son los denominados suelos urbanos no consolidados de primera urbanización, bolsas de suelo dentro de la ciudad ya formada, más o menos edificadas, pero apenas urbanizadas o no urbanizadas por completo”*.

En definitiva, lo más relevante de todo esto es que, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 164/2001 de 11 de julio nos afirma que la distinción entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado lo establece cada Comunidad Autónoma, por tanto, serán estas mismas las que determine que suelo urbano va a requerir deberes de cesión y cuáles no.

Partiendo de esta doctrina, el Tribunal Supremo recuerda en su Sentencia de 20 de enero de 2008 que las Comunidades Autónomas a la hora de trazar los criterios de diferenciación entre el suelo urbano consolidado por la urbanización y el suelo urbano carente de urbanización consolidado, deberán de ejercer su decisión en los *“límites de la realidad”*.

Lo cierto es que, en la legislación autonómica el criterio que domina es la consideración de los solares o cuasi-solares como suelo consolidado, siendo todos los demás considerados como no consolidados, siendo estos aquellos que van a ser objeto de una reforma, regeneración o renovación urbana que se encuentra prevista en la legislación urbanística, de modo que, será el propio planificador el que podrá optar por calificar el suelo urbano como no consolidado.

Con todo esto, encontramos **un problema suscitado entre los intereses entre la Administración y los propietarios del suelo** a quienes se les quiere imponer nuevas cargas, y es por ello que, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo surgieron dos tendencias acerca de la posible descategorización del suelo urbano consolidado; es importante añadir con esto,

que la doctrina mayoritaria y actual rechaza tal posibilidad, no obstante, la doctrina anterior consideraba que cuando el suelo es objeto de actuaciones urbanización, entonces el suelo se deberá de considerar como suelo urbano no consolidado.

En efecto, en primer lugar, el Tribunal Supremo admite que el suelo urbano consolidado podía descategorizarse por el planeamiento urbanístico cuando se trate de supuestos de operaciones sistemáticas de reforma interior, o lo que es mejor dicho, que el suelo consolidado podía descategorizarse cuando por voluntad del planificador el suelo fuera sometido a operaciones de reurbanización o regeneración urbanas, lo que conllevaba la necesario imposición a los propietarios de las correspondientes obligaciones de urbanización, equidistribución y cesión de dotaciones y aprovechamiento urbanístico.

Sin embargo, esta doctrina ha sido abandonada por un nuevo criterio que fue iniciado el 23 de septiembre de 2008 con recurso núm. 4731/2004. De este modo, mediante la Sentencia 9 de febrero de 2012 el Tribunal Supremo establece que respecto a aquellos terrenos que cuentan no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano sino también con los pavimentos de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están consolidados por la edificación no resulta admisible que pierda la consideración de suelo consolidado pasando a ser no consolidado tan solo porque el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística. Además, en el transcurso de esta Sentencia se señala que esta descategorización por la sola alteración del planeamiento produciría consecuencias que serían difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

Con todo esto, lo que tenemos que plantearnos ahora es ver si tras la aprobación de la Ley de 2007 y las normas posteriores, resulta posible seguir manteniendo la doctrina de la descalificación del suelo urbano consolidado.

La primera mención que encontramos sobre este tema se da con la Sentencia 4 de mayo de 2017 sobre el caso del Plan General de Andoain que establece que la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar los criterios de categorización de suelo urbano consolidado o no consolidado solo deberá de realizarse no atendiendo sólo a “los límites de la realidad” sino atendiendo a los términos comprables con la normativa básica estatal, esto, la recogida en el Texto Refundido 2/2008, de 2º de junio, así como en sus disposiciones posteriores.

Hay opiniones como la de Luque Valdivia que decía que este problema había quedado resuelto por la legislación de la Ley 8/2007 en la medida en que la nueva Ley estatal al tiempo que retira la técnica tradicional de la clasificación del suelo, también establece los derechos y deberes de la propiedad del suelo tomando como base las actuaciones de transformación urbanística previstas en el planeamiento. Siendo los deberes de los propietarios del suelo sometidos a cualquier actuación de transformación urbanística: la cesión del suelo reservado a viales, zonas verdes y restantes dotaciones públicas junto con el porcentaje del suelo edificable que fije la legislación urbanística y siempre libre de cargas²⁴.

Como podemos observar la Ley estatal del Suelo vigente es una ley básica que puede ser aplicada sin necesidad que de las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas anteriores a ella se adopten a la nueva legislación estatal. Por otra parte, el hecho de que la mayoría de las legislaciones urbanísticas de las Comunidades sean anteriores a la nueva Ley del Suelo Estatal no impide su aplicación.

He podido observar otra opinión muy importante como es la Hervás Más que nos aclara que *“Una vez se ha obtenido la condición de suelo urbano consolidado y por consiguiente la condición de solar, esta condición se adquiere y se produce una vez, y a partir de entonces, para siempre”*²⁵.

Sin embargo, la tesis anteriormente expuesta sufre en la actualidad un replanteamiento radical y absoluto en primer lugar por las legislaciones autonómicas, y, por consiguiente, por el Texto Refundido de la Ley del Suelo 2008.

Con los nuevos planeamientos del Texto Refundido se hace posible que un solar que acaba de salir de un proceso de equidistribución y urbanización quede, al día siguiente, sometido a un nuevo proceso similar, a nuevas cesiones y cargas.

A través de estas opiniones, conviene precisar que, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo introdujo una modificación en la regulación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que era suprimir la clasificación clásica del suelo para introducir las situaciones básicas del suelo, esto, el suelo urbanizado y el suelo real, ya razón a la que atendían los legisladores para hacer esta modificación es que habían llegado a la conclusión de que la clasificación del suelo había

²⁴ Luque Valdivia, José. *Límites legales para la clasificación del suelo urbano como no consolidado*. Legaltoday.com, 25 de julio de 2014.

²⁵ HERVÁS MÁS, Jorge. *Las actuaciones de dotación. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5.

contribuido a la inflación del valor del suelo y ha fomentado también las prácticas especulativas contra las que se debe luchar por imperativo constitucional.

Y, al mismo tiempo, la nueva legislación, en el mismo momento que abandona la técnica clásica de la clasificación del suelo, también establece los derechos y deberes de los propietarios del suelo tomando como base las actuaciones de transformación urbanísticas previstas en el planeamiento.

Por ende, el art. 2 del Texto Refundido del año 2015 define las Actuaciones sobre el Medio Ambiente como *“las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos”*, pero es que, además, en el mismo artículo nos añade que *“A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7”*.

Por otro lado, podemos ver que, la Ley del Suelo de 2007 estableció mediante su art. 14 una diferenciación de distintas actuaciones de transformación urbanística, donde vemos que se distingue entre:

- a. Las actuaciones de urbanización, que incluyen las siguientes: primero, las de nueva urbanización que suponen el paso de un suelo rural a un suelo urbanizado para crear una o más parcelas que sean aptas para la edificación o uso independiente y que están conectadas con la red de servicios que son exigidos por la ordenación territorial y urbanística; segundo, las actuaciones que tenga por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.
- b. Las actuaciones de dotación que son aquellas actuaciones que tienen por finalidad aumentar las dotaciones públicas de un ámbito urbanizado del suelo para reajustar su proposición con la mayor edificabilidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas de dicho ámbito, y que no requieran una reforma o renovación de la urbanización del mismo.

No obstante, en la actualidad, con la Ley 8/2013 mediante su art. 7.2 se añade las denominadas actuaciones edificatorias, que son aquellas mediante las cuales no concurren los

requisitos de las actuaciones de transformación, aunque requieran obras complementarias. Esta a su vez pueden ser de dos tipos, por un lado, las de nueva edificación o sustitución de la edificación que ya existe, y, por otro lado, las de rehabilitación edificatoria, que son las que otorgan para la realización de obras o de trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios ya existentes, en sus instalaciones y/o espacios comunes.

Respecto a todo lo dicho, encontramos un debate a la luz de la doctrina constitucional, y es que, el **cambio normativo operado por la LS07 Y TRLS08** ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional a través de su Sentencia 148/2012, de 5 de julio, mediante la que hace énfasis estableciendo que con el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, el legislador estatal abandona la tradicional clasificación tripartita del suelo, dejando la regulación de la clasificación del suelo en competencia de las Comunidades Autónomas, haciendo que se distinga, ahora, tan solo en suelo rural y suelo urbanizado. Sin embargo, esta Ley no recoge cuales son las facultades y deberes en función de la clase del suelo a la que correspondan.

En el transcurso de esta Sentencia vemos que añade que, estas actuaciones de transformación urbanística comportan según su naturaleza y alcance, a través del art. 16.1 TRLS, derivados deberes legales, entre los que se encuentran los siguientes:

- Deberán de entregar a la Administración competente el suelo que esté reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o que estén adscritas para su obtención.
- Deberán de entregar el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la Administración con destino de patrimonio público del suelo.
- Deberán de costear y ejecutar las obras de urbanización e infraestructuras de conexión.
- Deberán de entregar a la Administración las obras e infraestructuras que deben de formar parte del dominio público o que estén destinadas a la prestación de servicios de la titularidad pública.
- Deberán de garantizar el realojamiento de los ocupantes legales cuando haya sido preciso desalojar dentro del área de actuación.
- Deberán de indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas para realizar la transformación urbanística pertinente.

Por tanto, vemos que, los deberes que hasta la Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones eran tan solo deberes para los propietarios del suelo urbanizable, son ahora también deberes para los propietarios vinculados a la realización de actuaciones de transformación urbanística.

Por ello, se considera que, si la doctrina del Tribunal Supremo considera la misma opinión que la doctrina constitucional, este criterio debería de modificarse a la luz de la jurisprudencia constitucional emanada tras el TRLS08.

Concretamente, tan sólo la STC 94/2014 impone que los suelos comprendidos en actuaciones de reforma, mejora o renovación urbana sean considerados como suelo urbano, mientras que, su consiguiente clasificación entre suelo consolidado o no consolidado corresponderá a las legislaciones autonómicas, y esto es así, porque en la Sentencia dice: “(...) *la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones incluye, dentro del suelo urbano (art 28 LRSV), aunque no precisa a cuál de los dos tipos (consolidado o no consolidado) los que, a pesar de contar con todos los servicios del suelo urbano, requieren de una operación de reforma o renovación interior. Son suelos urbanos consolidados por la urbanización para los que, por diferentes causas (obsolescencia de los servicios, degradación del barrio, modificación del uso característico —eliminación de polígonos industriales en el centro de la ciudad— etc.), el planeamiento impone su reurbanización integral. Su inclusión en un tipo u otro de suelo urbano, depende de lo que establezcan las legislaciones autonómicas, siendo así que el art. 11.3.1 b) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco los incluye en la categoría de suelo urbano no consolidado*”.

No obstante, para llegar a cabo esta conclusión, el Tribunal Constitucional ha tenido que volver a interpretar su propia doctrina, esto es, ha tenido que reinterpretar la STC 164/2001 Y STC 54/2002, llegando a afirmar que, si bien la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado del art. 14 LRSV tiene que hacerse conforme a los “*límites de la realidad*”; hay que aclarar que, esta doctrina solo será de aplicación para los suelos que son de primera urbanización, pero no necesariamente para los suelos sometidos a operaciones de regeneración urbana.

Por tanto, debemos de saber, que la expresión “*límites de la realidad*” hace referencia al grado de urbanización de los servicios de la primera urbanización en aquellos suelos que ya son ciudad, lo que, por tanto, no se refiere en ningún momento aquellos suelos que estando ya urbanizados deban de ser transformados o reurbanizados.

En este sentido se afirma que: “(...) *la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones incluye, dentro del suelo urbano (art 28 LRSV), aunque no precisa a cuál de los dos tipos (consolidado o no consolidado) los que, a pesar de contar con todos los servicios del suelo urbano, requieren de una operación de reforma o renovación interior. Son suelos urbanos consolidados por la urbanización para los que, por diferentes causas (obsolescencia de los servicios, degradación del barrio, modificación del uso característico —eliminación de polígonos industriales en el centro de la ciudad— etc.), el planeamiento impone su reurbanización integral. Su inclusión en un tipo u otro de suelo urbano, depende de lo que establezcan las legislaciones autonómicas, siendo así que el art. 11.3.1 b) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco los incluye en la categoría de suelo urbano no consolidado*”.

En consecuencia, en la actualidad existe un **cambio de tendencia en la doctrina del Tribunal Supremo**.

Este debate se vuelve a abrir con la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2017, con núm. de recurso 2168/2016, donde se confirma la anulación de la APR Mahou-Vicente Calderón como consecuencia de reserva de vivienda protegida, al deber configurarse como actuación de urbanización, y no de dotación.

Vemos que en ese sentido, la Sentencia dice que “*La ratio decidendi de la sentencia de instancia, para proceder a la estimación el recurso, por no haberse llevado a cabo la reserva de vivienda protegida contemplada en el artículo 10.1.b) del TRLS08, no es otra que la relativa a la clase de "Actuación de transformación urbanística" (artículo 14) que se va a desarrollar, a través del PPRI impugnado en el Área de Planeamiento Remitido (APR) 02.01 "Mahou- Vicente Calderón"; considera la sentencia que tal actuación se incluye en la clase de las denominadas "Actuaciones de Urbanización", es por ello que, el Tribunal Supremo, impone a los propietarios del suelo la obligación de la reserva del suelo para ser destinadas a viviendas de protección. Y, para llegar a esta consideración, el Tribunal Supremo ha otorgado dos motivos:*

- El primero de ellos es que nos dice que, parte de la naturaleza de los terrenos a desarrollar en un nuevo ámbito urbanístico entendiendo que está en presencia de un suelo urbano consolidado 204.218 m² de los cuales 92.297 m² corresponden a titularidad privada, y 111.921 m² son de titularidad pública y de carácter dotacional. En definitiva, en este primer motivo nos hace ver que las dotaciones aquí previstas “*son el resultado de la adición de las que eran de titularidad pública más la de resultado de las obligaciones de cesiones de los*

titulares promotores”, lo que hace entender que, por tanto, no hay un reajusto de dotaciones, sino que lo que hay es una aplicación legal de las determinaciones propias de la nueva ordenación.

- El segundo de ellos es que, la Modificación de este Plan requiere una reforma o renovación integra de la urbanización del suelo urbanizado, por lo que, la actuación no tenía tan solo la finalidad de incrementar las dotaciones públicas en el ámbito el suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad, actuación que no hubiera requerido reforma o renovación de la urbanización.

Conforme a esto, podemos ver que las partes no han desvirtuado la conclusión a la que ha llegado el Tribunal Supremo, pero sí que, se han intentado contrastar la clásica jurisprudencia conforme a los nuevos conceptos contemplados en el TRLS08 y TRLS15.

No obstante, como podemos estudiar los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado ya no son elementos imprescindibles para las nuevas exigencias derivadas de las actuaciones de transformación urbanística, sino que, se presentan como mecanismos de transformación urbana. Esto quiere decir que, en la actualidad el nivel de actuación viene determinación por el grado o nivel de transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización, o simplemente, en una mejora de la misma actuación mediante el incremento de actuaciones, sin llegar a la reforma o renovación.

Finalmente, del contenido de esta Sentencia, se puede extraer la conclusión de que lo realmente importante a partir de este momento, no es la clasificación del suelo, sino cual es el tipo de actuación de transformación del suelo se pretende llevar sobre el mismo.

Como está Sentencia es realmente relevante para nuestra cuestión pasará a analizarse de inmediato, así como, la Sentencia del Tribunal Supremo 1563/2018, de 30 de octubre, con núm. de recurso 6090/2017 que aborda la misma problemática.

Como resultado final, mediante ambas Sentencias vemos como la normativa anterior al año 2007 conceptuaba al suelo urbano consolidado como aquel suelo que tenía en presencia todos los servicios esenciales urbanísticos cuya categorización era encuadrada en el ámbito de las actuaciones; de este suelo, se otorgaba a los propietarios unos derechos y obligaciones que hacía que fueran diferenciables de los del suelo urbano no consolidado y urbanizable.

No obstante, con la creación de Leyes posteriores al año 2007 han posibilitado la opción de llevar a cabo la descategorización del suelo urbano consolidado cuando el suelo sea

sometido a procedimientos de renovación, reforma y regeneración urbana; por tanto, ahora, los derechos y facultados otorgados al empresario que antes eran muy diferentes a los del suelo urbano no consolidado y urbanizable, ahora, resulta ser similares a ellos.

Esta modificación es la que nosotros hemos podido observar mediante las dos Sentencias anteriores. Donde hemos visto varias aprobaciones de esta materia en distintas Sentencias, donde, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2012, de 5 de julio, señalaba que la nueva Ley del Suelo había abandonado la teoría tripartita de la clasificación del suelo, haciendo que, ahora tan solamente se diferenciara entre el suelo rural y el suelo urbanizado.

Por tanto, la nueva normativa permite diferenciar entre actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones de dotación. Para llegar aquí, el TC ha tenido que reinterpretar su propia doctrina, de la cual, finalmente dice que, esta descategorización solo es aplicable para los casos de sean de primera urbanización.

Por ello, vemos que, la Sentencia 3653/2017 sobre el caso de Málaga admite en primer lugar el suelo urbano consolidado puede descategorizarse cuando se trate de una reforma interior en las operaciones sistemáticas. Y, en la Sentencia 1345/2017 llega a la conclusión de que cuando lo que se persigue es llevar a cabo una reforma o renovación del suelo y siempre que sea para mejorar la ciudad se puede llevar a cabo la descategorización del suelo urbano; teoría que se vuelve a afirmar por la Sentencia 1563/2018.

En consecuencia, vemos que, se podrá urbanizar en ámbitos que ya son ciudad siempre que se ejecute sobre estos las actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración.

3. Análisis Sentencia del Tribunal Supremo 1345/2017, de 20 de julio, con núm. de recurso 2168/2016.

Nos encontramos ante una Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo en su Sección 5ª, cuyo número de resolución es 1345/2017, de 20 de julio, así como su número de recurso es 2168/2016, y, su respectivo procedimiento es un contencioso en apelación.

Luego, vemos otras dos resoluciones sobre el caso como son: la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con número de resolución 6630/2016, y, Sentencia del Tribunal Supremo con número de recurso 2971/2017.

Versa sobre el caso de reclasificación Vicente Calderón, y, podemos observar dos partes litigantes, por un lado, la recurrente que es la Asociación de Ecologistas en Acción Madrid-Aedenat, y, por otro lado, los demandados que son, el Ayuntamiento de Madrid, el Club Atlético de Madrid, S.A.D y la entidad Mahou, S.A.

En esta Sentencia nos encontramos ante un recurso contencioso-administrativo que ha sido promovido por la Asociación de Ecologistas en Acción Madrid-Aedenat, que, por tanto, será el sujeto activo y parte actora de nuestro caso; por sujeto activo, se entiende en el ámbito de Derecho que es la persona física o jurídica que tiene el derecho de exigir una obligación a otra persona denominada sujeto pasivo.

Por consiguiente, ha sido demandado el Ayuntamiento de Madrid y codemandados el Club Atlético de Madrid, S.A.D y la entidad Mahou, S.A, que serán, por tanto, sujetos pasivos, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid mediante el que fue aprobado de forma definitiva el Plan Parcial de Reforma Interior (PPIR) de Desarrollo del Área de Planeamiento Remitido 02.21 “Mahou-Vicente Calderón”, y de forma indirecta también contra la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) correspondiente el año 1997; esta última modificación fue aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 29 de diciembre de 2009 de forma definitiva.

El 10 de mayo de 2016 el Tribunal estima dicho recurso y declara que se efectuó la nulidad el Plan Parcial, y también, la nulidad de la Modificación Puntual del PGOUM. Esta resolución fue notificada a las partes demandadas correspondientes, y las mismas presentaron un recurso de casación donde básicamente lo que solicitan era que anularan la Sentencia que estaba siendo recurrida por estos; este recurso de casación fue admitido.

Sin embargo, finalmente, a la conclusión a la que llega el Tribunal es a la desestimación del recurso núm. 2168/2016 interpuesto por el Club Atlético S.A.D y la entidad Mahou contra la Sentencia dictada el 30 de mayo de 2016 con núm. de recurso 629/2015 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Como ya hemos visto, dicha Sentencia declaró en su momento la nulidad del Plan Parcial de Reforma Interior de Desarrollo del Área de Planeamiento Remitido “Mahou-Vicente Calderón”, así como la nulidad de la Modificación Puntual del PGOUM de 1997 en relación con el régimen de edificabilidad y con la falta de previsión de viviendas de protección dentro de este mismo ámbito.

Ahora bien, este Tribunal se fundamenta a la hora de establecer este fallo en los siguientes argumentos:

En primer lugar, considera que existe una infracción del art. 10.1.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Este artículo disponía cuáles eran los criterios básicos de utilización del suelo, y, en su respectivo apartado uno epígrafe b) se decía que se debía de destinar el suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, donde, había una reserva de una parte proporcionada a viviendas que eran sujetas a un régimen de protección pública que permita establecer un precio de venta máximo, alquiler u cualquier manera de acceso a una vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Básicamente, se dice que este artículo fue vulnerado porque no habían reservado esa parte del suelo para viviendas que estén sujetas al régimen de protección pública.

Y, el segundo motivo de impugnación fue debido a que la Modificación Puntual del PGOU Madrid 1997 en el ámbito “Mahou-Vicente Calderón” se ha considerado como actuación de dotación y no reunir los requisitos establecidos en el art. 14 del Texto Refundido de la Ley del Suelo del año 2008. Esto es porque vemos que, en el art. 14.1.b) se dice que se van a considerar como actuaciones de dotación aquellas que tenga por objeto incrementar las dotaciones públicas en suelo urbanizado para poder reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con nuevos usos que se encuentran asignados por la ordenación urbanística a una o más parcelas y que, además, no requieren reforma o renovación de la urbanización de las mismas.

Por ende, se entiende que no se ha dado estos requisitos porque la Modificación Puntual propuso una delimitación y condiciones de un nuevo ámbito urbanístico de suelo urbano no consolidado de 204.218 metros cuadrados, de los que 92.297 metros cuadrados se correspondían con suelo perteneciente a titularidad privada y 111.921 metros cuadrados se correspondían a suelo de titularidad pública y dotacional. Quedando el espacio dividido de la siguiente manera, por un lado, encontramos el suelo de redes públicas que contienen las dotacionales para las vías públicas como son los paseos en superficies o la calle soterrada 30 o carriles bicis, etc., también contienen aquellas de carácter local que son las zonas verdes para la ampliación de Madrid-Río o la zona verde básica, también están los equipamientos que son, el colegio “Tomás Bretón”, IB “Gran Capitán” o parcelas de nuevas creaciones situadas junto al colegio y junto al río, y, por otro lado, encontramos los suelos de uso privado que son

aquellos destinados al uso residencial. Lo que ocurre aquí, por tanto, es que, se en el ámbito se incorporan la totalidad de las redes publican del Plan Especial pero, falta la incorporación de los correspondientes expedientes de cada una de las zonas de titularidad pública lo que, hace entender que estas dotaciones son resultado de la adición de aquellas que ya eran de titularidad pública más las que eran nacidas del resultado de las cesiones de los titulares promotores, como consecuencia de esto, no hay un reajuste de dotaciones sino que está la aplicación legal de lo que se establece en la nueva normativa.

Y, porque la Modificación requiere una total renovación de la urbanización, ya que, la principal finalidad es poder reformar la urbanizado de un suelo urbanizado reconvirtiendo sus usos.

En cuanto a la infracción del art. 10.b) TRLS08, vemos que esa reserva para los usos residenciales debe ser de un mínimo de 30% de la edificabilidad, sin embargo, se podrá permitir un porcentaje inferior para determinados Municipios o actuaciones cuando se trate de una nueva urbanización que garantice el cumplimiento de la reserva y una distribución respetuosa con el principio de cohesión social.

4. Análisis Sentencia del Tribunal Supremo 1563/2018, de 30 de octubre, con núm. de recurso 6090/2017.

Nos encontramos ante una Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo en su Sección 5ª, cuyo número de resolución es 1563/2018, de 30 de octubre, así como su número de recurso de casación es 6090/2017, y, su respectivo procedimiento es recurso de casación.

Esta Sentencia procede del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía CON/AD.

Mediante esta Sentencia podemos ver que la Orden de 28 de julio de 2011 de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, por la que se dispone la publicación de la normativa urbanística de la Revisión-Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga que clasifica el suelo de la propiedad de la entidad “Yoan 2002” como suelo urbano no consolidado, ha dado lugar al recurso con núm. 187/205 interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Consecuentemente, el 30 de junio de 2017 se dictó Sentencia cuyo fallo venía estableciendo que se estima de forma parcial el recurso contencioso-administrativo que ha sido presentado por la entidad “Yoan 2002” contra las determinaciones del documento de revisión y adaptación de la LOUA del PGOU de Málaga, alegando que no está conforme con

las determinaciones urbanísticas que afectan a la recurrente, y que, el suelo del Sector SUNC R G-15 “Veracruz Este” se debe de considerar como Suelo Urbano Consolidado.

Como resultado de esto, la recurrente decidió interponer recurso de casación alegando los siguiente:

- En primer lugar, denuncia la infracción de algunas normas que forman parte del derecho estatal como son los arts. 89.2.b) y e) de la LJCA. También hace alusión a que existe aplicación indebida de los arts. 1, 5 y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones; por otro lado, no se han aplicado los arts. 1,2,12,14 y 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ni tampoco los arts. 47 y 103.1 de la Constitución Española.
- En segundo lugar, alega que este presente recurso de interés casacional porque concurre el supuesto observado en el art. 88.2.b), c) y g) de la LJCA, puesto que, el fallo de la sentencia y su fundación sienta una doctrina sobre la interpretación de las normas jurídicas cuya infracción es denunciada, y que resulta gravosa para el interés general; por otro lado, este fallo e interpretación jurídica afecta a un gran número de casos; y, por último, por resolver el recurso de una disposición con carácter general.

En atención a lo cual, el Tribunal admite el recurso de casación interpuso por el Ayuntamiento de Málaga contra la Sentencia núm. 1317/2017 que fue estimada parcialmente por el Procedimiento Ordinario 379/11 llevada a cabo por la entidad “Yoan 2002” contra la Orden de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía del año 2011. Y nos dice que, la cuestión de mayor interés de este preciso caso es determinar si conforme al TRLS08 sigue siendo aplicable la jurisprudencia anterior que prohibía que un nuevo planeamiento que conlleva una transformación urbanística y pudiera producir un grave deterioro por pasar de ser suelo urbano consolidado a no consolidado. Por ello, las normas que se deben de interpretar para este caso son los arts. 1,5 y 13 de la Ley 6/68, y los arts. 1,2,12,14 y 16 del TRLS08, unos por no ser aplicados y otros por no haberse aplicado correctamente.

El Ayuntamiento de Málaga interpone recurso de casación, donde nos vuelve a argumentar que la sentencia del presente recurso de casación infringe varios artículos, que ya hemos redactado en párrafos anteriores, por aplicación indebida o por la omisión de su aplicación. Y nos reconoce que la sentencia impugnada fue resuelta en sentido estimatorio fundamentándose en jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha ido interpretando la Ley

6/1998 sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones entendiendo que el suelo urbano consolidado no puede pasar a suelo no consolidado por la realización de obras de transformación urbanística, siendo declarado por esto mismo como nula la clasificación como suelo urbano no consolidado del Sector SUNC R G-15 “Veracruz Este” del PGOU de Málaga 2011.

El Tribunal en este caso decide estimar el recurso de casación núm. 6090/2017 interpuesto contra la Sentencia con recurso de casación núm. 379/2011 que fue interpuesto contra la Orden de 28 de julio de 2011 de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, dejando, por tanto, sin efecto la anterior sentencia y declarando conforme a derecho la normativa urbanística recurrida, y ello lo hace atendiendo al análisis de los temas más importantes a tratar en este caso, esto es:

En primer lugar, mediante la Sentencia de instancia se otorga que se impugna mediante el presente recurso la Orden de 28 de julio de 2011 de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía por haber clasificado el suelo como suelo urbano no consolidado el suelo del recurrente.

El objeto del recurso es determinar si las determinaciones que se han adoptado en el Plan General SUNC R G-15 “Veracruz Este”, son ajustadas a derecho o no, puesto que, cuando se encontraba la ejecución el Plan Parcial “La Estrella” el suelo era clasificado como suelo urbano consolidado, por lo que, cuando se realiza el nuevo PGOU no puede clasificarse como suelo urbano no consolidado porque cuenta con todas las características ideales para que sea configurado como suelo urbano consolidado, y además, porque el llevar a cabo la unidad de ejecución de deberían de cerrar de forma temporal todas las empresas instaladas en dicho suelo lo que puede conllevar a la ruina económica. Por otro lado, se solicita la anulación de la decisión de apertura un vial para atravesar la vía del recurrido, porque no siendo esto así, sufriría un gran perjuicio.

Ahora bien, esta controversia se resuelve entendiendo que, si en el anterior Plan Parcial denominado “La Estrella” ya se había calificado como suelo urbano consolidado, ahora no es posible que pase a considerarse como suelo urbano no consolidado pues carece de características.

Vemos que el Tribunal Supremo en principio incidía en que el suelo urbano podía descalificarse como tal, cuando el mismo fuera sometido a operaciones de reurbanización o regeneración urbanas por parte de voluntad del planificador, por tanto, suponía la necesaria

imposición a los propietarios de las obligaciones de urbanización, equidistribución y cesión de dotaciones y aprovechamiento urbanístico, lo que quiere decir que, podía pasar a considerarse como no consolidado.

Esta reflexión tuvo lugar en la Sentencia 31 de mayo de 2006, en ella la Sala interpreta que de acuerdo con el art. 14.1 de la Ley 6/1998 con remisión al art. 82 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 el suelo urbano no consolidado sería aquel suelo en el que se prevén actuaciones de urbanización que superan las estrictamente necesarias para que la parcela obtenga la condición de solar, y además, se añade que la delimitación en el mismo Plan General de una unidad de ejecución y la elección en el de un sistema de actuación es tan solo un dato expresivo. Otro razonamiento que da es que, que como el objeto del suelo no es una mera mejora o reforma de lo existente, sino que más bien es la realización de un planeamiento totalmente nuevo, entonces se podrá obtener una calificación distinta del suelo, así como su uso, ordenanzas, tipos de edificación, etc.

Sin embargo, lo que dictaba anteriormente el Tribunal Supremo decae, y empieza a tomarse un nuevo criterio con la Sentencia 23 de septiembre de 2008 y con núm. de recurso 4731/2004, así como en otras Sentencias posteriores a la doctrina planteada por el Tribunal Supremo, donde, por ejemplo, se nombra la Sentencia del TS de 9 de febrero de 2012 que nos comenta que no es admisible que un suelo que ha sido considerado como suelo urbano consolidado, y que cuenta con sus características respectivas como son los pavimentos de calzada, encintados de aceras y alumbrado público, etc., pase ahora a determinarse como suelo urbano no consolidado por el mero hecho de que se entienda que es por una transformación urbanística. Pero, además, más allá de esto, la Sentencia 14 de julio de 2011 explica que, es imposible someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas a terrenos que son calificados como suelo urbano consolidado. Por otro lado, esta misma sentencia nos dice que para distinguir entre las distintas categorías del suelo urbano se ha de estar conforme a la legislación autonómica como nos dicta la STC 164/200, pero esto, siempre que se tenga por aplicación de lo descrito en la LS98 que nos marca el derecho a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de deberes, pues en el caso del suelo urbano no consolidado los propietarios no tienen el deber de cesión.

En definitiva, en la Sentencia 13 de junio de 2012 lo que resalta del Tribunal Supremo es que dice que, la posibilidad de alcanzar la condición de solar solo se produce una vez, por lo que, cuando el suelo se considera como suelo urbano consolidado, el mismo no puede perder dicha calificación posteriormente.

En segundo tema a tratar con importancia, es si tras la aprobación de la Ley de 2007 resulta posible seguir manteniendo la doctrina de la desclasificación anteriormente citada. Sobre esta cuestión la Sala ante la que nos encontramos no ha mencionado nada.

No obstante, encontramos la Sentencia 4 de mayo de 2016 relativa al Plan General de Andoain donde se razona que, aunque sean las Comunidades Autónomas las que tienen competencia para fijar los criterios sobre la calificación del suelo urbano en consolidado o no consolidado, no solo se tendrá en cuenta esta delimitación, sino que, se estará también a lo dispuesto en el Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio, así como en otras disposiciones posteriores.

Por consiguiente, con la Ley 8/2007, de 28 de mayo se introdujo una nueva regulación donde se suprime la técnica básica y clásica del Derecho Urbanístico denominada clasificación del suelo, y pasa a introducir la fijación de las situaciones básicas del suelo, esto es, suelo urbanizado y suelo rural.

Esta Ley suprime la técnica básica porque argumenta que esta clasificación había influido en la inflación de los valores del suelo, y, por consiguiente, ha fomentado las prácticas especulativas. Por otro lado, esta nueva Ley introduce los derechos y deberes de la propiedad del suelo teniendo en consideración como base de transformación urbanísticas las previstas en el planeamiento.

Y, establece en su art. 14 una diferenciación dentro de las actuaciones de transformación urbanística donde encontramos:

- Las actuaciones de urbanización que serán formadas por las que sea de nueva urbanización o las que tenga por objeto reformar o renovar la urbanización en suelo urbanizado.
- Las actuaciones de dotación que serán las que tenga por objeto incrementar las dotaciones públicas en suelo urbanizado.
- Con la reforma de 2013, se añade las actuaciones edificatorias que serán las de nueva urbanización o que requieran sustitución de la edificación existente y las de rehabilitación edificatoria.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 148/2012, de 5 de julio nos señala que con el cambio normativo otorgado por la LS07 Y el TRLS08 se abandona la teoría de la

clasificación tripartita del suelo, haciendo que esta clasificación se quede en dos tipos, el suelo rural y el suelo urbano.

Añade que estas transformaciones urbanísticas comportan una serie de deberes como son entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y otras dotaciones públicas que se encuentren en la propia actuación o adscritas a ello para su obtención; entregar el suelo libre de cargas de urbanización; indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deberán ser demolidas para realizar la correspondiente transformación urbanística, etc. Por lo general, estos deberes que eran antes concretamente establecidos para el propietario del suelo, ahora lo son para la realización de las transformaciones urbanísticas.

Encontramos otra doctrina mediante la STC 94/2014 donde nos dice que los suelos que comprende actuaciones de reforma, mejora o regeneración urbana son considerados como suelos urbanos, pero nada nos dice de si son calificados como consolidados o no consolidados, pues se entiende que esta última calificación debe de venir dada por la legislación autonómica. Esto es así porque nos aclara que la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones incluye dentro del suelo urbano aquellas que requieran una operación de renovación o reforma interior.

También, el Tribunal Constitucional mediante las Sentencias 164/2001 y 54/2002 nos afirma que según el art. 14 LRSV cuando dice que para la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado se tiene que hacer en los límites de la realidad, lo que realmente quiere decir esta doctrina es que, esta distinción sólo se hará para los suelos que sufren la primera urbanización, pero no para todas las modificaciones posteriores.

Todo ello, porque los suelos son definidos así:

- Se entiende como suelo urbano consolidado aquel que es transformado o consolidado por la urbanización.
- Se entiende como suelo urbano no consolidado aquel es el integrado por los suelos que carecen de una urbanización completa, ya que, no cuentan con todos los servicios urbanos.

Por todo ello, encontramos que el Tribunal Supremo reabre el debate respecto de la Sentencia con núm. de recurso 2168/2016 sobre el caso de anulación del APR Mahou-Vicente Calderón por haber una omisión de reserva de vivienda protegida. Básicamente esta Sentencia en que la actuación que quieren realizar se encuentra dentro de las actuaciones de

urbanización, lo que conlleva la obligación de reservar un parte del suelo destinadas a viviendas de protección. En definitiva, la Sentencia a lo que llega en conclusión es que, lo que se va a realizar en ese suelo es una reforma o renovación de la urbanización en un ámbito de suelo urbanización, y por ello, no podía considerarse como suelo no consolidado; no obstante, las partes negaron esta conclusión.

Por todo lo redactado, se puede dar respuesta a la cuestión planteada en el presente recurso, donde se va a tener en cuenta la evolución surgida desde el la Ley estatal 8/2007, de Suelo hasta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, incluyendo el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana, cuyos preámbulos resumidamente nos dice que, el crecimiento urbano siempre es necesario, pero, le urbanismo siempre tiene que responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible que minimice el impacto del crecimiento y apostando, siempre, por la regeneración de una ciudad ya existente.

Por otra parte, encontramos que el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en su art. 7, hace la misma distinción de las actuaciones urbanísticas que la ya encontrada referida en el fundamento octavo, por tanto, lo más innovador que vemos de esta reforma es que, los deberes u obligaciones de los propietarios van a venir determinadas por el tipo de transformación urbanística a las que someta el suelo. Puesto que, a partir de esta nueva normativa es posible adaptar los deberes del propietario, y por tanto, posible que el planificador del suelo decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudades, pero si esto lo hace, la descategorización del suelo debe de ir siempre redacta en la Memoria del Plan para evitar producir efectos en los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde hay ubicados viviendas o locales.

Como conclusión vemos que, nos podemos a adaptar a jurisprudencia anteriores a la Ley del Suelo de 2008, donde, por tanto, se puede realizar una transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación, pasando de suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, siempre que se den los requisitos otorgados por los diferentes tipos de calificación de actuaciones urbanística que nos impone las leyes.

Por todo esto, se estima el presente recurso. Y, además, haciendo una interpretación nueva sobre el caso presente vemos, que los Informes Técnicos proporcionados justifica la modificación de suelo urbano consolidado a no consolidado, ya que se dan las causas

previstas en el art. 45.2.b) LOUA, y, por consiguiente, este recurso no da lugar a la imposición de costas a las partes.

CONCLUSIONES

Durante el estudio y desarrollo de mi trabajo y tras haber indagado e investigado sobre el tema puedo notar como con el transcurso del tiempo variadas materias pertenecientes al Derecho Urbanístico ha sido sometido a constante evolución.

Como consecuencia del recorrido de mi trabajo, se ha demostrado que es relevante e importante saber diferenciar entre las diferentes actuaciones de transformación urbanística para que, se pueda hacer un uso correcto de la diferenciación entre Suelo Urbano Consolidado y Suelo Urbano No Consolidado. Más concretamente, he podido observar que, uno de los suelos más importantes es el suelo urbano.

Atendiendo a lo dicho, he podido entender que:

- El suelo urbano consolidado es aquel que está dividido en parcelas porque el suelo ya se encuentra urbanizado, por lo que, en dicho suelo siempre se va a poder urbanizar.
- El suelo urbano no consolidado es aquella parte del suelo que se encuentra sin edificar, pero que, son consideradas como zonas potenciales para la creación de nuevos edificios, zonas verdes, dotaciones etc., por tanto, este suelo está previsto para sufrir una renovación urbana en el futuro.

En cuanto a las diferencias más estrictas que encontramos entre dichos suelos son las siguientes:

- En el suelo urbano consolidado es el propietario el que tiene la facultada para poder edificar de forma directa, siempre y cuando, obtenga anteriormente una licencia para ello. Por tanto, una de las obligaciones del propietario en estos casos es ceder el terreno que estuviese fuera de las alineaciones con el propósito de aumentar las calles, así como también de terminar la urbanización para poder transformar la parcela en solar.
- La segunda diferencia estriba en que el suelo urbano no consolidado otorga unas obligaciones más costosas para los propietarios, porque, al ayuntamiento se le debe de ceder al menos un 10% del aprovechamiento que existe en el perímetro, y, además, debe tramitar un proyecto que haga posible el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo.

- Por último, el suelo urbano no consolidado debe estar en manos de la aprobación de un Plan, donde mediante este, se va a considerar que el suelo sea competente para la construcción y lograr así el permiso de obras. Sin embargo, la valoración de este suelo urbano no consolidado suele resultar difícil pues puede presentar varios inconvenientes.

Finalmente, durante el desarrollo de mi trabajo, me he dado cuenta de que esta materia es más interesante de lo que yo realmente me esperaba, donde, lo que más me ha gustado ver es como tras pasar el tiempo, las normativas van progresando y valorando el desarrollo sostenible de la ciudad, por lo que, niegan poder hacer tanto cambio de Suelo Urbano Consolidado a Suelo Urbano No Consolidado, y espero, consecuentemente, que esto siga siendo así. Además, con la evolución de las Leyes hemos podido ver un cambio de afectación haciendo que se reduzca dicha desclasificación.

BIBLIOGRAFÍA

Artículo 33 de la Constitución Española.

Artículo 38 de la Constitución Española.

Artículo 45 de la Constitución Española.

Artículo 46 de la Constitución Española.

Artículo 47 de la Constitución Española.

Artículo 13 LOUA: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf>

Artículo 14 LOUA: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf>

Artículo 15 LOUA: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf>

Aguirre Fernández, Basilio; Cuesta Revilla, José; Jiménez Sanjuán, M. Ángel y Martín Valdivia Salvador (2011). *La Gestión Urbanística en Andalucía*. Lex Nova. Valladolid. Págs. 35-36

Alonso Timón, Antonio Jesús (2013). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Tirant lo Blanch. Valencia. Págs. 26-27.

Alonso Timón, Antonio Jesús (2013). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Tirant lo Blanch. Valencia. Pág. 30.

Cano Murcia, Antonio (2020). *Guía para la iniciación al derecho urbanístico*. Aranzadi. Cizur Menor. Pág. 4.2

Cano Murcia, Antonio (2020). *Guía para la iniciación al derecho urbanístico*. Aranzadi. Cizur Menor. Pág. 4.3

Cano Murcia, Antonio (2020). *Guía para la iniciación al derecho urbanístico*. Aranzadi. Cizur Menor. Pág. 4.1

Diccionario Real Academia Española. Enlace: <https://dle.rae.es/urbanismo?m=form>.

Diccionario Real Academia Española. Enlace: <https://dle.rae.es/urbanismo?m=form>.

Diccionario Real Academia Española. Enlace: <https://dle.rae.es/urbanismo?m=form>.

Fernández de Pérez Gata, D; Fernando Pablo, M; González Barrio, B; González Bustos MA; González Iglesias, MA; Quintana López, T; Ramón Chornet, JC; Rastrollo Suarez, JJ y Rivero Ortega, R (2015). *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*. Valencia-Tirant Lo Blanch. Pág. 71.

Hervás Más, Jorge. *Las actuaciones de dotación. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº5*.

Luque Valdivia, José. *Límites legales para la clasificación del suelo urbano como no consolidado*. Legaltoday.com, 25 de julio de 2014.

STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 con recursos de inconstitucionalidad acumulados.

STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 con recursos de inconstitucionalidad acumulados.