



**UCAM**

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
SAN ANTONIO

ESCUELA UNIVERISTARIA POLITÉCNICA

Departamento de Ciencias Politécnicas

Ingenios urbanísticos para dotar el suelo consolidado

Autor:

Dr. D. Cesáreo Gil de Pareja Otón

Director:

Dr. D. Francisco Victoria Jumilla

Murcia, mayo de 2013.

ÍNDICE

OBJETIVOS CIENTÍFICOS Y METODOLOGÍA INVESTIGADORA.....11

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SUELO URBANO

I. LA LEGISLACIÓN DE ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR DEL SIGLO XIX ..... 16

II. LOS PRIMEROS ENSAYOS DEL SIGLO XX ..... 20

    1. Los antecedentes de la primera ley urbanística ..... 20

    2. La ley de Régimen de Suelo de 1956 ..... 23

        A. EL URBANISMO COMO PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y COMO ACTIVIDAD DE INTERÉS PÚBLICO..... 23

        B. EL ARRANQUE DEL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO ..... 28

    3. La Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 ..... 33

CAPÍTULO II. IDENTIFICACIÓN Y TRATAMIENTO DEL SUELO URBANO

I. ESCENARIO ACTUAL ..... 38

II. SUELO URBANO POR CLASIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO ..... 40

III. CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO POR EL GRADO DE TRANSFORMACIÓN ..... 45

    1. Construcción del suelo urbano en atención a su desarrollo físico..... 45

    2. Tecnología ingenieril de las obras civiles ..... 49

    3. La ambivalente titularidad de los servicios urbanísticos ..... 50

    4. Infraestructuras ejecutadas para nutrir desarrollos planificados ..... 54

    5. Ejecución incompleta de elementos..... 56

    6. Puntos de entronque o conexión exteriores al suelo usuario..... 57

    7. Las soluciones injustas por deficiencia puntual de servicios ..... 59

IV. LA SECUENCIALIDAD CONSTRUCTIVA DEL SUELO URBANO..... 61

V. CONFUSIONES INDUCIDAS POR ACTOS ADMINISTRATIVOS..... 65

VI. ÁMBITOS SEMICONSOLIDADOS EN ÁREAS TRANSFORMABLES ..... 67

    1. Urbanizaciones inacabables ..... 70

    2. Jurisprudencia anterior y posterior a la Ley de Suelo de 2008..... 74

VII. SUELO URBANO POR EL CRITERIO DE LA LOCALIZACIÓN ..... 75

    1. Introducción a la cuestión..... 75

    2. Perimetralidad urbanizada ..... 77

    3. Accesibilidad vial..... 80

        A. ACCESO INTEGRADO EN LA MALLA URBANA ..... 81

        B. PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA ..... 83

C. DEMANIALIDAD Y TITULARIDAD DEL ACCESO.....	85
4. La tocancia de los asentamientos al suelo urbano convencional .....	89
A. CRITERIO DEL INCRUSTAMIENTO .....	89
B. COLINDANCIA POR UNO O VARIOS LADOS.....	90
C. LA INTEGRACIÓN TÁCTICA.....	91
5. Transformaciones para actividades no urbanas.....	94
6. La agonía de la fuerza normativa de lo fáctico.....	95
A. SUELO EXPEDIENTADO .....	95
B. VOLUNTARISMO NORMATIVO EN LA MALLA.....	98
7. La malla real de los asentamientos aislados .....	99
VIII. FACTORES DE CONSOLIDACIÓN.....	102
1. Ruptura de la igualdad entre propietarios dentro del territorio nacional. Paradoja constructiva del suelo urbano.....	102
2. La minusvaloración de la consolidación en el contexto normativo estatal.....	106
3. La necesaria identificación del suelo no consolidado.....	111
4. La consolidación por inclusión en la malla urbana.....	114
5. La reforma urbana.....	116

### CAPÍTULO III. DISEÑO LEGAL DEL SUELO URBANO CON EL FIN DE OBTENER DOTACIONES

I. POLÍGONOS Y UNIDADES DE ACTUACIÓN AL SERVICIO DE LA OBTENCIÓN DE DOTACIONES EN SUELO URBANO .....	124
II. LA DEPENDENCIA DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA REPARCELACIÓN ECONÓMICA DE UNIDADES DISCONTINUAS.....	131
III. UNIDADES DE ACTUACIÓN Y TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO .....	133
IV. ÁMBITOS DE FIJACIÓN DEL APROVECHAMIENTO EN SUELO URBANO CONSOLIDADO.....	139
V. LA IMPROCEDENTE UTILIZACIÓN DE LA REPARCELACIÓN FORZOSA.....	147
VI. LA SUPERACIÓN DE LAS REPARCELACIONES VOLUNTARIAS CON LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO DE LA LEY DE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1992.....	158
VII. EL PLANTEAMIENTO DE LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES DE 1998 .....	161
VIII. REGIMEN DE CESIONES EN LA LEY DE SUELO DE 2008 PARA LAS ACTUACIONES EN SUELO URBANO.....	165

---

1. Los dos epígrafes del apartado a) del artículo 14 de la ley de suelo de 2008 pueden estar contemplando un mismo supuesto de hecho.....	169
2. El problema de asociar las actuaciones de dotación a aumentos de techos en el artículo 14.1.b) de la ley de suelo de 2008.....	170
3. La improcedente vinculación de las actuaciones de urbanización a la gestión integrada, y de las actuaciones de dotación a la gestión aislada .....	174
A. AUMENTO DE TECHO DE UN ÁREA DE SUELO URBANO .....	174
B. CAMBIO DE USO EN UN ÁREA DE SUELO URBANO.....	178
C. CESIONES EN ACTUACIONES INTEGRADAS REFERIDAS AL SEGMENTO DE TECHO AUMENTADO.....	180
D. LA EDIFICABILIDAD SIN PONDERACIÓN .....	181
<b>IX. EL DILEMA ENTRE ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ASISTEMÁTICAS EN SUELO URBANIZADO.....</b>	<b>185</b>
1. Actuaciones aisladas. Consideraciones previas.....	186
2. Obtención de dotaciones por expropiación en especie .....	187
A. EL CONVENIO EXPROPIATORIO DE PAGO EN ESPECIE.....	190
B. PAGO EN SUELO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.....	195
C. MORA EN LA ENTREGA DE SUELO POR LA ADMINISTRACIÓN. FRUSTRACIÓN DEL APROVECHAMIENTO COMPROMETIDO POR INACTIVIDAD MUNICIPAL O POR OTRAS CAUSAS .....	197
3. Obtención de dotaciones adscritas .....	199
A. LA OCUPACIÓN DIRECTA. PROBLEMAS TÉCNICOS Y JURÍDICOS DE LA FIGURA .....	199
B. LA NECESIDAD DE OBTENER ANTICIPADAMENTE LAS DOTACIONES ADSCRITAS .....	203
C. LA NECESIDAD DE OBTENER ANTICIPADAMENTE DOTACIONES DE SISTEMA LOCAL. LAS FIGURAS APLICABLES Y SUS PROBLEMAS VALORATIVOS .....	209
4. Iniciativa de los propietarios de suelo. Equidistribución en las actuaciones aisladas.....	213
A. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA .....	213
B. EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN SE DISOCIA DE LAS UNIDADES DE ACTUACIÓN .....	217
C. EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN SE DISOCIA DE LA TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DEL SUELO.....	223
5. Las cesiones de terrenos dotacionales no son “gratuitas” en ninguna clase de suelo .....	226
6. Modos de obtener los tramos viarios interiores a las alineaciones del trazado.....	228
A. UTILIZACIÓN DEL FORMATO DE ACTUACIONES INTEGRADAS Y DE ACTUACIONES AISLADAS.....	228
B. ACTUACIONES AISLADAS DE CESIÓN GRATUITA DE VIALES, ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA .....	240

<b>X. LA OBTENCIÓN DE DOTACIONES MEDIANTE ÁREAS DE REPARTO EN SUELO URBANO .....</b>	<b>246</b>
<b>1. Área de reparto uniparcelaria.....</b>	<b>248</b>
<i>A. RAZONAMIENTOS NUMÉRICOS DEL ÁREA UNIPARCELARIA.....</i>	<i>248</i>
<i>B. CONSTITUCIONALIDAD DE LA FIGURA. LA SENTENCIA 365/2006 DEL TRIBUNAL       CONSTITUCIONAL.....</i>	<i>250</i>
<i>C. EL AREA COMO CESIÓN GRATUITA ENCUBIERTA.....</i>	<i>253</i>
<i>D. FORMATOS URBANÍSTICOS DEL ÁREA UNIPARCELARIA.....</i>	<i>262</i>
<b>2. Área de reparto pluriparcelaria.....</b>	<b>264</b>
<i>A. RAZONAMIENTOS NUMÉRICOS DEL ÁREA PLURIPARCELARIA.....</i>	<i>264</i>
<i>B. FORMATOS URBANÍSTICOS DEL ÁREA PLURIPARCELARIA .....</i>	<i>268</i>
<b>XI. FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES EN SUELO URBANO .....</b>	<b>269</b>
<b>1. Financiación de las actuaciones aisladas.....</b>	<b>269</b>
<b>2. Financiación de actuaciones integradas en suelo urbano.....</b>	<b>274</b>
<i>A. LAS CUOTAS COMO INGRESOS PÚBLICOS EQUIDISTRIBUTIVOS. PRELACIÓN DE       FUENTES .....</i>	<i>274</i>
<i>B. LA AMBULATORIEDAD DE LAS CUOTAS EN SUELO URBANO .....</i>	<i>283</i>
<b>XII. EL ANTEPROYECTO DE LEY VALENCIANA ACABA CON LA TRILOGÍA DE SUELO.....</b>	<b>292</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>299</b>
<b>CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS INVESTIGADORES.....</b>	<b>315</b>
<b>RELACIÓN DE SENTENCIAS CON REFERENCIA DE CONTENIDO.....</b>	<b>319</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>323</b>
<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>351</b>

**OBJETIVOS CIENTÍFICOS Y METODOLOGÍA INVESTIGADORA**

El objetivo científico de esta tesis es desenmascarar al urbanismo del suelo consolidado. La regulación del suelo urbano es un traje confeccionado por un entramado de tópicos antiurbanísticos que ocultan la verdadera causa eficiente de sus instituciones y figuras. Las voces encargadas de investigar su verdad científica quedan atrapadas en esa maraña de tópicos y no penetran en la entraña del ser del suelo urbano. Repiten ciegamente postulados artificiales hasta convertirlos en axiomas y los van acumulando – glosa sobre glosa – en una montaña que hunde cada día a mayor profundidad el conocimiento auténtico del fenómeno urbano, su razón de ser, y su sentido.

Orientaremos la investigación hacia el aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado, cuya existencia se ha justificado tradicionalmente en la necesidad de equidistribuir. Intentaremos demostrar que esto es un pretexto, que la figura se ha alumbrado con el fin de financiar la obtención de suelos dotacionales, y que para alcanzar este fin se está infligiendo daños severos al derecho de propiedad privada. Estos perjuicios se producen como consecuencia de una deficiente construcción de los estados de consolidación del suelo urbano, y por la utilización de las transferencias de aprovechamiento urbanístico y de las áreas de reparto uni y pluriparcelarias para duplicar la reparcelación en los suelos consolidados y, por tanto, ya reparcelados. Además, estas técnicas se emplean de forma heterogénea por las Comunidades Autónomas, provocando injusticias comparativas que deterioran las garantías exigidas por la Constitución Española.

Para demostrar estos extremos y como sucede en la observación del cualquier otro fenómeno, la comprensión del presente pasa por el análisis dinámico de sus antecedentes históricos. En las mutaciones del suelo urbano del último siglo hay que leer las claves del urbanismo presente, y así se intenta brevemente en el Capítulo I de esta Tesis Doctoral.

Una vez llegados al escenario actual del suelo urbano, abordaremos en el Capítulo II el primer paso investigador de cualquier figura normativa: su construcción conceptual. En esa construcción se hará un análisis de los criterios de la consolidación por la urbanización, y del contexto de servicios que metabolizan las funciones urbanas en el mallado convencional. Consecuencia de este análisis de los moldes conceptuales del suelo urbano, se emitirá un diagnóstico sobre el régimen de derechos y deberes que debe corresponder a los propietarios de suelo consolidado, y que tendría que ser respetado por las herramientas urbanísticas autonómicas y municipales.

El Capítulo III realizará una exposición y un análisis crítico de esas herramientas, entre las que se encuentran las unidades de actuación discontinuas, las adscripciones, las cesiones gratuitas de viales, las transferencias de aprovechamiento y las áreas de reparto. Se justificará con ejemplos y cálculos matemáticos concretos que las figuras descritas no sirven a la equidistribución sino a la obtención de suelos, que podrían estar fuera del marco de derechos y deberes establecidos en la normativa estatal y, en cualquier caso, que producen lesiones en órganos vitales de la propiedad privada.

La metodología de esta tesis es, por tanto, el análisis de un fenómeno actual que contempla su enfoque pretérito (Capítulo I), y que lo describe de forma suficiente (Capítulo II), antes de adentrarse en la valoración crítica de sus contenidos (Capítulo III). La progresividad argumental de esta metodología permite desplazarse de forma ininterrumpida desde las causas eficientes a las consecuencias últimas de lo analizado.

Para contemplar con plenitud su objeto de estudio, la Tesis Doctoral integrará los siguientes elementos:

- La legislación estatal de suelo presente y pretérita, estudiada de forma estática y dinámica.
- La legislación urbanística autonómica presente y pretérita, estudiada de forma comparada.
- Disposiciones en proceso de elaboración, como Proyectos o Anteproyectos.
- La legislación de otras ramas conexas del ordenamiento jurídico, como el derecho catastral o la normativa sectorial.
- Proyectos reales de planeamiento y de equidistribución.
- Opiniones de la doctrina autorizada en la materia, tanto de profesionales de las ramas técnicas como de las jurídicas.
- Jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de los Tribunales Superiores de Justicia y de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, así como criterios sentados por el Tribunal Económico Administrativo Central.



**CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SUELO URBANO**

## I. LA LEGISLACIÓN DE ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR DEL SIGLO XIX

El suelo urbano ha sido el gran olvidado por la legislación urbanística y de obras públicas. El crecimiento demográfico producido tras la revolución industrial y las posibilidades constructivas introducidas por las nuevas tecnologías priorizaron la atención urbanística en el “ensanche” de la población, y postergaron los núcleos ya existentes.<sup>1</sup>Las ciudades industriales surgieron velozmente en el Reino Unido, noreste de Europa y Estados Unidos, mientras las ciudades ya existentes aumentaron su población. El 7 % de la población mundial vivía en centros urbanos de más de cinco mil habitantes en 1850; en 1950 ya era más del 30%, y en las naciones industrializadas se duplicaba.

---

<sup>1</sup> La ruptura de los moldes territoriales con ocasión de la Revolución Industrial la estudia con enfoque mundial A.E.J. MORRIS, *Historia de la forma urbana desde sus orígenes hasta la revolución industrial*, Gustavo Gili, 2001. La preocupación por el crecimiento urbano se pone de manifiesto en la obra de CERDÁ SUÑER, *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Instituto de Estudios Fiscales, 1969, pág. 324. Véase al respecto el estudio de LORA – TAMAYO BALBÉ, *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar: análisis comparado de las aportaciones de G.E. Hausmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá*, Marcial Pons, 2002, págs. 252 – 258. A propósito de estos visionarios, téngase en cuenta que la gran remodelación de París se debe al Barón Georges-Eugène Hausmann, renovador que ordenó la construcción de nuevos edificios públicos, planteó un sistema garante de razonables condiciones de habitabilidad para los sectores sociales bajos y creó parques y jardines públicos, en un contexto en el que estas condiciones sólo existían en el hábitat privilegiado de los nobles. A las planificación de las necesidades de futuro en materia de diseño urbano se referían GARCÍA BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, “Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 61, abril de 2000. Véase BLANCO MARTÍNEZ *Legislación especial de ensanche de poblaciones*, Marcial Pons, 2006, págs. 122 y ss. A finales del siglo XIX tomaron iniciativas al amparo de la legislación de ensanche las ciudades de Madrid, Valencia, Bilbao, Málaga, San Sebastián, León, Alcoy, Santander, Vitoria, Tarragona, Pamplona y Mataró. Observa los crecimientos de estas ciudades, DE TERÁN, *Historia del urbanismo en España, siglos XIX y XX*, Cátedra, 1999.

---

La ciudad industrial generó paisajes hacinados para albergar la sobreabundancia de obreros que emigraban del campo a la ciudad en busca de trabajo y de mejor vida. Las fábricas, las minas y el ferrocarril fueron determinantes para la explosión de la ocupación del territorio y la colmatación de los núcleos existentes. Este fenómeno llegó a todo occidente, y en España la reacción vino de la mano de las primeras normativas de ensanche.

Aparece en la escena normativa la Ley de junio de 1864 sobre Ensanche de Poblaciones, y en el Decreto de 25 de abril de 1867 que la desarrolla reglamentariamente. En este episodio germinal del urbanismo, el ensanche parece pensado para absorber el crecimiento vegetativo, como pone de relieve el artículo 1 del Decreto mencionado, ya que “se entenderá por ensanche de una población la incorporación a la misma de los terrenos que constituyan sus afueras, en un extensión proporcionada al aumento probable del vecindario, a juicio del Gobierno, siempre que aquellos terrenos hayan de convertirse en calles, plazas, mercados, paseos, jardines y edificios urbanos.”<sup>2</sup> No hay por tanto más criterio que el puramente demográfico, ni mayor consideración a otros objetivos o estrategias de crecimiento.

Desde un punto de vista territorial, en ensanche era tratado como una realidad que podría ser dividida en dos o más zonas<sup>3</sup> cuya iniciativa transformadora podía ser privada o pública, aunque las cargas recaían en todo caso sobre los propietarios de suelo; si era pública, mediante las contribuciones y recargos del artículo 3 de la Ley

---

<sup>2</sup> En el mismo sentido, artículo 1 Real Decreto 19 de febrero de 1877, Reglamento de desarrollo de la Ley de 22 de diciembre de 1876 Declarando de utilidad pública las obras de ensanche de poblaciones.

<sup>3</sup> Véanse los artículos 5, 7 y 15 de la Ley de 29 de junio de 1864.

de 29 de junio de 1864, y si era privada, por virtud del artículo 2 del Decreto de 25 de abril de 1867, en el que se afirmaba que en la promoción privada “los gastos serán de cuenta de los particulares, sin derecho a indemnización”.

Estaba ya de este modo plantada la semilla del urbanismo moderno, que divide el suelo urbanizable en áreas de reparto o ámbitos de fijación del aprovechamiento, con sus correspondientes sectores, y permite que su planificación de desarrollo y gestión sea directa o indirecta, siempre a costa de las cargas que soporta el propietario de suelo, sea en dinero, sea en parcelas mediante el coeficiente de canje. Estos dos grandes aspectos se convirtieron a lo largo de la historia urbanística en los temas estrella de la ciencia urbanizadora, y desviaron la atención del núcleo tradicional de población.

Otro importante pilar argumental de esta visión fue la concepción de que en el suelo urbano, las actuaciones de obtención de suelos no seguían un formato urbanístico sino que quedaban sujetas a expropiación, como defiende parte de la doctrina y Jurisprudencia actual, más de un siglo después. A diferencia, en el ensanche se obtenían suelos mediante un acuerdo de cesión de los terrenos necesarios para las nuevas vías en el que el particular podía ceder una parte y ser expropiado en la otra, con ciertas ventajas en el justiprecio.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Véase el artículo 21 del Real Decreto de 31 de mayo de 1893, Reglamento para el desarrollo de la Ley de ensanche de Madrid y Barcelona. LORA TAMAYO VALLVÉ afirma que la “evolución de la normativa en este sentido tiende a intentar lograr un equilibrio mediante el aumento de las cesiones y el costeamiento de la obra urbanizadora por parte del propietario o propietarios de suelo, de tal modo que pueda establecerse el segundo método de financiación y obtención de las mismas ideado por CERDÁ, la reparcelación. Sin embargo estos procedimientos al no tener carácter obligatorio, se articulan más como un derecho o una posibilidad del propietario que como una obligación que la

---

En el artículo 77 del Real Decreto de 13 de junio de 1879 que reglamentó la Ley de Expropiación Forzosa afirmaba que se sujetarán a la legislación expropiatoria las obtenciones de terrenos para la mejora, saneamiento y ensanche interior de las poblaciones. Este precepto se ubica en el capítulo V del Reglamento, titulado “expropiaciones necesarias para la reforma interior de las grandes poblaciones.” Por “ensanche interior” se entendía el que quedaba dentro de las murallas o tapias de las poblaciones antiguas, conforme interpretaba el artículo 1 del Real Decreto de 19 de febrero de 1877. Este suelo interior para reforma quedaría equiparado al suelo “urbanizado” de la LS, o al suelo clasificado urbano de las leyes regionales, de modo que podría decirse que en los suelos transformados no se preveían actuaciones urbanísticas porque ya eran ciudad, y sólo se podía expropiar para la obtención puntual de elementos necesarios.

Pero tras la Ley de ensanche de Madrid y Barcelona de 1892, el legislador se plantea entrar legislativamente en la reforma interior de las poblaciones, y lo hace mediante la Ley de saneamiento y mejora de 18 de marzo de 1895, que consigue centrar una parte de la atención del legislador en el suelo interior de la ciudad. La obtención de terrenos dotacionales sigue siendo por expropiación, como hemos comentado, pero sometida a la legislación especial de esta Ley, ya que el propio artículo 2 de la misma establece que para las obras de saneamiento y mejora se aplicarían las prescripciones de la Ley y Reglamento de expropiación, y la presente Ley en cuanto “completen, reformen o deroguen las anteriores.” Es el reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto de 15 de diciembre de 1896 el que define las obras en cuestión como aquéllas de mejora interior de poblaciones que,

---

Administración pueda imponer; la obligación de ceder y urbanizar” (*Historia de la legislación urbanística*, Iustel – Ministerio de Hacienda, 2007, págs. 22 y 23).

ya se verifiquen en el interior, ya sean para armonizar el interior con el ensanche o se establezcan en el término municipal, tengo por objeto ensanchar las vías actuales en todo o en parte, o crear otras nuevas, cuyas expropiaciones exijan, además del terreno que ha de ocupar la vía, plaza, parque o jardín, una zona paralela a la misma, cualquiera que sea la extensión de ésta dentro de los límites señalados por la Ley. Se mantienen por tanto el instituto expropiatorio, pero comienza a mezclarse con la normativa de suelo para adquirir especialidades derivadas del fin al que se dirige.

## **II. LOS PRIMEROS ENSAYOS DEL SIGLO XX**

### **1. Los antecedentes de la primera ley urbanística**

El 8 de marzo de 1924 se aprueba el Estatuto Municipal y el 14 de julio del mismo año el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, que fue el prelude de la LS 1956. Con esta normativa se consolidaron las técnicas urbanísticas alumbradas a lo largo del periodo precedente: zonificación, estándares urbanísticos (superficie máxima edificable, índice mínimo de zonas vedes por habitante, anchuras mínimas, pendientes máximas, alineaciones, etc.), exigencia de licencia municipal, figuras tributarias nuevas (impuestos sobre incremento de valor de los terrenos sobre solares y terrenos incultos), generalización de la obligación de formular planes de ensanche o extensión (para el llamado extrarradio, o superficie comprendida entre el ensanche y el límite del término municipal) en toda población a partir de ciertos límites.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Véanse las operaciones urbanística en Bilbao, 1926, Burgos, 1929, Sevilla, 1929, Logroño, 1935. El Estatuto se convirtió en un referente de la posterior legislación de régimen local,

---

Esta nueva normativa distinguió entre obras de ensanche y extensión y obras de mejora interior, y fue el Reglamento el que recogió los primeros estándares urbanísticos de sostenibilidad, al exigir en su artículo 6 que se destinaran una proporción de suelos a parques, jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre, “debiendo repartirse por los distintos sectores, tanto los jardines como las plazas, bulevares y amplios espacios libres, a fin de evitar que los núcleos urbanizados tengan densidad excesiva de población.”

Este texto normativo introdujo la figura de las “obras de saneamiento y urbanización parcial”, que actuaban sobre un suelo semiconsolidado ya que no

---

como pone de relieve CORRAL GARCÍA en *Nuevo Régimen Local*, vol. 2, El Consultor, 2005, pág. 212. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, en *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley – El Consultor, 1980, pág. 19, afirma que la “Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 aportará una nueva perspectiva, complementaria de la del ensanche: la reforma interior de las poblaciones, a las que dedica unos preceptos específicos en los que se consagra la primera técnica de confiscación parcial de las plusvalías derivadas de la obra urbanizadora al autorizar la expropiación de las onzas laterales de las nuevas vías públicas con un fondo de veinte metros a contar del límite de éstas. La técnica en cuestión será objeto de intensificación con la Ley de 18 de marzo de 1895 sobre saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones, que extenderá a cincuenta metros el fondo de las zonas laterales expropiables, al mismo tiempo que pone en juego un sistema de estímulos fiscales a las obras de urbanización que prolongará su vigencia casi hasta nuestros días (...). Toda esta normativa será objeto de sistematización en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, con el que se consolidarán las técnicas urbanísticas alumbradas fatigosamente a lo largo del periodo precedente (...). El conjunto de técnicas así sistematizadas pasará prácticamente en bloque y sin modificaciones de bulto a la Ley de Régimen Local de 1950 – 1955, en las vísperas de la promulgación de la Ley de Suelo de 1956, que constituye, como se ha dicho con acierto por GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, el verdadero acta de nacimiento del derecho urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicomprensivo, lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animando criterios técnicos profundos, por supuesto discutibles, pero que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo”. La importancia del Estatuto ha sido puesta de relieve por ANDRÉS SARASA, *Urbanismo contemporáneo: la Región de Murcia*, Editum, 1995, pág. 106.

constituían “un plan completo de dotación de servicios municipales en un sector de dicha población.” Debían tener una envergadura mayor que las “obras municipales ordinarias”, que se definían residualmente respecto a las demás en el artículo 50 del Reglamento. Esta distinción puede estar en el origen del suelo urbano no consolidado que precisa de urbanización parcial, frente al suelo consolidado que sólo precisa de elementos puntales mediante obras de envergadura menor.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Afirma MENÉNDEZ REXACH en “Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”, en *Estudios sobre la Ley del Contrato del Sector Público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, págs. 542 y 543: “En comparación con la legislación decimonónica, llama la atención que la clasificación del Reglamento de 1924 estaba ya totalmente dominada por la perspectiva “urbanística”, resultante de la convergencia de la legislación de régimen local con la de ensanche y reforma interior. Las obras de los tres primeros grupos eran, en sustancia, de “urbanización” (integral o parcial), carácter que parece ausente en las obras “ordinarias”, calificación que, como hemos visto, se atribuía de modo residual y marginal, puesto que se trataba de obras de escasa importancia que, por ello, no se consideraban de utilidad pública y no podían beneficiarse de la expropiación. Los criterios básicos del Reglamento de 1924 se mantuvieron en la Ley de régimen local de 1955, con la particularidad de que en ella la categoría de las obras municipales ordinarias se contraponía a las de urbanización. Las primeras se clasificaban en los siguientes grupos: a) de reforma interior de poblaciones; b) de ensanche; c) de extensión, y d) de saneamiento. En comparación con el Reglamento de 1924 se observa la separación de las obras de ensanche de las de extensión y la desaparición del concepto de obras de urbanización “parcial”, que en el citado Reglamento figuraban en el mismo grupo que las de saneamiento. El concepto de obras ordinarias seguía siendo residual (todas las no incluidas en los apartados anteriores y cuya realización fuera de competencia municipal: artículo 130.2). Parece que se caracterizaban por no ser obras de urbanización, si bien podían beneficiarse de la expropiación, ya que la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a esos efectos estaba implícita en la aprobación de planes y proyectos de toda clase de obras y servicios municipales (artículo 143).” GÓMEZ ROJO afirma que el “estatuto municipal de 1924 amplió notablemente la esfera privativa de competencia municipal en muchos aspectos incluido el urbanístico, pues, a partir de entonces, los ayuntamientos estarían capacitados y hasta obligados a emprender “sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de corporaciones, academias y centros diversos” acelerándose por tanto notablemente el proceso de aprobación, puesto que el acuerdo municipal sobre la

## 2. La ley de Régimen de Suelo de 1956

### A. EL URBANISMO COMO PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y COMO ACTIVIDAD DE INTERÉS PÚBLICO

Con anterioridad a la LS 56 no existía un cuerpo de urbanismo con el órgano estratégico-público que actualmente tiene. Como comentamos anteriormente, la estrategia de crecimiento era vegetativa, y la planificación espacial quedaba limitada a las secciones viarias y cierta proporción de estándares de mínimos de sostenibilidad. Quedaba en manos de la iniciativa privada la actividad edificatoria, sin más limitaciones que las servidumbres y los reglamentos de policía, consistentes en ordenanzas municipales de construcción y policía urbana que atendían principalmente a las alineaciones de las vías urbanas y a aspectos sanitarios, estéticos y de seguridad. En este momento, la actividad edificatoria estaba sometida a los artículos 348, 349 350 CC, relativos al derecho de propiedad. Es representativo de lo expuesto el último de los preceptos citados, que afirma: “El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las Leyes sobre Minas y Aguas, y en los reglamentos de policía.”<sup>7</sup>

---

necesidad de realización de las citadas obras sería supervisado únicamente por la Comisión Sanitaria Provincial (si se trataba de municipios que no fueran capitales de provincia ni tuvieran más de treinta mil habitantes) o Central, en los demás casos (“Líneas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936”, *Revista de Estudios Histórico – Jurídicos*, 2003, pág. 118). Los criterios de zonificación del Reglamento de 1924 se analizan por ROMERO ALOY, “La recepción del *zoning* por el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Obras Públicas*, nº 3258, 2012.

<sup>7</sup> Véase DE LOS MOZOS, “La formación del concepto de propiedad que acoge el Código Civil”, *RCDI*, 1992, pág. 591. Recuérdense los llamados planes de alineaciones de vías públicas, cuyo régimen se establecía por diversas disposiciones administrativas que

---

De la ausencia de modelo de crecimiento se pasa al modelo, a la estrategia, a la planificación, y se recoge el urbanismo de los particulares para dejarlo en manos de las Administraciones por tratarse de una función pública. El legislador toma conciencia de que el derecho de propiedad inmobiliaria no puede desenvolverse en la vida jurídica y en el tráfico social con los caracteres de pleno, ilimitado o absoluto, como si se aplicara a un orden abstracto o utópico, ya que la realidad a la que se aplica son comunidades humanas organizadas como estados sociales de derecho, en los que el interés de la colectividad configura el contenido de los derechos; no se trata de una limitación desde fuera, sino de una identificación de la naturaleza de un ente jurídico, de los elementos ontológicos que cimentan su estructura primaria. Y todo derecho subjetivo se aplica a la persona, que es sujeto

---

imponían a los Ayuntamientos el deber de formar planes geométricos de las poblaciones, cuya efectividad fue muy escasa, como recuerda LOPEZ PELLICER, *Elaboración y gestión del planeamiento urbanístico. Intervención de los particulares*, Montecorvo, 1983, pág. 51. La alineación se había convertido en un concepto clave, en tanto establece la línea que limita las zonas edificables de las no edificables, definiendo en consecuencia las calles, las plazas, los patios interiores, el recinto mismo de la ciudad. Su señalamiento es una operación material previa a cualquier acto de edificación, urbanización o movimiento de tierras, que marca los límites a que deben ajustarse estos actos con respecto a los espacios de dominio público (véase MONTORO CHINER, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Montecorvo, 1983, págs. 273 y ss.). Afirma SALAS PÉREZ, "Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística", que se encuentra recogido en la página web [http://www.cepc.es/Publicaciones/Revistas/1/1980\\_092\\_045.PDF](http://www.cepc.es/Publicaciones/Revistas/1/1980_092_045.PDF), que "el desarrollo y crecimiento de las ciudades desde el siglo XIX – y, por supuesto con anterioridad – hasta mediados del siglo XIX, ha sido de "reforma interior", aplicable a algunas grandes ciudades y a los más recientes planes de ordenación relativos a determinadas aglomeraciones urbanas – también limitada en número -, una tarea sólo muy parcialmente controlada por la administración pública – y en concreto, habían dejado la misma en manos esencialmente de la iniciativa privada de los propietarios de suelo. Es en los propietarios fundarios, por tanto, donde hay que localizar el verdadero protagonismo de fondo en la tarea urbanizadora. Hasta épocas absolutamente inmediatas entre nosotros, a ese sistema ha sido debido la expansión y el desarrollo de nuestras ciudades, la formación de suburbios infradotados o de colonias o de barrios con un nivel de equipamiento o de calidad superior, la aparición incluso de ciudades enteras de nueva planta (especialmente las turísticas o las industriales)".

---

racional y social, y vive en comunidad con otros, relacionándose con ellos. La dimensión social de la persona se incorpora al contenido del derecho de propiedad y de todos los demás derecho subjetivos, patrimoniales o morales. El derecho de propiedad inmobiliaria “sirve” por tanto a todos, conforme a los criterios de interés público que atiende el urbanismo, tal y como se encargó de dejar constatado el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. La visión del urbanismo como estrategia de crecimiento puede verse en RAMÍREZ NÚÑEZ,<sup>8</sup> al explicar que la Administración Pública va incorporando progresivamente el interés por la “racionalización” de las actuaciones en sus respectivos campos de actuación, mediante técnicas de planificación, programación, control y evaluación de planes y proyectos. Es un proceso de “gestión por objetivos” en el que la autora distingue cuatro fases: fijación de metas, diseño de estrategias para su consecución, redacción del programa que reconduce metodológicamente la estrategia y que es en definitiva el instrumento legal de la misma, y en cuarto lugar el seguimiento y control del cumplimiento del programa. El volumen económico y la trascendencia social del urbanismo le convierten en un producto sensiblemente afectado por esta racionalización. Cuando la Administración opta por un modelo urbanístico no lo hace aleatoriamente, sino en persecución de un fin preconcebido.

---

<sup>8</sup> RAMÍREZ NÚÑEZ DE PRADO, “Administración por objetivos”, *Documentación Administrativa*, nº 223, 1990, págs. 139 y ss. ORTÍZ DÍAZ “Planificación estatal y planificación local”, *Revista de Administración Pública*, nº 77, pág. 31 afirma que el plan constituye un mero instrumento, una técnica o conjunto de técnicas para alcanzar unos objetivos al servicio de unos fines. De hecho, la palabra “plan” tiene una etimología urbanística, asociada a los planos que ordenaban la actividad constructiva (véase MARTÍN RETORTILLO, “Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX”, *Revista de Administración Pública*, nº 49, 1996, pág. 40).

Se comienza a comprender que los objetivos del urbanismo no se agotan en la absorción de los crecimientos vegetativos, ya que se busca mejorar la competitividad de los territorios mediante estrategias de comunicación y difusión que atraigan nuevos residentes, eventos, turistas e inversiones. Tampoco se trata de diseñar espacios pretendidamente originales o impactantes, sino que resulten útiles para las personas, realizados a escala humana, polifuncionales. Junto al clásico urbanismo residencial se plantea una visión comercial que abre el diseño a la planificación de espacios urbanos más activos económicamente que atraigan y mejoren el entorno de los negocios y la movilidad y comodidad de los usuarios.

Por tanto, la planificación del territorio no se reduce a una labor artística de modelos espaciales (morfología de los emplazamientos, arte urbano) y de soluciones técnicas para su adecuada implantación y sostenibilidad (infraestructuras, servicios, comunicaciones, dotaciones), sino que comprende una estrategia urbanística y financiera que desarrolle la ciudad y simultáneamente no transgreda los derechos constitucionales de los propietarios. El paradigma de la "urbanidad" no es que sea bonito y ejecutable técnicamente, sino que alcance objetivos sociales y económicos y, por añadido, atraiga la inversión necesaria para realizarse. La planificación no es por tanto un algoritmo matemático del que resulte una fórmula infalible de crecimiento. Esa ha sido precisamente la ceguera que hace chocar y caer planes y proyectos, y que causa daños multimillonarios a los propietarios. Pretender que la atracción inversora, la calidad urbana, la calidez humana, el respeto al derecho y los espacios de relación social y económica de los grupos y de los individuos es una cuestión de correcto diseño es un subproducto de la ignorancia.

---

La estrategia urbanística autonómica y local comienza por los Planes Autonómicos Estratégicos de Desarrollo que sustituyen a los antiguos Planes de Desarrollo Regionales, impuestos por las Leyes Generales de Presupuestos, y que en la actualidad vienen determinados por la normativa comunitaria, en tanto pretendan acceder a los Fondos Europeos. El diseño planificado continúa por las actuaciones de Interés Regional, con diversa nomenclatura en las diferentes comunidades. Agotados los estratos supramunicipales llegamos al diseño municipal, contenido en los Planes Generales de Ordenación Urbana. En la "Memoria" del PGMU se establecerán "las condiciones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo" (Art. 38 RP).

Junto a esta visión estratégica y con la LS 56 aparece primera vez en el ordenamiento jurídico español una concepción de la propiedad inmobiliaria basada en la función social que sustenta al urbanismo, y así el artículo 61 LS 56 afirmaba: "Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios". Continuaba afirmando el artículo 70 de la misma que "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística." Es decir, no son cercenaciones

externas de un derecho, sino construcción positiva de su contenido de dentro a afuera<sup>9</sup>.

### *B. EL ARRANQUE DEL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO*

La LS 56 establecía un primer modelo urbanístico que permitía a los propietarios repartirse la totalidad del techo existente dentro de cada polígono, pero sin que entre áreas, ámbitos o polígonos existieran criterios de homogenización, por lo que no podría hablarse de “aprovechamiento”, al menos en los términos igualitarios globales que lo concibe la legislación urbanística actual, ni se producía aplicación a ámbitos extraños a unidades de actuación, como es habitual hacerlo en el urbanismo moderno sobre suelo urbano consolidado a través de áreas de reparto uni o pluriparcelarias, o transferencias de aprovechamiento urbanístico; figuras que trataremos más adelante, y que centran una porción importante de nuestro interés.<sup>10</sup>

La LS 56 anuda por primera vez el modelo espacial y el modelo económico del urbanismo, de modo que el propietario consumirá el techo que le corresponda según dos criterios: los usos e intensidades permitidos en la zona por el planeamiento, y su participación en la actuación urbanística. El reparto será por tanto de un techo previsto conforme a un modelo de crecimiento, y la cantidad que percibirá cada propietario se determinará por el porcentaje que represente su finca

---

<sup>9</sup> La STS 1 de julio 1964 considera que “La intervención administrativa en la propiedad urbana se proyecta no sólo en el momento de emprender una obra, sino también cuando ya está terminada y mientras dura la vida de la construcción; lo que confirma el esencial principio de que el urbanismo constituye una función pública; y como conclusión, que la ordenación urbana es una potestad pública y no una expectativa privada.”

<sup>10</sup> Véanse las posiciones retrospectivas de LASO MARTÍNEZ, *El aprovechamiento urbanístico*, Marcial Pons, 1995.

respecto a la totalidad de la actuación. Se unen de esta manera derecho de propiedad y urbanismo, hasta el punto que el contenido económico de la titularidad dominical será una participación en techo, y las facultades y obligaciones del propietario, un estatuto urbanístico.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Es lo que la construcción germana identifica como *Eigentumsbegrenzung*, en oposición a *Eigentumsbeschränkungen*. El derecho de propiedad al servicio del interés general puede verse en DÍEZ PICAZO, en “Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística”, *RDU*, T. V, 1971, págs. 32 y ss., al afirmar que desde la LS 56 la propiedad del suelo urbano pasa a constituir no tanto un derecho subjetivo, cuanto una situación jurídica en la que confluyen un ámbito de poder – el haz de facultades o derechos subjetivos de propiedad – y un ámbito de responsabilidad – núcleo de deberes del propietario, con su correspondiente sanción en caso de incumplimiento - . Sobre la función social del derecho de propiedad, LOBATO GÓMEZ, *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Montecorvo, 1989, pág. 21. En referencia al modo de ubicar jurídicamente la naturaleza de las diferentes limitaciones del dominio véanse: BARBERO, *Sistema de Derecho privado*, II, traducción de Sentis Melendo, Europea - América, 1972, pág. 226 y ss; SANTOS BRIZ, *Derecho civil, Teoría y práctica*, T. II, RDP, 1994, págs. 12 y ss. Véase el estudio de la función social y la configuración estatutaria de la propiedad del suelo que hace SANCHEZ GOYANES, en “La configuración estatutaria de la propiedad del suelo. Concurrencia competencial para su integración en Castilla y León. Clasificación, Categorización y Calificación”, en *Derecho urbanístico de Castilla y León*, El Consultor, 2000, págs. 151 y ss. La STS 2 de mayo 1973 contiene las siguientes afirmaciones respecto a esta cuestión: “El esencial principio informador de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana consiste en aclarar que el urbanismo es una función pública, constituyendo la ordenación urbana una potestad pública y no una mera expectativa privada, pretendiendo dicha Ley, con medidas administrativas de fomento, que en los solares se levanten y construyan los edificios a que natural y lógicamente están destinados, respondiendo todo ello a una política de ordenación urbana, fundada en la función social de la propiedad, que debe primar sobre intereses, en todo caso respetabilísimos, de los administrados”. La STS 12 de marzo 1973 considera que: “Al propietario de un solar corresponde el ius edificando del mismo, pero no con arreglo a la concepción tradicional de la propiedad, enraizada – según la doctrina – con la adjudicación al propietario de los derechos absolutos sobre la cosa, respecto a los cuales únicamente se admitían episódicas restricciones, sino ejerciendo esa facultad dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley del suelo o en los Planes de ordenación, los cuales configuran el conjunto de derechos y deberes que integran el régimen de la propiedad como un auténtico estatuto de la propiedad inmobiliaria.” Por su parte, la STS de 15 de noviembre 1974 entiende que “como idea rectora en todos los supuestos de aplicación de normas urbanísticas a la construcción debe servir la que después de la vigencia de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana de 12 de

Pero la utilización del término “estatutario” ha sido objeto de críticas entre los autores, ya que podría convertir el planeamiento en creador del contenido del derecho de propiedad fundaria, y dejar simultáneamente vacío de contenido el derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 CE. La concepción estatutaria puede provocar que el derecho a edificar no forme parte del contenido del derecho de propiedad, sino que sea un añadido que otorga en planeamiento; lo que no es otra cosa que la disociación entre el derecho de propiedad y el derecho a edificar. Esta posición es constitucionalmente discutible y ha provocado una línea doctrinal que podría estar atrapada ciegamente en el eslogan de la “estatutariedad”, sin haber pasado por el filtro de una reflexión serena y profunda de la cuestión.<sup>12</sup>

---

mayo de 1956 la facultad de edificar en suelo propio como una de las integrantes del dominio no es ya una potestad ilimitada y ni siquiera una facultad susceptible solamente de limitaciones administrativas, sino pura y simplemente una facultad ejercitable tan sólo dentro de los límites en que aquella Ley y los planes la configuran, de tal modo que así queda definido el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbanística.”

<sup>12</sup> Dos cuestiones referenciamos doctrinalmente en esta nota: la disociación propiedad y derecho a edificar, y el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria. La primera de las cuestiones es analizada por GALLEGO ANABITARTE, “Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales”, *RDUMA*, nº 225, abril, 2006: “En mi opinión esto no es muy coherente, y el Tribunal Constitucional tenía que haber puesto en tela de juicio esa disociación entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar, basándose en el art. 33.1 de la Constitución, que impide afirmar, como hace la doctrina dominante, que el aprovechamiento urbanístico es «artificial» al ser otorgado por el Plan.” Este autor utiliza el referente de la legislación alemana, que atribuye constitucionalmente al propietario de suelo el derecho a edificar, y exige a toda norma que le prive del mismo una fundamentación en el interés público; art. 1.7 de la Ley del Suelo Alemana (*Baugestzbuch*) redacción de 23 de septiembre de 2004: “En la formulación de los planes de urbanismo deberán ponderarse debidamente los intereses públicos con los intereses privados y éstos entre sí.” La tan interpretada “disociación” en el texto de la STC 61/1997 se estudia por PERALES MADUEÑO, “Evolución del régimen urbanístico del suelo desde la ley de 12 de mayo de 1956 hasta la ley 6/1998”, *RDUMA*, nº 225, abril, 2006, con las siguientes consideraciones: “La disociación del contenido del derecho de propiedad entre lo que considera legislación civil y legislación urbanística como manifestación de la intervención pública no se explica por la sentencia que, en su Fundamento 11, considera materia suficientemente tratada en la larga serie de sentencias que cita. La sentencia incurre en una

---

flagrante contradicción cuando, después de negarle al Estado la facultad de regular el contenido del derecho de propiedad, en el Fundamento 9 dice que, para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad, «Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio...». A la posición de GALLEGO ANABITARTE se acerca ANGOSTO SÁEZ, *Ius edificandi y derecho de propiedad sobre suelo urbano*, Universidad de Murcia, 2004, págs. 112 y ss., pero ciñendo la asociación constitucional entre derecho de propiedad y derecho a edificar, al suelo clasificado urbano, en el que considera que la facultad de edificar es “innata”, por lo que defiende dos regímenes jurídicos del suelo según la inherencia del *ius edificandi*. Afirmo el autor en pág. 115 de esta monografía que “De esta forma y de acuerdo con los criterios trazados por el TC para la determinación del contenido esencial, debe concluirse que actualmente la reconocibilidad y la utilidad del derecho sobre suelo urbano no se garantiza con cualquier tipo de goce, sino que exige la atribución al propietario del *ius edificandi*”. Por este motivo, distingue entre dos suelos a efectos del régimen aplicable: el urbano, y el no urbano. El Texto Legal que postuló la disociación más radical fue la LRSV de 1992, como pone de relieve LOBATO GÓMEZ, ob. cit; “En cuanto al régimen urbanístico, esta Ley ha tenido una influencia extraordinaria en el terreno doctrinal, científica y jurisprudencial. La facultad de urbanizar y de edificar se separan del derecho de propiedad y se configuran como facultades que el propietario de suelo adquiere, algunas por el mero hecho de la aprobación del planeamiento, como, por ejemplo, el derecho a promover el planeamiento de desarrollo, y otras, como el derecho a obtener licencia de construcción, por el cumplimiento previo de los deberes correspondientes a la clase y categoría del suelo de que se trate. La inherencia de estas facultades la rompe esta Ley. El cumplimiento de los deberes deja de ser una condición para el ejercicio de un derecho inherente y se convierte en una condición para la adquisición de un derecho de procedencia externa. Estos derechos, una vez adquiridos, se pueden perder por incumplimiento de las nuevas obligaciones que imponga el estado en el que se encuentre el proceso gradual de adquisición de facultades, previa declaración por la Administración en un procedimiento administrativo. Es muy notable el hecho de que esta teoría sobre el régimen de adquisición de facultades haya sido recibida como una evolución natural y sin ruptura del régimen anterior, como, erróneamente, exponía el Preámbulo de la Ley de reforma, cuando es evidente, tanto por la expresa dicción de los artículos 61 de la Ley de 1956 y 76 del TR de 1976 como por la regulación del proceso de ejecución del Plan y de los efectos del cumplimiento e incumplimiento, que representa la ruptura con dicho régimen y su sustitución por otro absolutamente nuevo en sus planteamientos. El nuevo régimen configuraba una estructura legal de derechos y obligaciones de muy difícil, sino imposible, cumplimiento tanto por la Administración como por los particulares y, por tanto, con muy graves consecuencias en orden a la seguridad jurídica en el campo inmobiliario.” PERALES MADUEÑO considera que el planteamiento de la LS de 2008 responde igualmente una disociación injustificable constitucionalmente: “El borrador de este anteproyecto de ley del Ministerio de la Vivienda, que ha circulado de manera oficiosa, responde al esquema del

Sin embargo, la LS 56 no vislumbró que el reparto de techos precisa reconducir la masa a repartir a una misma unidad de medida. Esto es tradicionalmente conocido en el ámbito jurídico en los casos de liquidación universal de patrimonios (patrimonios conyugales, comunidades de bienes, sociedades, herencias), ya que las masas se traducen a dinero para determinar el importe de los lotes, a rellenar

---

modelo que instauró la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalidad Valenciana. Al derecho de propiedad se le reconoce el derecho a edificar en el suelo urbano pero no el derecho a transformar el suelo que todavía no lo es mediante la promoción del planeamiento de desarrollo y de su ejecución directa. Hay que decir que congruentemente con este planteamiento de principio, la ejecución es una función pública que monopoliza la Administración y que se desarrolla por gestión o indirecta a voluntad de aquella. No se admite el derecho reglado de la iniciativa privada, basado en la propiedad del suelo para promover su transformación, como se admite la sanidad o la enseñanza privada. ¿Por qué razón?, ¿Qué justifica la limitación de los modos de gestión y la limitación de un derecho que, insisto, está sometido al cumplimiento de los mismos deberes? La explicación *pro domo sua* se fundamenta en el carácter público de la función -que es como no decir nada- y en la mayor eficacia del sistema. El primero, es un argumento esencial pero tan general como vacío de contenido y, el segundo, un argumento adjetivo, válido tan solo en ciertos supuestos de propiedad muy dividida pero inválido en otros en los que el suelo es exclusiva o mayoritariamente de uno o varios propietarios." Hay autores que, yendo más allá del dogma de la disociación propiedad y derecho a edificar, consideran que el contenido propio del derecho de propiedad inmobiliaria se corresponde con el haz de facultades del suelo no urbanizable, y que el aumento de estas facultades es un añadido al que no se tenía originariamente derecho; véase la seria crítica de REY MARTÍNEZ, a este planteamiento en su obra *La propiedad privada en la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, 1994, pág. 264, al afirmar que el derecho de propiedad inmobiliaria no puede reducirse a pasear por el solar propio.

Respecto a la segunda de las cuestiones, la mayoría de la doctrina urbanista sigue ciegamente el dogma del carácter estatutario de la propiedad del suelo, como pone de relieve LOBATO GÓMEZ, "Observaciones críticas sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 262, 1994, pág. 247. PERALES MADUEÑO, ob. cit., afirma respecto a esta cuestión que "El eje del sistema urbanístico español es el peculiar régimen urbanístico del suelo instaurado por la Ley de 1956 basado en su clasificación y en la atribución a la propiedad de los terrenos pertenecientes a cada clase de suelo de un determinado conjunto de derechos y obligaciones. Por esta razón la mayoría de la doctrina ha convenido en que la propiedad del suelo tiene desde la Ley de 1956 carácter estatutario, como tempranamente señaló el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, aunque frente a esta tesis comienzan a oírse opiniones distintas."

---

por último con los bienes previamente tasados. En materia edificatoria, es imposible que la riqueza de una actuación urbanística sea una suma de techos de diferentes usos e intensidades, puesto que el resultado es una mezcla de elementos de diferente valor. Como sucede en toda liquidación de masas patrimoniales, es necesario reconducir cada techo a una unidad de medida única y común que, como tal, es divisible entre los propietarios por razón de sus aportaciones. En el urbanismo, esa unidad no es el dinero de curso legal, sino el techo característico o aprovechamiento, que apareció con la LS 76 que estudiamos a continuación.

### **3. La Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976**

Superada la clásica visión personalista de la titularidad fundaria con la LS 1956, el crecimiento de las ciudades españolas y la percepción de los fenómenos de ensanche de las ciudades europeas durante la segunda mitad del siglo XIX, trajo a nuestro ordenamiento jurídico la LS 76 como primera construcción suficiente de la técnica del aprovechamiento medio para cada cuatrienio de suelo urbanizable, con la correspondiente homogenización a nivel de áreas de reparto, las correspondientes compensaciones intersectoriales e interunitarias, y la cesión obligatoria de un porcentaje del aprovechamiento medio que permitía el rescate de plusvalías por la Administración actuante. La homogenización de grandes ámbitos permitía la adscripción de sistemas generales para su obtención por las corporaciones locales, conforme a las técnicas que explicamos en esta tesis.<sup>13</sup> La LS

---

<sup>13</sup> Véanse las previsiones sobre el aprovechamiento medio, los ámbitos excedentarios o deficitarios y las compensaciones que establecía el artículo 84 LS 76. En cuanto a la aparición embrionaria de la figura del aprovechamiento, SANTOS DÍEZ, "Las técnicas para el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento", en

76 se ocupó del tratamiento del suelo urbano y tuvo una visión más elaborada de la ciudad que se centraba - pero no se agotaba, como ocurría en la LS 56 - en los fenómenos de ensanche, y no se olvidó de los núcleos tradicionales, en palpable degradación.

Muestra del papel protagonista del “ensanche” es la inexistencia de regulación de la institución del aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano, que es aplicada exclusivamente para el suelo urbanizable. Esto no significa que la LS 76 prohíba la reparcelación en suelo urbano sino que, habilitándola, no la somete a fijación de aprovechamiento, por lo que los propietarios se reparten la totalidad del techo y no tienen que ceder porcentaje alguno de aprovechamiento lucrativo privado a la

---

*Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, El Consultor, 2003, pág. 472, afirma: “Aquí parece oportuno, por su carácter esencial, reiterar que es consustancial con la calificación del suelo en el sistema jurídico-urbanístico español desde 1956, la atribución de un aprovechamiento de futuro a los propietarios de suelo, de tal manera que las determinaciones del planeamiento que establecen las posibilidades edificatorias en un determinado terreno comportan que dichas determinaciones de futuro se van a constituir en la referencia del contenido del derecho de propiedad del suelo.” El mismo autor, “Las técnicas para el reparto equitativo de cargas y beneficios”, en *Derecho urbanístico de Galicia*, El Consultor, 2004, pág. 490, afirma: “... no existiendo compensaciones en planes parciales entre polígonos muy lucrativos o poco lucrativos. Así se conseguían, desde el punto de vista municipal, las cesiones obligatorias y la financiación de las obras de urbanización, pero sólo en ámbitos poligonales, no en suelo urbano.” El mismo autor, “Técnicas equidistributivas de beneficios y cargas”, en *Derecho urbanístico de Extremadura*, El Consultor, 2004, pág. 336, afirma: “No obstante parece necesario aclarar que es consustancial con la calificación del suelo en el sistema jurídico-urbanístico español desde 1956 la atribución del aprovechamiento de futuro a los propietarios de suelo, de tal manera que las determinaciones del planeamiento que establecen las posibilidades edificatorias en un determinado terreno comportan que dichas determinaciones de futuro se van a constituir en la referencia del contenido del derecho de propiedad del suelo.” La ausencia de cesiones se plantea por GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, “La valoración de los terrenos en la nueva Ley del Suelo”, *Diario La Ley*, 1998, T. I, págs. 280 y ss. Véase ANTUNEZ TORRES, “La articulación de las Técnicas de Distribución de Beneficios y Cargas en la fase de planeamiento”, *RDUMA*, nº 188, septiembre, 2001.

---

Administración; es decir, no existiendo aprovechamiento de referencia, no hay por tanto porción de aprovechamiento que ceder. Esto no obstante, los propietarios afectados por reparcelaciones en suelo urbano sí deben ceder los suelos destinados a equipamientos e infraestructuras al servicio de la actuación. El legislador de 1976 no parece detenerse a considerar las importantes plusvalías que genera el suelo urbano, quizás por el entusiasmo que le provoca el ensanche,<sup>14</sup> y deja caer en el olvido el intento de 1968 recogido en el Proyecto de Ley regulador de un régimen especial de fiscalidad para el suelo urbano.

---

<sup>14</sup> TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, en *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor, 1980, pág. 110, lo explica en los siguientes términos: “En el suelo urbano no juega la figura del aprovechamiento medio ni ninguna otra equivalente, por lo que todo el peso recae exclusivamente sobre la reparcelación. El instituto reparcelatorio ya no se limita aquí, como ocurre en el suelo urbanizable, a materializar sobre el terreno la igualdad jurídica entre propietarios obtenida por otra vía, sino que tiene que ser él mismo quien consiga ese reparto equitativo a que alude el artículo 83.4 LS.” MARTÍN HERNÁNDEZ, en “Las áreas de reparto en la vigente legislación urbanística”, *RDUMA*, Marzo 1996, afirma: “Aunque en teoría pudiera parecer que la igualación de aprovechamientos se produce dentro de cada área de reparto, es cierto que, como el aprovechamiento tipo sólo opera - «aplicación efectiva», dice la Ley (art. 99) - para los terrenos no edificados, de acuerdo con los programas establecidos y para los terrenos edificados en los supuestos de sustitución, los propietarios de edificaciones que se mantienen, no colaboran a la adquisición de las nuevas dotaciones, aunque se beneficien de ellas. La Ley de 1976, aunque fue escasamente aplicada, permitía que estas adquisiciones se efectuaran por expropiación, repercutiendo su coste sobre todos los propietarios que resultasen especialmente beneficiados a través de contribuciones especiales (art. 145).” SALAS PÉREZ, “Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística”, cit., pág. 86, cita uno de los puntos de los Pactos de La Moncloa (acuerdos políticos suscritos por representantes del Gobierno y de los partidos políticos de la oposición parlamentaria en octubre 1977), concretamente del relativo a “Política de urbanismo, suelo y vivienda”, del que destaca el siguiente párrafo: “La política de suelo y urbanismo propuesta se basa en tres principios: primero, en que la actuación pública debe reflejar el deseo social de ocupación y uso del suelo urbano; segundo, en que el plusvalor sobre el suelo urbano es fundamentalmente de la colectividad, y finalmente, que el sector público debe asumir un papel principal en lo referente a garantizar la entrada en uso del suelo urbano.” En el artículo 1 de dicho Proyecto de Ley se afirma que entre sus finalidades está la de “restituir a la comunidad el incremento de valor producido merced a sus esfuerzos... permitir que esos incrementos de valor puedan ser apropiados por la colectividad y utilizados directamente...hacer la captación pública del plusvalor...”

---

Este vacío de la LS 76 en el suelo urbano provoca trastornos estructurales en la equidistribución. Al igual que el suelo urbanizable, el suelo urbano de un núcleo de población tiene diferentes estados de consolidación, está sujeto a diferentes estrategias de crecimiento, se ubica en diferentes zonas, adolece de problemas y complejidades diferenciadas y está en definitiva, en contextos urbanísticos diferenciados. Estas mismas circunstancias son aplicables ambos suelos – urbano y urbanizable – y la experiencia normativa ha volcado paulatinamente la técnica equidistributiva del aprovechamiento urbanístico sobre el suelo urbano, con tanto peso como en el suelo urbanizable. Sin embargo en la LS 76, la reparcelación en suelo urbano se hace en el ámbito exclusivo de una Unidad de Actuación, sin atender al estado del resto de suelo urbano, ni a igualaciones de zonas mediante aprovechamientos. Producto de esta situación es que puedan darse en el suelo urbano unidades de actuación colindantes con idénticos escenarios urbanísticos, que tengan sin embargo atribuidos techos dispares o cesiones desproporcionadas; del mismo modo podría suceder que dos actuaciones en suelo urbano, colindantes, y con factores urbanísticos visiblemente diferenciados, estén sujetos a un mismo régimen de consumos, derechos y obligaciones. Estas situaciones podrían romper el principio equidistributivo que debe estar presente en el planeamiento a través de las técnicas de homogenización de los ámbitos. Por este motivo, la legislación actual del suelo exige que el aprovechamiento urbanístico equidistribuya en suelo urbano, atendiendo a las particularidades de cada zona, área o ámbito urbanístico<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Véase BOLAS ALFONSO, *La reparcelación en suelo urbano*, Editorial de Derecho Financiero, 1994, pág. 18. La STS de 16 de noviembre 1987 afirma que “uno de los principios fundamentales de nuestro Derecho urbanístico es el de la justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento.” La misión prioritariamente distributiva del urbanismo en todo suelo, en relación con la STC 164/2001 se observa en PEREZ MARÍN, *Estudios de derecho urbanístico*, Comares, 2006, pág. 244.

**CAPÍTULO II. IDENTIFICACIÓN Y TRATAMIENTO DEL SUELO URBANO**

## I. ESCENARIO ACTUAL

Suelo urbano es el transformado o convertido en urbanización.<sup>16</sup> A diferencia del suelo urbanizable y del suelo no urbanizable inadecuado, no es una figura discrecional, sino que sus perfiles característicos son reglados y deben ser reconocidos por el planificador al hacer el planeamiento. Los elementos que exigen la normativa y la Jurisprudencia como determinantes del carácter urbano suelen ser:

- El grado de transformación del suelo (existencia de servicios, infraestructuras y dotaciones).
- Inclusión en el mallado urbano.
- Ocupación por edificaciones aunque le puedan faltar elementos de urbanización.
- Reconocimiento como tal por el planeamiento municipal.

Como veremos a lo largo de los epígrafes siguientes, el carácter reglado del suelo urbano obliga al planificador a clasificarlo como tal en el plan; lo que la Jurisprudencia ha llamado “fuerza normativa de lo fáctico”.<sup>17</sup> Esta es una de las

---

<sup>16</sup> Véanse los elementos del suelo urbano en la prolija monografía de LAYANA LÁZARO, *Conceptos urbanísticos fundamentales sobre el suelo urbano en la jurisprudencia*, Civitas, 1987, págs. 98 y ss.

<sup>17</sup> Véase el tratamiento de la fuerza normativa de lo fáctico en GONZÁLEZ – VARAS IBÁÑEZ, “Garantías jurídicas frente a las clasificaciones, calificaciones y desclasificaciones de suelo”, *RDUMA*, nº 213, noviembre, 2004, y en ALONSO IBÁÑEZ, “Planeamiento urbanístico. Análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia (2006)”, *RDUMA*, nº 234, junio, 2007. LLISSET BORRELL y otros, en *Ley de Suelo, comentarios al Texto Refundido de 1992*, Abella – El Consultor, 1993, págs. 90 y ss. consideran que se produce el triunfo de la tesis realista frente a la voluntarista, no siendo necesarias las formalidades de la determinación por el Plan para que un suelo sea urbanos, sino que basta con el cumplimiento de los requisitos fácticos.” La STS 19 de diciembre 2002 establece: “No puede ser estimado el primer motivo del Ayuntamiento de Orio. La discrecionalidad del planeamiento o de su modificación, tiene su cauce normal y

---

fuentes mayores de conflictividad porque los planes dan la espalda a suelos que tienen todos los elementos para su clasificación de urbanos, y los deja en las clases no urbanizable o urbanizable. Los motivos son diversos y van desde el interés político hasta la impericia del equipo redactor del plan. Para que se cumpla el carácter reglado del suelo urbano es preciso que se haga el plan por profesionales con autoridad en los fundamentos legales y jurisprudenciales de este suelo, que trabajen con libertad de criterio, y que realicen un trabajo de campo minucioso en cada asentamiento o zona de borde. Lamentablemente, el trabajo de clasificación se hace en forma de macroproyecto, sin descender a las particularidades de las subzonas, y después se espera la reacción de los propietarios (recursos, contenciosos, etc.).

---

característico, al momento de configurar el suelo urbanizable y el no urbanizable, pero sin embargo la definición con rango legal del suelo urbano –artículo 78 de la Ley del Suelo de 1976, y 21 del Reglamento de Planeamiento, constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador que ha de definirlo necesariamente en función de la realidad de los hechos, quedando la Administración vinculada a esa realidad fáctica, y a ello responde el carácter reglado del suelo urbano.” STS 21 de septiembre 1987: “La definición de suelo urbano constituye un límite a la potestad de planeamiento... de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias... la clasificación de urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador, sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos, con alusión, incluso, a la fuerza normativa de lo fáctico”. STS 16 de enero 2003: “Tampoco puede ser objeto de estimación la alegación de desviación de poder ejercida por el Ayuntamiento, en base a que el Ayuntamiento clasificó como urbanos, terrenos que en el momento de la aprobación de las Normas Subsidiarias estaban clasificados como suelo no urbanizable, porque en primer lugar hemos de recordar que la clasificación de suelo urbano es de carácter reglado, no siendo discrecional la facultad del planeamiento para materializar tal clasificación, sino que ha de seguir necesariamente la realidad fáctica existente en el momento de aprobarse el instrumento de planeamiento, sobre la existencia de los servicios urbanísticos previstos en los artículos 78 de la Ley del Suelo de 1976 y 21 del Reglamento de planeamiento, no constando en los autos la situación fáctica de los terrenos o parcelas sobre la dotación de esos servicios.”

En ocasiones sucede que al hacer el plan el suelo está limpio, y después se llena de elementos de urbanización y/o edificación, hasta el punto de adquirir la cualidad de urbano. Si las obras son ilegales y no ha prescrito la infracción, el Ayuntamiento podrá incoar expediente sancionador y exigir el restablecimiento de la legalidad, por lo que no tendrá que hacer ningún reconocimiento al suelo en el plan. Si ha prescrito la infracción, el Ayuntamiento no ha ejercido su potestad sancionadora y las construcciones se han patrimonializado, de modo que el suelo ha adquirido el carácter urbano y el planificador tendrá que respetarlo. La batalla no tendrá que esperar a que se revise el plan sino que podrá empezar antes, ya que si el propietario de una de las parcelas de la zona que se ha urbanizado o edificado solicita licencia de obras mayores para edificar, el Ayuntamiento responderá que el suelo no está clasificado urbano, y que deniega la licencia. El propietario argumentará que el suelo está “urbanizado” o “edificado”, o ambas cosas, y que el Ayuntamiento debe reconocerlo, y comenzarán los recursos y juicios. El compromiso legal del Ayuntamiento sería en este caso realizar una modificación puntual del Plan para incorporar la zona al suelo urbano, pero esto no suele hacerse en la actividad urbanística municipal ordinaria.

## **II. SUELO URBANO POR CLASIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO**

El reflejo de un dato en la documentación del plan es un criterio de contenido meramente formal que parte de una premisa documental, consistente en la atribución del carácter urbano en los planos del PGMO mediante las siglas

correspondientes.<sup>18</sup> En la realidad urbanística diaria los Ayuntamientos acuden a una utilización abusiva de este requisito, miran sus planos y dan la espalda a la realidad existente sobre el terreno. Esta actitud es fuente de una gran conflictividad en nuestro paisaje urbanístico y origen de numerosos procesos contencioso administrativos. Se olvida desde la Administración que el suelo urbano es una realidad física de contenido reglado y vincula a la administración actuante que, en esta cuestión, carece de la discrecionalidad propia del suelo urbanizable. El planificador tiene que respetar el suelo que cuente con los elementos que la normativa autonómica establezca para su consideración como urbano. La Jurisprudencia ha denominado a esta circunstancia la “fuerza normativa de lo fáctico”, y ha configurado el suelo urbano como una categoría reglada que debe quedar reflejada en el planeamiento cuando la realidad reúna los requisitos establecidos en la norma.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Que, tradicionalmente, es la “U”. Algunas leyes autonómicas han potenciado el suelo urbano como clasificación discrecional del planificador, lo que “no hace más que confirmar la discrecionalidad de la potestad de planeamiento en todas sus vertientes, y arrojaría incongruencias manifiestas como la convivencia, en un área de suelo urbano consolidado, por la edificación con el oportuno otorgamiento de las licencias municipales y contando con el abastecimiento de los servicios urbanísticos necesarios, y por tanto urbano, con la existencia en su ámbito de una manzana de suelo no urbanizable por estar así clasificada en el planeamiento general municipal antiguo.” (GONZALEZ VARAS IBÁÑEZ y SERRANO LÓPEZ, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana*, Thomson Aranzadi, 2007, pág. 67). GITRAMA GONZÁLEZ en *Propiedad y urbanismo*, Montecorvo, 1978, págs. 218 y ss., en relación con este omnímodo poder de ordenación del suelo, cuestiona la naturaleza normativa de los planes y los ubica como una categoría híbrida entre los actos y las disposiciones generales de la Administración.

<sup>19</sup> En términos concluyente se pronuncia GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, 1981, pág. 262: “En el caso del suelo urbano, la facultad es completamente reglada, en cuanto que el plan sólo puede incluir en esta categoría, los terrenos que reúnan los requisitos de urbanización o consolidación por la edificación, establecidos por los artículos 78,a) LS y 21 RP. Como con más detenimiento veremos en su momento, la Ley hace depender, en efecto, la clasificación del suelo urbano de la realidad física, de la situación fáctica del suelo en relación con cualquiera de los dos requisitos

El criterio formalista está actualmente en declive por el giro hacia el estado físico del suelo que hace la LS de 2008. Sin embargo la Jurisprudencia ha dado fuerza de razón a la cartografía municipal en algunas sentencias que, inevitablemente, introducen gran confusión en esta materia e intensifican la tensión entre los planos y los hechos.<sup>20</sup> Se trata de sentencias que rubrican la asociación de “urbano” a “reconocido en el plan”, y permiten la no clasificación de urbano del suelo ya transformado pero no reconocido en el planeamiento.

Esta interpretación Jurisprudencial puede llegar a resultar paradójica si tenemos en cuenta que el propio TS permite justamente lo contrario. Nos referimos a las sentencias que permiten clasificar “urbano” zonas de suelo que están pendientes de elementos de urbanización y en estado rural, por el simple hecho formulario de que el planeamiento general establece las operaciones o acciones concretas de urbanización, sin necesidad de planeamiento de desarrollo. Esta posibilidad parte del artículo 78-b) LS 76, que afirmaba: “constituirán suelo urbano los terrenos que

---

legales aludidos. Por ello, el plan está estrictamente vinculado a dicha realidad física, que ha de trasladar sus determinaciones de clasificación.” Más moderada es la posición de PAREJO ALFONSO Y BLANC CAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, Tirant lo Blanch, 1999, pág. 231: “La situación fáctica de un terreno, sin duda, es un factor importante que debe condicionar la decisión calificadora que adopte el plan, pero de ella no se deriva, sin más, la clasificación del suelo como urbano. Lo que importa es la valoración que el planificador efectúa al relacionar esa situación fáctica con el futuro modelo territorial previsto; y, a la vista de esa ponderación, debe decidir qué tipo de instrumento de actuación urbanística es idóneo para ejecutar la ordenación con garantías de eficacia técnica que convengan a la mejor urbanización: la actuación integrada, más compleja y que exige una gestión siempre pública, o la actuación aislada, más sencilla y que puede realizarse con consentimiento del dueño civil del suelo, sin necesidad de instrumentos jurídico – públicos de gestión urbanística como la reparcelación.”

<sup>20</sup> La STS 6 de junio 1989, afirma: “... a pesar de que en cuestionados terrenos se cumplan las condiciones legales, esto no es suficiente si, además el planificador no los incluye expresamente en el plan como suelo urbano...”

---

en ejecución del plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior”, y ha provocado en la actividad urbanística española miles de atribuciones del concepto de “urbano”, incluso “consolidado”, a zonas que precisan de actuaciones importantes de reforma interior o de paquetes de urbanización. Este proceder es una manifestación del urbanismo voluntarista que utiliza la construcción normativa para desconectar los inconvenientes derivados de la utilización correcta de los principios constitutivos y las categorías urbanísticas que los desarrollan.<sup>21</sup>

Así por ejemplo, un suelo que no tiene los servicios y que entra en la figura del suelo rural de la LS, sería suelo urbano incluso consolidado, con la simple previsión en el planeamiento de una actuación aislada de urbanización. En tal caso, el PGMO lo mancha de urbano a pesar de no tener urbanización y se limita a establecer la necesidad de actuar sobre este suelo para dotarle de urbanización. Por el contrario, una porción de suelo transformado que cuenta con los elementos de urbanización puede ser apartado de la clasificación “urbano” con la mera negación de este carácter en el planeamiento.

---

<sup>21</sup> La STSJ Cantabria 12 de mayo 1999 afirma: “El artículo 10,b) se refiere a terrenos cuya urbanización definitiva se materializa mediante la pura y simple ejecución del planeamiento general, sin necesidad de plan alguno de desarrollo, motivo por el cual el primero ha de precisar con exactitud los trámites necesarios para que el resultado señalado se produzca. Así se desprende analógicamente del artículo 21,b) del RP que impone al plan general el señalamiento de las operaciones de reforma interior o acciones concretas de urbanización precisas para conseguir los niveles de dotación necesarios de los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, todos ellos con las características adecuadas a las edificaciones que hubiere o hayan de construirse.”

---

El peso de algunas argumentaciones jurisprudenciales en esta cuestión obliga a remitirnos a las SSTs 21 de junio 1999 y 23 de octubre 2002, cuyos postulados hacemos nuestros con el mismo tono denuncia que parece emplear esta última sentencia. Al tratar la posibilidad de clasificar de urbano terrenos rurales para los que el PGMO prevé actuaciones futuras de urbanización, la sentencia de 23 de octubre 2002 se pronuncia de forma contundente: “Pero las cosas no son así. El planificador puede clasificar como suelo urbano el que lo sea efectivamente en el momento en que el plan se formule, y ninguno otro. Si el plan quiere crear suelo urbano, habrá de clasificarlo como urbanizable, a fin de que en ejecución del plan se convierta en urbano. Y téngase presente que la distinción no es baladí porque, entre otras cuestiones, las cesiones que los propietarios han de hacer no son las mismas en el suelo urbanizable que en el urbano, y el plan no puede variarlas a su gusto manipulando la clasificación que corresponda.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Véanse las consideraciones de TOLOSA TRIBIÑO, *El uso del suelo*, DAPP, 2006, págs. 120 – 124. MELON MUÑOZ y otros, en *Memento Práctico Urbanismo*, Francis Lefebvre, 2007, pág. 206, se remite a la Jurisprudencia para afirmar que los servicios “han de existir en la actualidad, es decir, en el momento de planificar. La circunstancia de que en épocas pasadas los servicios fueran calificados como urbanos y se comenzaran a realizar movimientos de tierras para su ulterior urbanización carece de relevancia alguna a efectos de determinar su naturaleza actual.” Esta situación ha sido definida como un “coladero” por BELTRÁN AGUIRRE Y OTROS, *Comentarios a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones*, Aranzadi, 1999, pág. 235. Véanse los criterios utilizados por GARCÍA GIL, *El nuevo derecho del suelo*, DAAP, 2007, págs. 89 y ss. Con tono más relajado, pero con la misma claridad de ideas, la STS 21 de junio 1999 afirma que: “Esta cuestión ha de ser resuelta en las citadas sentencias en el sentido de que los artículos acabados de citar, deben ser interpretados de modo tal que el planificador sólo puede clasificar como suelo urbano aquel que cuente con los servicios urbanísticos, legalmente previstos o que se encuentre en áreas consolidadas por la edificación, pero no sobre otro tipo de suelo en el que pueda existir la voluntad de urbanizarlo, pues ese suelo habrá de ser clasificado como urbanizable, y una vez urbanizado, adquirirá la naturaleza de urbano, respondiendo esta tesis a una doctrina ya consolidada del Tribunal Supremo... No es pues, aceptable la tesis de la posibilidad de existencia de suelo urbano no urbanizado, no pudiendo clasificar las Normas Subsidiarias o el Plan General, como suelo urbano, sino aquél que verdaderamente lo es, de acuerdo

---

### III. CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO POR EL GRADO DE TRANSFORMACIÓN

#### 1. Construcción del suelo urbano en atención a su desarrollo físico

El suelo está urbanizado si en el transcurso del tiempo, con o contra la legalidad urbanística, se ha ejecutado lo que necesita técnicamente para la actividad que sobre el mismo se despliega. El planificador queda sujeto a una valoración reglada de la realidad existente sobre el suelo, conforme a los elementos que fije la normativa aplicable. En este escenario se convierte en cuestión primaria la identificación de la fuente normativa que establece los elementos de urbanización que debe tener el suelo para considerarse urbano.

El artículo 68 LS 56 consideraba que suelo urbano era el “urbanizado”, pero no determinaba los servicios precisos para adquirir tal condición. Fue el artículo 78 LS 76 el que fijó tales servicios: acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. Dos años más tarde, el artículo 21 RPU reproducía las mismas exigencias de la Ley de 1976. El RGU, del mismo año, hacía en el artículo 149 una interpretación auténtica de lo que debía ser entendido por

---

con los criterios legales antes citados.” Véase la STS 19 de febrero 2008 estudiada por ARROYO MARTÍN, “Estudio de reciente jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico”, *RDUMA*, Núm. 250, junio, 2009: “El Ayuntamiento demandado no solamente no ha probado eso, sino que se ha enredado en el pleito con ideas bastante equivocadas sobre la caracterización del suelo urbano, afirmando que el artículo 8-b) de la Ley estatal 6/98, que prescribe que son suelo urbano los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo, significa que el Plan puede clasificar ya como urbanos esos mismos suelos, lo que es erróneo, pues lo que tal precepto quiere decir, con toda obviedad, es que son (mejor, serán) urbanos los terrenos urbanizables que a medida que se ejecute el Plan vayan cumpliendo los requisitos de urbanización exigidos en el artículo 8-a). Pero, de momento, el Plan no puede clasificar esos suelos como urbanos, sino como urbanizables. Esa definición del artículo 8.b) es una definición de futuro.”

“grado de urbanización normal”.<sup>23</sup> Más tarde, el artículo 8 de la LRSV entendía que “tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) El suelo ya transformado, por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica...”

Observamos que estos cuatro servicios son los considerados tradicionalmente por la normativa estatal como “básicos” para que el suelo pueda entenderse en estado de urbanizado. Sin embargo, tras la STC de 1997 que derogó la LRSOU, la competencia para determinar las prendas concretas de las que debe vestirse un suelo para alcanzar el traje de la urbanización, corresponde a cada Comunidad Autónoma y así lo reconoció el FJ 13 de la STC 164/2001, del siguiente modo: “El artículo 8.a) LRSV en su referencia al suelo “ya transformado” solo fija criterios

---

<sup>23</sup> Se considera que una parcela posee un grado de urbanización normal cuando reúne las siguientes características:

- a) Calles con calzadas y aceras pavimentadas.
- b) Dotación de agua comprendida entre 50 y 100 metros cúbicos por hectárea y día, con red de distribución de agua con servicio a pie de parcela.
- c) Red de saneamiento con servicio a pie de parcela.
- d) Red de distribución de energía eléctrica en baja tensión con servicio a pie de parcela.
- e) Red de alumbrado público en calles.

La forma de graficar los servicios en el planeamiento es mediante pormenorización, en los términos comentados por YAÑEZ VELASCO, “Conceptos de uso en la legislación del suelo (especial referencia a la calificación y zonificación)”, *RDUMA*, nº 156, septiembre, 1997: “Por último, hay que hacer una referencia a unos usos como lo son los servicios de suministro: gas, electricidad, agua, alcantarillado y teléfono, cuyas estaciones de servicio el Reglamento dice que se les asignarán terrenos, y se considerarán como un uso pormenorizado, pero que calla respecto a la consideración de las propias redes; lo cierto es que, si la vía pública tiene la consideración de uso pormenorizado, también deben tenerlo estas redes, si bien tienen la particularidad de que suelen ir bajo tierra y cuyo encaje en el planeamiento es problemático, pues como sabemos, los Planes suelen ser bidimensionales.” Sobre la naturaleza jurídica de lo que deba entenderse por obras de urbanización y los servicios que la integran véase CORTÉS CORTÉS, *La ejecución y recepción de las obras en las urbanizaciones de iniciativa particular*, Aranzadi, 2001, págs. 34 y ss. Estudia la cuestión MERELO ABELA en “Régimen del suelo urbano con urbanización consolidada”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, cit., 2006, págs. 196 – 199.

---

“mínimos”, conocidos frecuentemente como determinantes de la urbanización primaria, pero ni precisa cuándo han de considerarse cumplidos aquéllos requisitos mínimos, ni impide que aquéllos requisitos se complementen al alza por cada Comunidad Autónoma... la referencia al artículo 8.b) LRSV a los terrenos urbanizados en ejecución del planeamiento no se acompaña de específicos criterios sobre cuándo ha de considerarse ejecutado el planeamiento, ni sobre qué hipotético instrumento de planeamiento es el ejecutado; estas determinaciones caen en la esfera de decisión de cada Comunidad Autónoma.”

No obstante esta reserva legal a las leyes de suelo o urbanismo de las CCAA, en la determinación de los servicios ha tenido siempre un peso importante el planeamiento municipal. El artículo 63 LS 56 ya entendía que la condición de solar se adquiriría cuando existía una superficie urbanizada “con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan.” Esta misma reserva al plan en materia de solares se contiene en el artículo 82 de la LS 76, y pasó a los artículos 21.b) y 40 RPU para el suelo urbano y el urbanizable respectivamente.

En la actualidad, la Ley autonómica deja margen de maniobra a los Ayuntamientos para que en el planeamiento modalicen los criterios de urbanización establecidos en la propia Ley, como hace el artículo 62 LM al permitir al planeamiento general establecer los “requisitos mínimos” que han de reunir los servicios urbanísticos recogidos en dicho precepto.<sup>24</sup> Esta delegación competencial puede usarse irregularmente por las corporaciones locales para convertirse en definidoras de los elementos de urbanización, que es tarea reservada a Ley y, en su

---

<sup>24</sup> Véanse las consideraciones que hacemos en este mismo Capítulo al hablar del requisito de pavimentación asfáltica de los viales de acceso a suelos para su clasificación de urbanos.

caso, a la interpretación que de la misma haga la Jurisprudencia. Hay que reconocer que es el planeamiento municipal el que descende a las necesidades de cada ámbito concreto y puede por ello determinar de qué elementos está necesitado un suelo en función de sus particularidades. Es consecuente con este planteamiento que para suelos con regímenes especiales o diferenciados la LM prevea planeamientos especiales que puedan definir las “exigencias mínimas de urbanización adecuadas a las características de núcleo” (artículo 116 LM, regulador de los planes especiales de ordenación de núcleos rurales). Pero también hay que reconocer que estos requisitos pueden utilizarse irregularmente para imponer exigencias que no corresponden a las circunstancias propias del suelo en cuestión. Este proceder se manifiesta especialmente cuando el planeamiento pide a los servicios una integración en las redes convencionales que está desconectada de las posibilidades reales de conexión de muchos asentamientos, como estudiamos a continuación.

La Jurisprudencia estatal y autonómica ha hecho una construcción de las infraestructuras de servicios de urbanización que exige su integración en las redes convencionales. No basta por tanto que haya suministro de energía eléctrica, o abastecimiento de agua, o drenajes, sino que es preciso que estos servicios estén conectados a las redes energéticas o hidráulicas del mallado municipal. A esto se refieren las sentencias cuando predicen que los servicios estén “integrados en el mallado urbano”<sup>25</sup>. Pero a este postulado hay que hacer las siguientes matizaciones

---

<sup>25</sup> Véase la STSJ Valencia 15 de abril 2010.

## 2. Tecnología ingenieril de las obras civiles

Los servicios urbanísticos de los asentamientos humanos no se han implantado ayer y conforme a las últimas tecnologías, sino que lo han hecho a lo largo de los años y conforme a criterios normativos y concepciones arquitectónicas muy diferentes a las actuales. Por este motivo hay sentencias que recurren al criterio hermenéutico de la “realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas” las normas (artículo 3 CC), para considerar que no pueden exigirse criterios actuales a servicios implantados antiguamente. La STS 30 de junio 1989 reflexionó sobre la exigencia del servicio de “evacuación de aguas” que prescribía la LS 76, y consideró suficientes las fosas sépticas.<sup>26</sup> Sin embargo, existen sentencias posteriores que dan la espalda a esta interpretación y consideran que debe exigirse la conexión a la red de alcantarillado municipal para clasificar el suelo de urbano de creación pretérita. A estas sentencias hay que replicar la doctrina jurisprudencial por la que la condición de solar sólo se adquiere una vez, y no

---

<sup>26</sup> Afirma la sentencia: “Por esta razón es por lo que se exige el servicio de evacuación de aguas y no la red de alcantarillado y menos la red de saneamiento completa que es, por desgracia, una de las infraestructuras de que más carecen nuestros municipios.” Más recientemente y en STS de 1 de junio 2010 se afirma: “Seguidamente se denuncia que la sentencia recurrida infringe lo dispuesto en una serie de preceptos del ordenamiento urbanístico (artículos 10 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, 78 a del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 , 8 . a de la Ley 6/1998 y 21 a del Reglamento de Planeamiento, y la doctrina jurisprudencial, recogida en las sentencias que se citan, todas ellas interpretativas del artículo 78. a del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 , por no respetar el carácter reglado del suelo urbano, ya que el planeamiento anterior así había clasificado las parcelas de la recurrente, que, si bien carecían de red municipal de alcantarillado o evacuación de aguas, tal deficiencia es perfectamente sustituible por el sistema de fosas sépticas, como esta Sala del Tribunal Supremo lo ha reconocido en sus Sentencias de fechas 13 de junio de 1988, 28 de enero de 1989 y 14 de abril de 1992.”

puede perderse por la exigencia de nuevas concepciones normativas, conforme a la STS 10 de noviembre 2005.<sup>27</sup>

Y cuando esta sentencia afirma “concepciones normativas”, se refiere a toda norma, tenga rango de Ley o de Reglamento, como tienen los planes municipales. Si un terreno adquirió la condición de urbano conforme a una Ley o planeamiento pretérito, es cuestionable que la pérdida por las nuevas concepciones de un ordenamiento posterior, producto de una sociedad con tecnología más avanzada. Cuestión distinta es que sea necesario acometer una mejora de dicho servicio mediante las actuaciones correspondientes, pero sin que su formato le obligue a salir del suelo urbano.

### **3. La ambivalente titularidad de los servicios urbanísticos**

Existen infraestructuras de servicios que pueden pertenecer a los particulares y no estar integradas en el dominio público. A su vez, estas infraestructuras privadas puede que se hayan implantado al margen del control administrativo o con respeto a los procedimientos establecidos y, en cualquiera de ambos casos, que su vigilancia o inspección la realicen entidades públicas (o sus concesionarios) o que se haga privadamente por los particulares. A modo de ejemplo, las fosas sépticas individuales o colectivas son servicios de evacuación y pertenecen al propietario de las fincas que generan el residuo. En décadas pasadas la utilización de las

---

<sup>27</sup> La sentencia se pronuncia del siguiente modo: “Una parcela que adquirió, conforme al ordenamiento urbanístico entonces vigente, la condición de solar, no puede perder ésta porque se apruebe una norma que requiera para adquirir esa condición nuevas exigencias.”

---

mismas fue admitida, como hemos comprobado con la STS de 30 de junio 1989. Si la legislación, Jurisprudencia y planeamiento municipal permitieron su uso regular, no puede decirse sin una reflexión jurídica que las zonas de nuestro paisaje “urbanizado” que carezca de fosas sépticas por esta causa no puedan ser consideradas suelo urbano.

Pero no se trata tan sólo de experiencias pasadas, ya que en la actualidad las fosas sépticas están permitidas de forma excepcional en porciones del suelo español ante la imposibilidad presupuestaria de realizar obras para el tendido de colectores hasta las depuradoras, en asentamientos alejados de los núcleos principales.<sup>28</sup> En este caso, no podemos decir que la titularidad privada de una infraestructura o su desajuste a los patrones tecnológicos del momento impida al suelo que la tiene contar con la clasificación de urbano.

Fuera de lo excepcional y dentro de lo habitual, la instalación de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales privadas está legalmente permitida. En este caso, la infraestructura tendrá que pasar por controles ambientales para su implantación, pero su titularidad seguirá siendo privada.<sup>29</sup> Su vertido será objeto de autorización y sometimiento a canon conforme a la normativa regional de depuración de aguas residuales, y por la entidad encargada de su control. Por tanto, una instalación privada, aunque construida y gestionada bajo vigilancia pública, puede ser una infraestructura considerada en la red municipal de saneamiento a efectos de que los terrenos alcancen la clasificación de urbano.

---

<sup>28</sup> Véase el caso del Ayuntamiento de Catral, en el que el Consell autorizará la ejecución de más de mil fosas sépticas y legalizará las viviendas que dispongan de la misma.

<sup>29</sup> Véase la E.D.A.R privada que depura las aguas negras de varias urbanizaciones en Sucina, Murcia.

Existen, en último término, infraestructuras que se implantaron de forma privada y al margen de las exigencias de la normativa vigente. Pensemos en una pequeña potabilizadora<sup>30</sup> y un depósito destinado a suministrar agua de consumo humano, como existe en muchas aldeas o pequeños asentamientos españoles. En tal caso, el servicio de abastecimiento de agua, competencia municipal, está en manos de particulares y sin control público. A este respecto, la STS 13 de febrero 1991 afirma que por abastecimiento de agua debe entenderse el suministro de agua potable: “facilitado desde los depósitos adecuados a través de conducciones necesarias por los Municipios...la entidad dice disponer de un pozo del que extrae el agua para su industria, pero no acredita un suministro de agua apropiado.”

Sería en todo caso necesario que la captación, conducción y tratamiento se realice por un “gestor” de los establecidos en el artículo 2 del RD 140/2003 y quede sometida al control de las autoridades sanitarias correspondientes<sup>31</sup>. En este caso, la potabilizadora, depósito y redes se podrían considerarse integradas en la infraestructura municipal (“red municipal” a la que se refiere la STS 30 de marzo 2005) a efectos de atribuir al suelo la condición de urbano, aunque no estén en la red general de suministro de aguas.<sup>32</sup> Esta situación se produce de forma transitoria cuando las nuevas urbanizaciones tienen edificaciones en uso y las obras de urbanización no han sido recepcionadas por el Ayuntamiento, de modo que las infraestructuras hidráulicas siguen siendo privadas.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> No nos estamos refiriendo a las grandes Plantas Potabilizadoras (ETAP) destinadas a abastecer demandas masivas.

<sup>31</sup> Véase de DEL MAR MUÑOZ, “Bruselas investigará 250 urbanizaciones españolas sin agua garantizada”, *RDUMA*, nº 250, junio, 2009.

<sup>32</sup> Véase el problema planteado en Zahara de Los Atunes a principios de la década pasada, ya que las redes de abastecimiento de agua de consumo humano eran privadas.

<sup>33</sup> Así está sucediendo en 2011 en la urbanización La Pared, en Fuerteventura.

---

Lo que no parece responsable es que el planeamiento municipal de la espalda a las particularidades situacionales de los asentamientos tradicionales dispersos por el término municipal, exigiendo unas conexiones a las redes convencionales presupuestariamente inasumibles por el coste de su ejecución y por las distancias a sortear. Sería una actitud antiurbanística desconectada de la realidad del suelo, de la ciencia urbanizadora, y de los derechos de los propietarios. Por este motivo hemos insistido antes en el riesgo de que el planeamiento determine los servicios mínimos que deben tener las diferentes zonas o ámbitos del término municipal. Si un plan de un término salteado de asentamientos tradicionales alejados del núcleo principal, considera que “evacuación de aguas” es conexión a red de alcantarillado “en todo caso”, estará dejando fuera de la clase urbano a suelos desarrollados a lo largo del tiempo y que no tienen posibilidad de llegar a las redes generales.

Entendemos que la normativa y, en su caso, la interpretación jurisprudencial, no puede limitarse a predicar la integración de los servicios en las redes municipales sin explicar, servicio por servicio:

- La legitimación jurídica para implantarlo (licencias, controles ambientales, etc.).
- La posible titularidad pública o privada del mismo.
- Los controles sanitarios y de cualquier índole que las administraciones tienen la obligación de ejercer, cualquiera que sea la titularidad del servicio.
- Las condiciones transitorias para adaptar las estructuras antiguas a las nuevas tecnologías urbanizadoras.
- Las condiciones por las que los antiguos servicios de titularidad privada tienen que integrarse en el dominio público, en su caso.

- Los incumplimientos de los deberes en la instalación y mantenimiento del servicio que le impiden considerarse en la “red municipal” a efectos de clasificación del suelo urbano.

Mientras no se haga de este modo, los enunciados indeterminados de las normas y las valoraciones genéricas de la Jurisprudencia seguirán permitiendo las injusticias concretas que el planeamiento está cometiendo en infinidad de asentamientos humanos.<sup>34</sup>

#### **4. Infraestructuras ejecutadas para nutrir desarrollos planificados**

Los servicios tienen que ser suficientes para la edificación existente, o para la prevista en caso de que el planeamiento diseñe un crecimiento urbanístico para la zona. Las instalaciones, redes, potencias y caudales no se medirán por tanto con relación a lo que hay, sino a lo que está planificado que haya.<sup>35</sup> La valoración de los servicios en atención al modelo de crecimiento previsto estaba ya contemplada en el artículo 21 RPU, y pasó posteriormente a la legislación estatal de suelo y, tras esta, a las leyes de suelo de las CCAA. Esta circunstancia fue contemplada por la

---

<sup>34</sup> ALONSO FERNÁNDEZ, en “Aproximaciones técnicas a los conceptos de malla urbana, trama urbana y red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población”, *RDUMA*, nº 256, junio, 2010, afirma con gran seguridad, como profesional técnico, que “no se debe pasar de dejar de resaltar en este punto que ni la cuestión de la consolidación por la edificación, ni la de la dotación de servicios, se regulan en la legislación urbanística con la suficiente claridad como para permitir concluir a nadie, desde la técnica, que un determinado terreno está consolidado o dotado de servicios, de tal manera que indudablemente deba ser considerado urbano, al parecer al margen de lo que diga el planeamiento.”

<sup>35</sup> SSTs 29 de mayo 1998, 4 de mayo 1999, 4 de mayo 2000, 28 febrero 2001.

STS 30 de junio 2006, cuyo discurso se hace fuera de las consideraciones evolutivas de la tecnología, como antes hemos planteado.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Establece esta sentencia: "Partiendo de las anteriores premisas el único motivo, en los que se consideran infringidos los artículos de precedente cita, no puede ser estimado, a la vista, fundamentalmente, de la ausencia de los expresado requisitos de la red de abastecimiento de aguas y de la red alcantarillado o saneamiento para la evacuación de aguas en la parcela a que el litigio se concreta, y ello, de conformidad con una reiterada jurisprudencia de la Sala al respecto. Así en la STS de 18 de marzo de 2004 dijimos que «la jurisprudencia consolidada viene exigiendo que el sistema de evacuación de aguas sea capaz de servir no sólo a la edificación que exista sino también a la que pueda construirse sobre los terrenos, según establecen los artículos 21 a) del Reglamento de Planeamiento del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre». Sentencia en la que se añadía que «concretamente esta Sala Tercera ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de 26 y 29 de mayo de 1998, 29 de octubre de 1998, 4 de mayo de 1999, 4 de mayo de 2000 y 28 de febrero de 2001, que los pozos negros o fosas sépticas no llenan las exigencias del requisito legal de evacuación de aguas, exigido por los citados preceptos». En la STS de 28 de febrero de 2001 señalamos que «en todo caso, no es ocioso advertir que la inexistencia de un servicio de evacuación de aguas, cumpliendo las finalidades de ese servicio con fosas sépticas, no permite afirmar, como sostiene el recurrente, que se dispone de los servicios para que el suelo sea considerado como urbano». La STS de 30 de junio 2006 afirma: "Por su parte en la STS de 4 de mayo de 2000 expusimos que el «dato sobre la ausencia de evacuación de aguas es un dato de hecho que no puede ser discutido en casación», añadiendo que «faltando el servicio de evacuación de aguas, el suelo no pudo ser clasificado como urbano por las Normas Subsidiarias (ni, lógicamente, por el Plan Parcial de desarrollo ni por las Bases y Estatutos, instrumentos todos ellos por otra parte inhábiles para clasificar suelo), ya que los pozos negros o fosas sépticas no sirven para cumplir el requisito legal. (Por todas, sentencia de este Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1998), la cual razona del siguiente modo: «En cuanto a la evacuación de aguas (y a pesar de lo que en su día pudiera interpretar el legislador por tal, con criterios que pueden verse alterados por el principio de interpretación sociológica reconocido en el art. 3º.1 del Código Civil, que prescribe que las Leyes deben interpretarse también con arreglo a la "realidad social del tiempo en que de ser aplicadas"), en cuanto a la evacuación de aguas residuales, repetimos, no hay duda de que, en los albores del siglo XXI, los mecanismos de pozos negros y fosas sépticas son absolutamente inadecuados para tal evacuación. (Aparte de ello, en el supuesto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1989 existía un aspecto de discriminación que no se da en el presente caso). Por lo demás, las de este Tribunal de 26 y 29 de mayo de 1998 llegan a la misma conclusión que ahora mantenemos»... La prueba pericial practicada en autos es concluyente en el sentido de afirmar: el abastecimiento de agua se obtiene por un bombeo a partir de un pozo de profundidad 3 metros aproximadamente; la evacuación de aguas residuales se hace a una antigua fosa séptica existente en las traseras de las edificaciones de esta zona; el suministro de energía eléctrica

## 5. Ejecución incompleta de elementos

Es muy importante tener en cuenta que no es necesario que todos los servicios estén implantados de forma perfecta y a pleno rendimiento, sino que basta que estén suficientemente desarrollados para que las obras que resten, o las instalaciones que queden por ejecutar, sean de menor importancia o de simple conexión. Por ejemplo, si un asentamiento dispone de un centro de transformación de tensión eléctrica, pero no se han hecho las redes de baja tensión para llevar electricidad a las parcelas, se considera que la “electrificación” pendiente no le impide gozar de la cualidad de suelo urbanizado.<sup>37</sup> Esta posición recuerda a la mantenida por la Jurisprudencia para considerar que una construcción está terminada a efectos de la suspensión procesal de una obra nueva, conforme al artículo 250.1.5<sup>o</sup> LEC. En tales casos, basta que estén terminadas las obras de estructura sin ser necesario cierres ni, por tanto, acabados. Al definir el suelo

---

se realiza desde un transformador muy próximo al edificio; la finca objeto del presente informe dispone de acceso rodado constituido por una explanada que se utiliza básicamente para aparcamiento pero que proporciona acceso hasta el edificio existente.”

<sup>37</sup> Los elementos necesarios son las conexiones viarias, el abastecimiento y evacuación de aguas, y el suministro de energía eléctrica. En los últimos tiempos han tomado gran importancia los servicios de telecomunicaciones y de gasificación. Esos servicios deben tener las características adecuadas para servir a los usos e intensidades asignados al ámbito por el planeamiento. La dilucidación de si los servicios son los adecuados es una cuestión que deber ser interpretada en cada caso en particular mediante un informe pericial serio. Acerca del profesional competente, su responsabilidad y el alcance probatorio de su informe en caso de litigio, véase FARIÑA TOJO y otros, *Dictámenes periciales urbanísticos*, La Ley, 2002, págs. 52 y ss. En los casos litigiosos, la Administración actuante tiende a considerar que los servicios son insuficientes o, en su caso, que no están definitivamente contruidos o implantados. Basta con que las obras de suministros y evacuaciones estén realizadas, aunque se esté pendiente de puestas en funcionamiento o conexiones de última hora. La STS 2 de abril 1986 afirma: “...lo que debe exigirse, como indica el mencionado artículo segundo del Real Decreto-Ley 16/1981, es que esos servicios tengan las características adecuadas para servir a la edificación que se haya de construir, que es lo que ocurre en el presente caso.”

urbanizado, la LS precisa en el mismo sentido y permite que los terrenos, no teniendo implantados los servicios, puedan llegar a contar con ellos “sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento”.<sup>38</sup>

## 6. Puntos de entronque o conexión exteriores al suelo usuario

El simple dato técnico de disponer de conexión o entronque no puede ser utilizado para justificar el carácter urbano de terrenos que no tienen las infraestructuras interiores de distribución y que las toman de puntos exteriores a la zona, ejecutados sin atención al asentamiento en cuestión puesto que están al servicio de urbanizaciones adyacentes.<sup>39</sup> Llevado este planteamiento al suministro eléctrico,

---

<sup>38</sup> Véanse las preguntas que hace ALONSO FERNÁNDEZ, ob. cit: “Más complejo aún es el tema de los servicios: ¿Debe de disponerse de absolutamente todos los servicios citados en el artículo 21 del Reglamento de Planeamiento: «accesos rodados, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica», o bien teniendo en cuenta que en el suelo urbano se admiten obras ordinarias de completamiento y refuerzo de infraestructuras, e incluso obras de reforma de los servicios<sup>10</sup>, podría faltar alguno de esos servicios? ¿Cuántos?, o, más difícil todavía: Cuando se dice que las características de los servicios deben ser «adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir» ¿qué ocurre cuando el plan considere un terreno no edificado como no urbanizable y, por lo tanto no haya ninguna previsión de construir? ¿Qué características deben tener los servicios donde no está previsto edificar nada?”

La STS 30 de enero 2003 afirma: “La carga de la prueba de la existencia de los servicios urbanísticos corresponde al demandante. Acerca del suministro de energía eléctrica sólo sabemos lo que más arriba hemos subrayado, y de esos hechos no se deduce incontestablemente que exista suministro de energía eléctrica, pues no se nos explica a cuánta distancia se encuentra la línea de alta tensión, lo que constituye un dato fundamental. Es cierto que este Tribunal Supremo ha dicho que basta la posibilidad de obtención de la energía eléctrica mediante «razonables obras de conexión» , que confirma los razonamientos de instancia, pero en el presente caso se desconoce si esas obras de conexión son o no razonables.”

<sup>39</sup> CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, “Toda construcción a implantar, en cualquier clase de suelo, habrá de estar conectada a la malla urbana”, *RDUMA*, nº 248, febrero 2009, afirma: “Empero nada más lejos de la realidad, por cuanto cualquier implantación lindante a un

podríamos encontrarnos con un asentamiento en el que alguna de sus parcelas o manzanas no están alcanzadas por la red interior de baja tensión de la zona y, además, la zona conecta con la red de media mediante un centro de transformación exterior, construido al servicio de una urbanización cercana (dependiendo en todo caso de las tensiones de distribución de la zona por su entidad y por su ubicación geográfica concreta).

Llevado este planteamiento al suministro hidráulico la STS 4 de noviembre 2007 niega al suelo la condición de urbano, toda vez que "en cuanto al abastecimiento de agua, el enganche se sitúa fuera de la zona de la actuación, en particular en el entorno de las urbanizaciones limítrofes, situadas en la zona urbana". La STS 28 de marzo 2008 denuncia que un desarrollo se esté aprovechando "de los servicios circundantes y periféricos existentes de diversa índole - fruto de anteriores gestiones urbanísticas en los sectores circundantes - como elementos determinantes de la clasificación que pretenden." <sup>40</sup>

---

núcleo de población ha de conectarse en la trama urbana y puede provocar disfuncionalidades en las infraestructuras y servicios, pensados originariamente para abastecer a un determinado número de inmuebles, habitantes y actividades terciarias, fabriles e industriales, por cuanto esas canalizaciones y suministros están concebidos para acoger una concreta intensidad de uso que se puede ver sobrepasada, y de ahí que la prudencia sugiera la necesidad de seguir conservando esta imposición normativa.

<sup>40</sup> La STS 30 de junio 2006 afirma en esta cuestión: "...la red de abastecimiento de agua lo hace por el otro lado de la calzada ya que no fue pensada para dar suministro a la nave que allí existió sino al núcleo de población, pudiendo decirse lo mismo de la red de saneamiento, con la circunstancia añadida de que ésta es una infrainstalación autónoma, exclusiva del núcleo rural, que vierte directamente al arroyo sin conexión con la red del polígono industrial ni con su estación depuradora: su precariedad e ineptitud son indiscutibles."

## 7. Las soluciones injustas por deficiencia puntual de servicios

La Jurisprudencia insiste en que la falta de un servicio impide al suelo ser urbano. Este razonamiento contradice los pilares construidos por la Jurisprudencia para soportar la construcción tradicional del urbanismo, provocando las paradojas que comentamos a continuación.

La legislación estatal ha contemplado tradicionalmente las actuaciones de reforma o renovación de suelos ya urbanos cuando los servicios se deterioran o devienen insuficientes, y así lo hace el artículo 14.a).2) LS de 2008. La Jurisprudencia ha permitido que los suelos urbanos consolidados se desconsoliden para realizar estas operaciones de reforma, pero siempre que sea integral y que no se refiera a servicios concretos, puesto que la reparación puntual de un servicio debe atenderse mediante actuaciones aisladas, como comentamos reiteradamente y en diversos epígrafes de esta tesis<sup>41</sup>. Se trata operaciones que actúan no sobre un servicio, sino sobre la “urbanización” como conjunto integrado de infraestructuras de tránsito y servicios; por este motivo la LS 2008, al definir las actuaciones de reforma afirma que pretenden la renovación “de la urbanización” (lo que algunas CCAA denominan “reurbanización”). Esto significa que para reformar o implantar un servicio concreto, el plan no puede delimitar una UA. Según este razonamiento y teniendo el PGMO ante sí un asentamiento humano al que falta un servicio, se encuentra en la siguiente situación:

- No puede clasificarlo urbano.
- Si lo clasifica urbanizable el suelo quedará inevitablemente sometido a una actuación integrada, lo cual sólo atiende en este caso a la necesidad de reformar o

---

<sup>41</sup> Véase la STS 3 de noviembre 2010 y la STSJ Cataluña 21 de octubre 2010.

implantar el servicio puntual en cuestión, y este proceder no está permitido por la Jurisprudencia.

- Podrá clasificarlo “no urbanizable”, en franco desprecio a la realidad existente.

A la luz de esta sencilla argumentación cabe plantearse lo siguiente: si un suelo clasificado urbano adolece de un servicio, será necesario una actuación aislada; pero si el mismo suelo no está clasificado de urbano, al llegar la revisión del plan general no podrá clasificarlo urbano y prever una actuación aislada, sino que tendrá que dejarlo en la clase urbanizable, pendiente de una innecesaria e inexistente transformación integrada, o llevarlo al suelo no urbanizable en negación de la realidad sobre él existente. Parece conveniente no continuar por la línea de no poder clasificar como urbanos suelos que actualmente no reúnen todos los servicios, cuando razonablemente (por su escasa entidad, proximidad al núcleo, etc.) el plan puede dotarles de una ordenación detallada que evite la necesidad de planeamiento de desarrollo futuro, utilizando para ello la definición por la legislación autonómica de los servicios o de las áreas consolidadas por la edificación.

Esto provocaría que gran cantidad de núcleos de población de España carentes históricamente de algún servicio, generalmente el de alcantarillado, queden fuera del suelo urbano.<sup>42</sup> El Ayuntamiento es consciente de esta realidad y cuando se enfrenta a aglomeraciones humanas a las que falta un servicio no duda en clasificarlas suelo urbano, prescindiendo del imperativo legal y jurisprudencial. Pero cuando llega a pequeños asentamientos dispersos o a zonas de borde lo

---

<sup>42</sup> Véase la abundante cita jurisprudencial sobre el servicio de alcantarillado que contiene el estudio de SEGOVIA ARROYO, “Alcance de concretas determinaciones de la potestad administrativa urbanística en la reciente jurisprudencia”, *RDUMA*, nº 201, abril, 2003.

---

aplica con rigor y les niega el carácter urbano. Esta discrecionalidad es prueba de la contradicción en la construcción del suelo urbano y ha sido controlada judicialmente en la STS 22 de marzo 2005.<sup>43</sup>

Puede resultar desconcertante que al pleitear con la Administración Local, el mismo Ayuntamiento que ha clasificado urbano poblaciones importantes con falta de algún servicio básico, argumente con vehemencia la imposibilidad de clasificar urbano el suelo objeto del litigio por esta misma razón.

#### IV. LA SECUENCIALIDAD CONSTRUCTIVA DEL SUELO URBANO

Es misión complicada comprender la categorización del suelo urbano en las diferentes leyes autonómicas. Los textos mezclan criterios diversos y no siempre conciliables entre sí, dejan espacios vacíos deliberada o negligentemente, y están salpicados de contradicciones.

Es probable que una de las causas de estos fallos en la construcción estructural de la categoría esté en un accidentado traslado de las figuras de la LS 56 a lo largo del tiempo. El artículo 63 de esta Ley consideraba que el suelo urbano no sólo era el

---

<sup>43</sup> Establece la sentencia: "Partiendo de tal doctrina y analizando, fundamentalmente, el informe del Arquitecto Municipal la sentencia alcanza la siguiente conclusión: «En el extremo 4º del informe del Arquitecto al servicio de la Corporación Municipal, Sr. Alfonso, se hace constar que la parcela del recurrente no tiene los servicios requeridos para ser suelo urbano, pues por una fachada falta el alcantarillado, y el alumbrado público es mejorable; al margen de ello, tiene acceso rodado a través de vial asfaltado y cuenta con suministros de agua y energía eléctrica. Y con relación a la falta de alcantarillado, consta acreditado que la inexistencia de accesos a la red de alcantarillado no ha constituido obstáculo para calificar otros terrenos como urbanos." Sobre la prueba de los servicios véase la STS de 7 de marzo 2013.

transformado, sino el suelo que, en estado rural, tenía hecha la ordenación pormenorizada. Esto nos permitiría llenar un importante vacío de la normativa regional, que no termina de conocer el nivel evolutivo del suelo ordenado pormenorizadamente, sea en el plan general o en plan de desarrollo. Como hemos dicho anteriormente, es cuestionable la existencia de unidades de actuación en suelo urbano no consolidado fuera de operaciones de reforma integrada, puesto que si hay que ejecutar obras de urbanización y equidistribuir, el suelo no está transformado y no puede, en consecuencia, pertenecer a la clase urbano. Esta contradicción tiene un efecto dominó que alcanza al suelo urbanizable una vez hecha su ordenación pormenorizada, ya que se encuentra en la misma situación evolutiva que el suelo de las unidades de actuación ordenadas con detalle por el plan general. Sin embargo, la defectuosa construcción del suelo urbano como suelo transformado impide al legislador y a los interpretadores autonómicos considerar que el suelo urbanizable, una vez ordenado pormenorizadamente, es suelo en el mismo estado que el suelo urbano no consolidado incluido en UUA. Por tanto, el régimen actual y transitorio de usos previsto en cada Ley autonómica para el suelo urbano puede ser aplicable al no consolidado, pero no al urbanizable ordenado pormenorizadamente<sup>44</sup>.

Un ejemplo de esta situación es el artículo 71 LM, que bajo el título “régimen general de edificación en suelo urbano”, establece lo siguiente: “Podrán implantarse en las áreas donde el uso esté permitido, actividades económicas o dotaciones con anterioridad a la aprobación de los instrumentos de gestión y

---

<sup>44</sup> Al tratar las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado, considera que los textos legales contienen importantes “imprecisiones conceptuales”, MENÉDEZ REXACH, “Régimen del suelo urbano consolidado y del suelo urbanizable”, en *Derecho urbanístico del principado de Asturias*, El Consultor, 2003, pág. 191.

urbanización, siempre que respeten la ordenación señalada en el planeamiento...” Se trata de un suelo “urbano” pero carente de urbanización y de equidistribución, y con ordenación pormenorizada. En este estado no sólo se encuentran las UUA de plan general en suelo no consolidado, sino también los sectores de suelo urbanizable para los que se haya aprobado plan parcial. Este precepto, ¿sería entonces aplicable a los suelos urbanizables ordenados pormenorizadamente? Y más aún, ¿sería aplicable este régimen a los suelos urbanizables ordenados pormenorizadamente en el propio plan general, que han sido tratados del mismo modo, simultáneamente y en el mismo expediente, que el suelo no consolidado?

Intentando encontrar una explicación en los antecedentes legislativos, la LS 56 consideraba suelo urbano el que se refleja en la interpretación gráfica de la figura siguiente.



A partir de la LS 56, la legislación ha comenzado una confusa mezcla de enfoques que aceptan una realidad pero también su contraria<sup>45</sup>. La LS 76 eliminó del suelo urbano el ordenado pormenorizadamente y se instaló en el criterio de la transformación, como hizo el RPU en 1978 y como reprodujo la LRSOU de 1992. La LRSV de 1998 aceptó la concepción transformadora exigiendo la existencia de

<sup>45</sup> El modelo clasificatorio de la LS 56 imitaba la construcción inglesa de los tipos de suelo, como pone de relieve MATESANZ PARELLADA, “El suelo en la legislación urbanística española”, *Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible*, septiembre 2009, pág. 161.

servicios pero, a continuación, reguló un suelo urbano que carecía de urbanización consolidada. Se produjo a continuación el *sprint* legislativo autonómico, quizás sin la suficiente meditación en torno a categorías esenciales y, especialmente, en las del suelo urbano. Las leyes regionales reprodujeron la clasificación y categorización asumida por la competencia de la Ley Estatal, per el TC permitió a las CCAA establecer los elementos que determinan la consolidación. Y aquí está el *quid* del asunto, ya que se gestaron errores de base que han ido aumentando la confusión, en beneficio de la discrecionalidad administrativa y en perjuicio de los derechos de los propietarios de suelo. Las CCAA no han establecido un criterio diáfano que identifique las infraestructuras y servicios que permiten al suelo entrar en la clase urbano, pero que no son suficientes para llegar a la consolidación. Esta indefinición deja al suelo no consolidado en tierra de nadie, y en contradicción conceptual con el modelo de suelo urbano por la efectiva transformación<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> LÓPEZ FERNÁNDEZ, "Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano", *RDUMA*, enero, 2002, insiste en los problemas interpretativos del suelo no consolidado del siguiente modo: "En el permanente relevo terminológico a que estamos sometidos los que leemos Derecho Urbanístico, la primera duda se nos plantea en torno al concepto de «urbanización», y consiste en determinar si limita su alcance a la realización de las obras destinadas a implantar o adecuar los servicios urbanísticos, como parece más probable, o si incluye también la cesión de terrenos destinados a dotaciones públicas que han de ser urbanizados. Cuando pasamos a calificar esa urbanización como consolidada o no consolidada, pero admitiendo al mismo tiempo que la necesidad de cierto grado de complemento de la urbanización no excluya la consolidación, como se hace en el artículo 14.1, es lógico que los problemas interpretativos se incrementen en progresión geométrica." ALONSO FERNÁNDEZ, ob. cit., plantea la cuestión con la siguiente sencillez técnica: "Más complejo aún es el tema de los servicios: ¿Debe de disponerse de absolutamente todos los servicios citados en el artículo 21 del Reglamento de Planeamiento: «accesos rodados, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica», o bien teniendo en cuenta que en el suelo urbano se admiten obras ordinarias de completamiento y refuerzo de infraestructuras, e incluso obras de reforma de los servicios, podría faltar alguno de esos servicios? ¿Cuántos?, o, más difícil todavía: Cuando se dice que las características de los servicios deben ser «adecuadas para servir a la edificación que

---

## V. CONFUSIONES INDUCIDAS POR ACTOS ADMINISTRATIVOS

Este es un punto problemático en los despachos profesionales, ya que es habitual que la Administración haya colaborado de forma activa y pasiva, siempre parcial o tangencial, al desarrollo de asentamientos humanos al margen de la legalidad. De forma pasiva por el inexistente o insuficiente servicio de policía urbanística, en ocasiones debido a las limitaciones presupuestarias de la Corporación y en otras a la ausencia de voluntad política sancionadora. De forma activa puede la Administración colaborar con la transformación de suelo mediante la producción de actos administrativos.

Una porción de estos actos administrativos van encaminados a permitir que se ejecuten obras parciales de urbanización y a girar las liquidaciones correspondientes para que los particulares las paguen. Pensemos, por ejemplo, en una electrificación ejecutada por la Administración para un grupo de viviendas en una zona alejada del núcleo de población, que se repercute a los propietarios mediante la liquidación correspondiente. En muchas de estas ocasiones la Administración no identifica la modalidad de deuda de derecho público por la que se exige el pago al particular; cuota de urbanización, contribución especial, precio público, etc. Todas las cantidades que el particular pague para instalaciones parciales deben ser tenidas en cuenta el día futuro en que el suelo se transforme integralmente mediante una unidad de actuación, como estudiamos al tratar del canon de urbanización, las cuotas de urbanización y las contribuciones especiales.

---

sobre ellos exista o se haya de construir» ¿qué ocurre cuando el plan considere un terreno no edificado como no urbanizable y, por lo tanto no haya ninguna previsión de construir? ¿Qué características deben tener los servicios donde no está previsto edificar nada?"

Es muy importante tener presente en esta cuestión que las deudas de derecho público que ocasiona el suelo no determinan su clase. Por este motivo, el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, o el pago de algún servicio propio del suelo urbano (precios públicos de agua, o de recogida de basuras), no convierten al suelo en urbano.<sup>47</sup> Es habitual la convicción del propietario de que el acto administrativo de catastración en la Sección de Urbana de la Gerencia o Subgerencia del Catastro, atribuye al inmueble la condición de suelo urbano. No es así, puesto que en dicha sección se incluyen los inmuebles que el planeamiento clasifique de urbano y también de urbanizable sectorizado o, incluso, los clasificados de “no urbanizable”, si cuentan con los servicios urbanísticos, conforme al artículo 4 RD 1020/1993.<sup>48</sup>

Otra porción de estos actos administrativos están destinados a reconocer a los particulares el derecho a ejecutar construcciones propias del suelo urbano y que, por tanto, contienen el reconocimiento al carácter urbano del suelo en que se asientan. El acto por excelencia es la concesión de licencia de obras mayores y/o actividad, para construcciones o actividades que sólo pueden darse en suelos urbanizados, y a él se refieren algunas sentencias para argumentar que el suelo

---

<sup>47</sup> Véase la STS 20 de junio 2001.

<sup>48</sup> Afirma el precepto: “Sin perjuicio de la clasificación del suelo, resultante de la legislación y el planeamiento urbanístico, tendrán la consideración de suelo a los efectos de su definición como bienes inmuebles urbanos, y su consiguiente inclusión en el catastro inmobiliario urbano: a) El suelo urbano, el susceptible de urbanización, el urbanizable programado y el urbanizable no programado desde el momento en que se apruebe el programa de actuación urbanística, todo ello de acuerdo con las definiciones comprendidas en la legislación urbanística vigente. b) Los que, no estando incluidos en el apartado anterior, dispongan de vías pavimentadas o encintado de aceras y cuenten además con alcantarillado, suministro de agua, suministro de energía eléctrica y alumbrado público.” Véase el curioso varapalo recibido por el Ayuntamiento de Llanes, como consecuencia del cambio de criterio del carácter de los suelos a efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles provocado por la SJCA nº 5 de Oviedo, de 28 de enero de 2013.

sobre el que se autorizan construcciones es suelo urbano. Sin embargo, el TS es riguroso en exigir la concurrencia de todos los elementos que soportan la construcción Jurisprudencial de los “actos propios”, para poder alcanzar la conclusión de que la concesión de una licencia es una clasificación del suelo.<sup>49</sup>

## VI. ÁMBITOS SEMICONSOLIDADOS EN ÁREAS TRANSFORMABLES

Se plantean serios problemas si dentro de una actuación urbanística de transformación se encuentran terrenos ya transformados, situación que puede

---

<sup>49</sup> Es especialmente clara la STSJ Valencia 5 de julio 2002, casada por STS 15 de diciembre de 2005, con negación de numerosos de sus argumentos. La sentencia de instancia afirma que “resulta contrario a la doctrina de los actos propios que el Ayuntamiento conceda en 1973 licencia urbanística para edificar cinco naves industriales en suelo no urbanizable, permitiendo con ello la edificación y la consiguiente urbanización de la parcela, autorizando la conversión de la suelo no urbanizable en urbano industrial para, tras 25 años, negar sus propias actuaciones y pretender clasificar esos terrenos al margen de la realidad urbanística que su autorizaciones ha efectuado. Resumiendo: el Ayuntamiento de Elche ha permitido la instalación de un polígono industrial sobre SNU, convirtiéndose de hecho y de derecho en suelo urbano de uso industrial, estando por ello vinculado por sus propios actos, por la realidad fáctica y por el carácter reglado del suelo urbano por mandato legal.” Entre los motivos por lo que se estimó el recurso de casación del Ayuntamiento de Elche, se encuentra el hecho de las licencias se concedieron para actividades aisladas y comprendidas entre las autorizables en suelo no urbanizable. La STS 15 de diciembre 2005 casa la anterior en los siguientes términos: “Esto es, el acto propio del Ayuntamiento – la concesión de la licencia en 1973, con las características con que la misma aparece en las actuaciones – no reviste, en modo alguno, los requisitos de vinculación jurídica y eficacia, Jurisprudencialmente exigidos, para poder deducir del mismo –veinticinco años más tarde – la obligación del cambio de clasificación de los terrenos donde se ubica la construcción llevada a cabo con el soporte de la licencia concedida. Los efectos que la Sala de instancia deduce del acto propio municipal exceden, con mucho, del limitado ámbito de eficacia de la licencia concedida a la Cooperativa agrícola, luego vendedora de los terrenos, pues no podemos observar que con la concesión de la misma se estuviera, en 1973, creando, modificando o extinguiendo derecho alguno más amplio que el contenido en la propia licencia, o bien, se estuviera, causando o definiendo la situación jurídica clasificadora de los terrenos que la recurrente en casación pretende. Tal interpretación implica una extrapolación de la mencionada doctrina de los actos propios que no puede ser aceptada, debiendo estimarse el motivo formulado por el Ayuntamiento de Elche.”

haberse producido por diversos motivos. Es posible que al hacerse el planeamiento no existieran elementos de urbanización, y que éstos se hayan implantado más tarde al margen de la legalidad urbanística.<sup>50</sup> No faltan sin embargo casos en la realidad municipal española, en que la delimitación de actuaciones de transformación por el planeamiento se hace con inclusión de zonas ya urbanizadas, de forma deliberada o negligente.

Centraremos nuestro estudio en las áreas con una pluralidad de construcciones que han llegado a articular servicios comunes, por lo que tienen todos o algunos de los servicios urbanísticos. Surge el problema de la figura urbanística en la que encajar este contexto físico en función de su origen geourbano, ya que puede tratarse de simples urbanizaciones ilegales o bien de núcleos de vida asociados a un entorno rural.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que esta situación puede tener una regulación propia ya contemplada por la normativa autonómica. El RUCL regula el “suelo rústico de entorno urbano” y “suelo rústico de asentamiento tradicional”. Considera el artículo 33 del RUCL que estamos ante un suelo rústico de asentamiento tradicional cuando se trata de “zonas en las que se constate la existencia histórica de doblamiento disperso”. Para este suelo, el artículo 61 del RUCL permite la autorización de los usos que guarden relación directa con las necesidades de la población permanente o estacional del asentamiento, incluidas las construcciones e instalaciones necesarias para la obtención de los materiales de construcción característicos del propio asentamiento.

---

<sup>50</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, hace un tratamiento minucioso de las tradicionalmente llamadas “urbanizaciones ilegales” y sus vías de legalización en “Urbanizaciones privadas ilegales y fórmulas de legalización”, *La Notaría*, enero, 2001.

---

El artículo 13 de la LG identifica el suelo “urbano de núcleo rural”, como los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales, que el plan general defina y delimite como tales teniendo en cuenta, al menos, su inclusión como tal o en la de su área de influencia en planes anteriores, el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología histórico-tradicional de su entramado y de las edificaciones existentes en el mismo.

La LM crea las figuras del suelo urbano “de núcleo rural” y “especial” (artículo 63), así como el suelo urbanizable “especial” (artículo 66). Considera este Texto articulado que la existencia de asentamientos humanos estables debe ser objeto de un tratamiento especial, dentro de las clases de suelo definidas en la legislación estatal<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Se denomina “suelo urbano de núcleo rural” el terreno, incluido el propio de la “huerta tradicional de Murcia”, en el que se produzca agrupación de viviendas con viario e infraestructuras comunes y relaciones propias de la vida comunitaria, que constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario. Si carecen de alguno de los elementos descritos, pero se trata de un asentamiento con frente a camino público tradicional, se califica el suelo de “urbano especial”. Si en un escalón degradativo, se trata de simples asentamientos con urbanización parcial, el suelo es ubicado en la categoría de “urbanizable especial”. En cualquier caso, la determinación de una u otra categoría provoca el sometimiento a un distinto tratamiento jurídico urbanístico. El suelo urbano de núcleo rural y especial puede encontrarse consolidado y no consolidado, por lo que las actuaciones posibles, y las cesiones procedentes, serán distintas en uno y otro caso. Mientras el suelo urbano de núcleo rural tiene su propia figura de planeamiento para desarrollo – Plan Especial de Ordenación de Núcleos Rurales (artículo 116 LM) -, el suelo urbano especial y urbanizable especial están sometidos al tratamiento de los planes especiales de adecuación urbanística del artículo 117 LM.

Hasta este momento nos hemos referido a las zonas urbanizadas que constituyen asentamientos tradicionales ligados a las actividades productivas del suelo, pero también existen tramas creadas al margen de su entorno y sin respaldo legal. Se trata de las urbanizaciones ilegales que salpican la geografía española y que no persiguen aprovechamiento alguno de la riqueza del suelo que las circunda. Los ejemplos más extendidos son los de agrupaciones de viviendas de residencia o segunda residencia cuyo medio de vida no está relacionado con la tierra, o de naves industriales dedicadas a actividades desconectadas de la explotación del suelo de la zona.<sup>52</sup>

### **1. Urbanizaciones inacabables**

Además de esta diferenciación por su relación con el entorno, el asentamiento incluido en el ámbito mayor de una actuación urbanística puede estar afectado por el planeamiento en dos sentidos opuestos. Es posible que sus usos e intensidades sean compatibles con la ordenación del plan o, por el contrario, que el planeamiento prevea un modelo distinto que provoque la desaparición de todo o parte del enclave transformado. Nos ocupamos ahora de la primera hipótesis; asentamientos con crecimientos compatibles con modelo de transformación previsto.

---

<sup>52</sup> Tras la reforma de 2009 el RUCL se refiere a este suelo en el artículo 33 bis con la siguiente descripción: "Suelo rústico de asentamiento irregular. Pueden incluirse en la categoría de suelo rústico de asentamiento irregular los terrenos que hayan sido objeto de parcelación urbanística u ocupación por la edificación mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento."

La Jurisprudencia analiza la situación de estos propietarios y considera que al disponer de urbanización y no tener que ser eliminados por nuevas concepciones urbanísticas, no tiene sentido que queden dentro de actuaciones destinadas a dotar de urbanización, sencillamente porque ya disponen de ella.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Véase a ARROYO YANES, "Sobre el régimen jurídico de las reparcelaciones urbanísticas. Comentario a la STS 23 de noviembre de 1993", *Diario La Ley*, 1995, T. III, pág. 691, considera que "no hay, por consiguiente, libertad de apreciación en este punto de cara a la planificación y gestión del suelo existente, pues la Jurisprudencia, de manera constante, abundante y hasta podemos decir que repetitiva, se inclina, frente a otras soluciones posibles, por respaldar este criterio material." El criterio del TSJ valenciano no parece estar en sintonía con la LUV y el ROGTU, que insisten en permitir la inclusión de suelo urbano en actuaciones integradas en el suelo urbanizable, cuando sea preciso para la actuación (obtención de infraestructuras o servicios, conexiones viarias, etc.). La STSJ Valencia 17 de abril 2004 explica con claridad meridiana esta cuestión: "...carece de sentido el someter a solares ya edificados y respecto de los que se ha patrimonializado –por tanto– el aprovechamiento... pues el cumplimiento de los objetivos y fines de la institución no guardan relación con la condición previa de solares edificados, en tanto que no deben participar en las cesiones para la adquisición gratuita por la Administración de los elementos señalados en el artículo 30 de la Ley –antes referido– y supondría la incardinación de una terreno cuya calificación y clasificación ya está predeterminada en un proceso transformativo que le es ajeno y sin otra finalidad – puesto que no va a adquirir una condición de solar que ya ostenta– que la de hacerle participar en mecanismos de equidistribución de cargas y participación pública en las plusvalías urbanísticas a los que no viene ni legal, ni conceptualmente, obligado, pues ha patrimonializado las facultades urbanísticas en su totalidad –con el consecuente aprovechamiento– y no resulta particularmente beneficiado por una acción urbanística que no transforma su terreno en solar. (...) en consecuencia, no es pertinente la inclusión en la Unidad de Ejecución de las parcelas que no precisan de actuación alguna para convertirse en solares, por no verse afectadas en su consolidación como tales solares por la acción urbanística que se va a desarrollar con la Actuación Integrada cuyo ámbito, total o secuencial, se delimita mediante la Unidad de Ejecución. (...) lo cual indica que para poder incluir suelo urbano (esto es el que el planeamiento haya considerado como susceptible de actuación aislada para ser transformado en solar) dentro de una Unidad de Ejecución es preciso que ello sea necesario para transformar parcelas en solares, por lo que no será admisible la inclusión en la inicial delimitación de la Unidad de parcelas que ya ostentan tal cualidad». La STSJ Valencia 15 de octubre 2000, afirma: "...disposición para realizar dichas obras en suelo urbano y la eventual posibilidad de su repercusión a los beneficiados, lo cierto es que tales obras no justifican el que los terrenos se incluyan en la reparcelación junto con terrenos virtualmente rústicos." La STS 26 de diciembre 2006 establece: "...que para poder incluir

Para los propietarios del enclave urbanizado puede suceder que el escenario de reurbanización se repita sucesivamente a lo largo de los años, a discreción de la Administración, de forma que se podrían producir situaciones de urbanizaciones inacabables por estar sometidas a consolidaciones sucesivas, en función de los nuevos criterios legales o reglamentarios para adquirir consolidación; escenario no permitido por la Jurisprudencia.<sup>54</sup>

---

suelo urbano (esto es el que el planeamiento haya considerado como susceptible de actuación aislada para ser transformado en solar) dentro de una Unidad de Ejecución es preciso que ello sea necesario para transformar parcelas en solares, por lo que no será admisible la inclusión en la inicial delimitación de la Unidad de parcelas que ya ostentan tal cualidad."

<sup>54</sup> GONZALEZ VARAS IBÁÑEZ, en *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi, 2005, pág. 203 afirma que: "De todo ello se deduce que los preceptos de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, artículo 9 que define el suelo urbanizable y el suelo urbano, los artículos 6, segundo párrafo, letra A, y 33.6, que autorizan las Actuaciones Integradas en suelo urbano, entran en contradicción con la normativa estatal básica anteriormente citada, cuando se trata de parcelas que, como en el presente caso, tienen la condición de suelo urbano consolidado y solar." El autor hace un estudio pormenorizado de la cuestión bajo el epígrafe "En particular el problema de la urbanización de los terrenos ya urbanizados", en págs. 199 y siguientes de la monografía. Es clarificadora la STSJ Canarias 7 de abril 2001, que afirma: "Los artículos 117.3 y 83.3.2º permiten, en efecto, actuar sistemáticamente en suelo urbano por unidades de actuación y a cargo de los propietarios, pero no autorizan a exigir a éstos, que ya cedieron y costearon la urbanización, mejoras y reformas sucesivas y reiteradas, a modo de "urbanización inacabable", es decir, mediante la imposición de actuaciones de mejora de servicios que no responden a nuevas concepciones globales urbanísticas (v. gr. de reforma interior), sino a cambios y mejoras puntuales de los servicios urbanísticos como los de energía eléctrica, suministro de agua, evacuación de residuales, etc. "... (en el bien entendido de que ese "alcanzar la condición de solar" sólo se produce una vez, y que, a partir de entonces, el suelo es ya para siempre suelo urbano consolidado) su artículo 14.2 e), exigiendo por el contrario a los propietarios de suelo urbano consolidado no costear la urbanización, sino "completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen, si aún no la tuviera, la condición de solar", según su artículo 14.1 (en el bien entendido de que ese "alcanzar la condición de solar" sólo se produce una vez, y que, a partir de entonces, el suelo es ya para siempre suelo urbano consolidado). Este razonamiento está en coherencia con los postulados de la STS 10 de noviembre 2005, en la que se afirma: "...resultando un hecho admitido que las parcelas o solares, ahora divididos por las delimitaciones de la Unidad de Ejecución, habían consumido el aprovechamiento urbanístico y habían

---

El criterio del TSJ valenciano no parece estar en sintonía con la LUV y el ROGTU, que insisten en permitir la inclusión de suelo urbano en actuaciones integradas sobre el suelo urbanizable, cuando sea preciso para la actuación (obtención de infraestructuras o servicios, conexiones viarias, etc.). El propio artículo 58 LUV de forma inequívoca afirma que podrán redelimitarse unidades de ejecución para adecuarlas a las condiciones más idóneas para el desarrollo de la actuación, y “a tal fin podrán extender el ámbito a cuantos terrenos sean necesarios para conectarla a las redes de servicios existentes en el momento de programar la actuación y a las correlativas parcelas que proceda también abarcar para cumplir lo dispuesto en el número 1, pudiendo incluir suelo urbano cuando sea preciso.” Sin embargo, el ROGTU, al tratar de la delimitación de las unidades de actuación en el artículo 121 repite la misma previsión que la Ley pero parece excluir las parcelas de suelo urbano consolidado de actuaciones que tengan por finalidad la consolidación: “las parcelas aisladas no se incluirán en actuación integrada con fines meramente equidistributivos, salvo que formen parte de operaciones integradas de rehabilitación, renovación urbana o cambio de uso.”

---

realizado las cesiones correspondientes, de manera que, de obligarles a contribuir y soportar las cargas y cesiones de la nueva Unidad de Ejecución, se conculcaría el principio de justa distribución de beneficios y cargas, mientras que una parcela que adquirió, conforme al ordenamiento urbanístico entonces vigente, la condición de solar, no puede perder ésta porque se apruebe una norma que requiera para adquirir esa condición nuevas exigencias, como la de estar delimitada en todos sus frentes por calles abiertas, y en este caso las parcelas que están incluidas en su mitad posterior dentro de la nueva Unidad de Ejecución, se había construido en ellas en concordancia superficial y volumétrica con la superficie total de la parcela, extremo declarado probado y no desmentido por la Administración recurrente.” Véase el tratamiento de la cuestión que hace IVARS BAÑULS, “Las áreas semiconsolidadas”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006, págs. 219 y ss.

De lo expuesto podría entenderse que existe una tendencia legislativa a romper las limitaciones de la construcción de los derechos adquiridos por el suelo, en aras de un urbanismo omnímodo que no tenga mermado el poder discrecional.

## **2. Jurisprudencia anterior y posterior a la Ley de Suelo de 2008**

Aunque la Jurisprudencia expuesta se produjo antes de la entrada en vigor de la LS de 2008, entiendo que está vigente su contenido argumental, puesto que en ellas se acude a una fundamentación tomada de la realidad física de los terrenos y asociada al concepto de suelo urbanizado, y no a la clasificación del suelo como urbano. En este sentido, la STSJ Valencia de 15 de octubre 2000 afirma que estamos “ante la realidad de dos tipos de suelo fácticamente distintos, por lo que la asunción conjunta de los deberes urbanísticos no puede por menos que implicar el desequilibrio neto en disfavor del ya urbanizado.”

Los planteamientos de esta Jurisprudencia anterior a 2007 parecen encontrarse también en el régimen de derechos y deberes que incorpora en el año 2008 la LS al distinguir entre los estados físicos del suelo, ya que el artículo 9.1 de la misma establece el deber del propietario de suelo “urbanizado” de edificar, pero no de hacer las cesiones de aprovechamiento lucrativo o de dotaciones, o de pagar cuotas de urbanización, que establece el artículo 16 LS para las actuaciones de urbanización. Podríamos entonces afirmar que existe una cierta serenidad doctrinal en considerar que el suelo clasificado por el planeamiento municipal de suelo “urbano consolidado”, coincide con el “suelo urbanizado” regulado en la LS, sin perjuicio de las matizaciones que haremos en esta obra. Entendemos por tanto

---

extrapolables las sentencias apuntadas al régimen general producido tras la entrada en vigor de la LS.<sup>55</sup>

## VII. SUELO URBANO POR EL CRITERIO DE LA LOCALIZACIÓN

### 1. Introducción a la cuestión

La inclusión del suelo en la malla, trama, entramado urbano o núcleo de población, para considerarlo urbano, es una de las cuestiones de más espinosa interpretación y una de la más discutida por los propietarios en sus reclamaciones. Se exige por el Tribunal Supremo en los siguientes casos:

- Grado de urbanización: si el suelo cuenta con los servicios que reúnan los requisitos pertinentes, será necesario además que esté incluido en la malla urbana para que adquiera el carácter urbano.
- Grado de edificación: si el suelo tiene edificación consolidada, deberá igualmente haberse incorporado al mallado urbano para adquirir la clasificación de urbano.

La “malla urbana” es un concepto cuyos perfiles no están definidos, y su dibujo queda en manos de una escasa regulación normativa y una Jurisprudencia dispar. La STSJ Asturias 6 de junio 2000 afirma que el concepto de “malla urbana, es expresión que se integra de conceptos jurídicos indeterminados que han de recibir

---

<sup>55</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ y otros consideran que existe una equivalencia “aproximativa” entre el suelo urbano consolidado anterior a la LS, y el suelo en situación de urbanizado regulado en esta; *Comentario sistemático a la Ley 8/2007, La Ley – El Consultor*, 2007, pág. 269.

respuesta en cada caso concreto”<sup>56</sup>. Existen esfuerzos clarificadores en escasas normativas autonómicas, una de ellas la valenciana, que en el artículo 103 del ROGTU hace una interpretación auténtica de malla urbana.<sup>57</sup>

La Jurisprudencia de la “fuerza normativa de lo fáctico” insiste con vehemencia en la observación de la realidad física del suelo para identificar su carácter de urbano y, sin embargo, los tribunales y las leyes autonómicas introducen en el concepto “malla” elementos desconectados de la realidad que podrían estar caminando hacia el fin de la construcción de la fuerza de lo fáctico. Veamos la construcción normativa y jurisprudencial de la malla urbana.

La legislación autonómica emplea el término malla en un contexto semántico diverso que se divide en los siguientes formatos:

- No hacen referencia a la malla urbana.
- Citan la malla urbana, sin regular ningún elemento de la misma.
- Conceptualizan la malla urbana mediante el marco acotado de una definición.

---

<sup>56</sup> En esa indeterminación insiste la STS 17 de julio 2007.

<sup>57</sup> Afirma el precepto: “1. Las manzanas se entenderán integradas en la malla urbana cuando formen parte del núcleo principal del suelo urbano o constituyan zonas aisladas del núcleo o núcleos principales que estén constituidas por, al menos, dos manzanas o unidades urbanas equivalentes.

2. Por unidad urbana equivalente a manzana se entenderá aquellos espacios limitados totalmente por viales de dominio y uso público de superficie inferior a 20.000 m<sup>2</sup>, superficie que se calculará sin incluir los viales en el cómputo.

3. Se considera suelo urbano sin urbanización consolidada el terreno sujeto a actuaciones integradas que el Plan clasifique así porque configuren áreas de nueva urbanización adyacente al suelo urbano y sin entidad suficiente para configurar un sector de planeamiento parcial, por ser su superficie inferior a 100.000 m<sup>2</sup> y constituir operaciones de acabado o remate de borde urbano.”

- Describen los elementos necesarios para formar parte de la malla y para quedar excluido. La descripción es más extensa y se hace con referencia a situaciones, prescindiendo de las restricciones epistemológicas de un concepto.

En este contexto normativo y con apoyo jurisprudencial, la construcción de la malla urbana se hace con los parámetros técnicos y jurídicos que estudiamos a continuación.

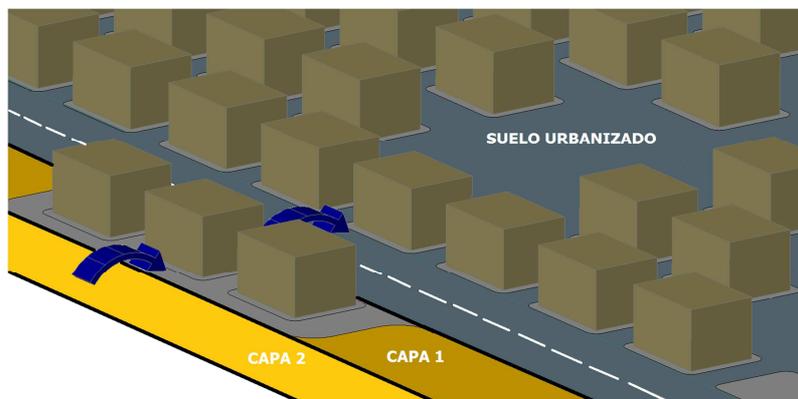
## **2. Perimetralidad urbanizada**

La malla urbana es, según la STS 25 de junio 2008, “una urbanización básica constituida por vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos. Esta misma elocución se encuentra en algunos textos autonómicos como los artículos 113 LAS y 299 RAS.

Esta construcción envolvente del suelo urbano que pide su comprensión en el perímetro de los servicios, parece estar conectada con la Jurisprudencia que lucha contra los fenómenos de crecimientos lineales, a lo largo del perímetro exterior del suelo urbanizado. Se trata de evitar que los terrenos adyacentes al suelo regularmente transformado puedan agregarse longitudinalmente, creando capas sucesivas que van extendiendo la malla urbana sin sumisión a estrategia alguna de

crecimiento y sin las garantías de los formatos procedimentales previstos en el derecho administrativo.<sup>58</sup>

En el gráfico siguiente observamos el suelo urbano clasificado por el planeamiento, fuera de cuyo perímetro se han asentado edificaciones con servicios surtidos por el vial que le separa del suelo no urbanizable. Estas construcciones crean una franja que se adhiere al entramado urbano, identificada en el gráfico como “capa 1”. El asentamiento ha ejecutado servicios perimetrales de modo que los suelos adyacentes en las traseras se encuentran con servicios, pudiendo adherirse como “capa 2”. Este fenómeno puede ser ilimitado y aumentar artificialmente el suelo urbano.



<sup>58</sup> El TS lo reconoce con el siguiente razonamiento en la sentencia de 19 de diciembre 2002: “Si se pretende ordenar por un Ayuntamiento la mancha de aceite del desarrollo urbanístico del municipio y se fijan límites al mismo, no bastará para extender dicho límite la existencia de una parcela colindante, so pena de confundir el suelo urbano con el suelo limítrofe no urbano. El carácter reglado de lo fáctico no alcanza a considerar como suelo urbano la parcela actora, pues la existencia de algunos servicios del art. 78 LS se encuentra a pie de parcela pero fuera de la misma, incluidos en una zona de diferente naturaleza urbanística. De admitir la tesis actora nunca habría límites a la extensión del suelo por mera colindancia con otro tipo de terrenos... “.

---

El asentamiento del gráfico es lineal, puesto que se trata de tres bloques alineados longitudinalmente al viario que no tienen desarrollo interior de urbanización. Si acudimos al Diccionario de la Real Academia, nos encontramos con esta definición de urbanización: "Acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios." Podría entenderse que este fenómeno no se ha producido si el asentamiento carece de un desarrollo transversal que cree calles y lleve servicios, de forma que todo quede "envuelto" de urbanización. Como consecuencia de lo anterior, podría decirse que no es urbano el desarrollo adyacente al viario perimetral al entramado urbano, que toma de éste los servicios<sup>59</sup>.

Se trata de asentamientos alineados al viario exterior del suelo urbanizado y clasificado urbano, que actúan como parásitos de los servicios de este suelo que pasan por sus bordes perimetrales. De este modo, el suelo urbanizado y clasificado urbano sirve de huésped a organismos que no se tuvieron en cuenta al proyectar su armazón; situación que está visualmente descrita en la Jurisprudencia.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Como reconocen las SSTs 24 de noviembre 2005 y 30 de abril 2009, y como está expresamente recogido en algunos textos autonómicos. El artículo 113 LAS y el 41 LR consideran que los servicios construidos en ejecución de un sector o unidad de actuación no sirven para atribuir el carácter de urbano a los terrenos adyacentes que se nutren de ellos.

<sup>60</sup> STSJ Cataluña 2 de septiembre 2002: "A lo que debe decirse que la integración en una malla urbana no viene dada por el mero hecho de que el terreno tenga fachada a vial pavimentado, sino por la existencia de hecho de una malla urbana continua -materializada en los servicios urbanísticos tipificados." STS 27 de junio 2003: "...a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos."

### 3. Accesibilidad vial

El vial que une el suelo clasificado por el planeamiento de urbano a los asentamientos en cuestión es un elemento valorado disparmente en la Jurisprudencia. El análisis del vial puede dividirse en dos aspectos:

- Los caracteres del vial de corte entre los suelos, en caso de que el suelo en cuestión esté al otro lado del vial perimetral al suelo clasificado de urbano.
  
- Los caracteres del vial que da acceso rodado a la zona en cuestión, cuando esta se encuentra separada o distante al suelo clasificado urbano.

Cuando se discute el alcance de la malla urbana parece existir un instinto colectivo en la Administración y en la Jurisdicción, por quitar manchas de la sábana del término municipal. El criterio de “distancia” al suelo clasificado urbano y urbanizado cobra importancia, no sólo como elemento objetivo para argumentar la existencia del mallado, sino como un estado anímico, una especie de predisposición inconsciente que puede entretenerse en las sentencias y que se siente en los equipos redactores de proyectos y en los despachos políticos. Sólo se reconocería el carácter de malla a aquellos suelos que estén en la red arterial de las infraestructuras y servicios municipales, con lo que se ceñiría el concepto a los asentamientos que compactan la ciudad; es decir, que están dentro de ella. Para llegar a esta conclusión se vuelca el protagonismo en el vial que separa – y une a la vez – al suelo clasificado urbano respecto al suelo en cuestión. Las argumentaciones que normativa y Jurisprudencia hacen respecto al vial pueden agruparse en los epígrafes que siguen.

---

### A. ACCESO INTEGRADO EN LA MALLA URBANA

Algunas leyes exigen que el acceso rodado esté integrado en la malla urbana<sup>61</sup>. Esta exigencia podría estar estableciendo un criterio de lejanía, ya que la integración del acceso en la malla significa que no puede haber distancia entre el asentamiento en cuestión y el núcleo tradicional de población. No se trata de que el acceso proceda de un vial local o al servicio del núcleo poblacional, sino de que no haya salido el vial del perímetro de la malla antes del punto de acceso al asentamiento en cuestión. Con este planteamiento se priva de la clasificación de urbano a zonas periféricas que no tienen capas exteriores de suelo urbanizado convencional.

El problema es que puede caerse en la creación artificial de criterios de corte lineal que anteponen a todo razonamiento urbanístico, la búsqueda del vial de contención de la malla. La Jurisprudencia observa las capas de desagregación del núcleo de la población hacia la periferia y, en un determinado vial, corta.<sup>62</sup>

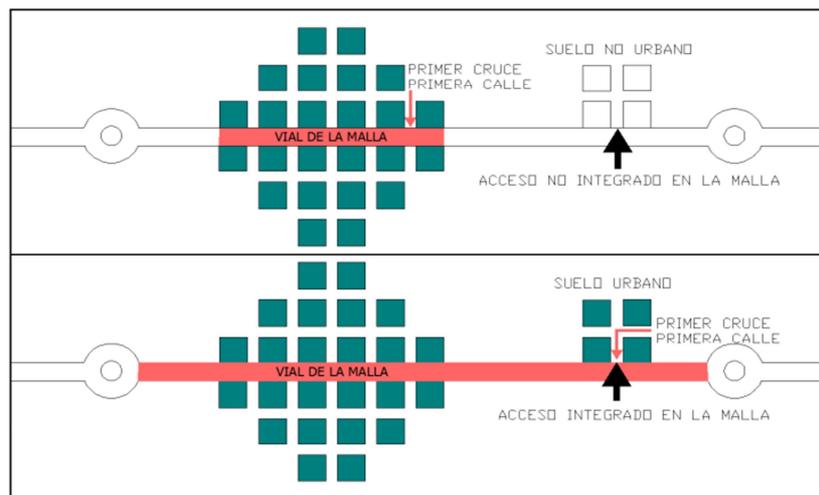
La pregunta que se plantea es si el vial integrado en la malla, y la malla misma, puede extenderse tramos exteriores al núcleo de población hasta los cruces de incorporación al mismo, y la ubicación física de tal cruce, como queda reflejado en el gráfico que planteamos a continuación. La situación descrita en el mismo es la siguiente: dos circulares cierran este – oeste la población. Si se considera que el vial

---

<sup>61</sup> Véanse los artículos 12 LAR y 11 LCL.

<sup>62</sup> Es gráfica la STS 27 de diciembre 2001: “Los planos citados revelan que los terrenos sobre los que discutimos están completamente desligados de la malla urbana, de la que están separados por la carretera de Francia por Benasque, existiendo una muy clara separación entre ellos y lo que constituye el casco urbano de Benasque.”

de incorporación al pueblo es desde las circulares, vial interior, los accesos tomados del mismo dan carácter urbano. En caso contrario, si el vial es exterior, los accesos que estén más allá de la primera calle del núcleo no concederán carácter urbano.



El criterio de la interioridad del vial de acceso a una porción de suelo para considerar que es urbano, está regulado en la legislación autonómica. Los artículos 113 LAS, 12 LAR y 41 LR consideran que no son malla a efectos de clasificación de urbano, los terrenos colindantes a los márgenes exteriores de las vías perimetrales de los núcleos urbanos ni los colindantes a las vías de comunicación de los núcleos entre sí o las carreteras, salvo los que lo sean a los tramos de travesía a partir del primer cruce de ésta con calle propia del núcleo urbano. Semejante regulación es la contenida en el artículo 23 RUCL, que se refiere a “carreteras, variantes de población, rondas, circunvalaciones”; la del artículo 1 LIB que habla de “carreteras y vías de conexión interlocal y con vías que delimitan el suelo urbano”, o la del artículo 11 LG, al contemplar “las vías de concentración parcelaria”.

---

### *B. PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA*

La legislación autonómica contiene una serie de requisitos técnicos respecto al acceso. Naturalmente, estos requisitos son acumulables a las demás exigencias establecidas por la legislación autonómica para la adquisición de la condición de malla, en general, y a los condicionantes jurídicos del acceso en particular, como veremos más adelante al tratar su titularidad, ya que “la mera colindancia con un vial pavimentado y dotado de servicios urbanísticos no es suficiente para conferir a los suelos colindantes el carácter reglado de suelo urbano”<sup>63</sup>. Algunos de esos requisitos son los que estudiamos a continuación.

En algunas leyes autonómicas se exige que el acceso esté disponible al borde de la parcela en forma de vía de dominio y uso público y transitable por vehículos automóviles, como establece el artículo 299 RAS. Este precepto entra en la titularidad del vial, que estudiamos a continuación, y que debe ser demanial, sin especificar la Administración gestora, municipal, provincial, autonómica o estatal. La aptitud para el tránsito de vehículos no sabemos si se extiende a la necesidad de pavimentación, que se ha exigido tradicionalmente para el solar, desde los artículos 63 LS 56 y 82 LS 76. Sin embargo, la legislación estatal de suelo no ha exigido la pavimentación del acceso para atribuir la cualidad de suelo urbano. En primer momento, la LS 56 no reguló los elementos de urbanización individuales para adquirir la cualidad de urbano, sino que se remitió de forma absoluta a la existencia de “urbanización” en su artículo 63.1.b. Posteriormente, la LS 76 en su artículo 78 enunció los elementos mínimos de urbanización y, entre ellos, el

---

<sup>63</sup> Véase la STSJ Cataluña 2 de septiembre 2002, antes comentada.

“acceso rodado”, sin exigir pavimentación. Tampoco la exigieron el artículo 10 LS 92, ni el posterior artículo 8 LS 98, al regular el suelo urbano.

Es importante no confundir entre el “acceso rodado” aplicable al suelo para ser urbano, del “frente a vial pavimentado” aplicable al suelo para ser solar<sup>64</sup>. Esto no obstante, hay que tener en cuenta que algunas resoluciones inciden en la ejecución del pavimentado para considerar el suelo urbano<sup>65</sup>. El TS llega incluso a contemplar que el estado deficiente del pavimentado es motivo de pérdida de la condición de “acceso”<sup>66</sup>. Dicho esto, hay que valorar que numerosas sentencias provocan cierta confusión, ya que se basan en la existencia de un acceso rodado que, según el informe pericial, está pavimentado, y no queda claro si el Tribunal está considerando el acceso por tener pavimento o si este dato es un añadido accidental que se presenta en el informe.

Nos estamos moviendo en legislación y Jurisprudencia y olvidamos que en leyes autonómicas se delega en el planeamiento municipal la fijación de los requisitos que han de reunir los servicios, tanto para la consideración de suelo urbano como

---

<sup>64</sup> En esta distinción insistió la STSJ Castilla y León 23 de diciembre 2003, en la inteligencia de que la “la parcela no cuenta con acceso por vía pavimentada – es decir, con piso artificial – abierta al uso público, no pudiendo confundirse el acceso rodado – que puede no estar pavimentado – que es uno de los requisitos para la clasificación del suelo como urbano, pero insuficiente para la adquisición de solar.” Por este motivo, la STS de 19 de junio 1995 estableció una regla general de interpretación de la legislación de suelo, considerando que la ausencia de una exigencia expresa de pavimentado excluye la aplicación de este requisito. Conforme a esta interpretación, hay SSTs que consideran los caminos carentes de asfalto como accesos, y así lo hizo la de 24 de noviembre 2005 al entender que un “camino terrizo” es acceso.

<sup>65</sup> Véanse la SSTs de 29 de noviembre 2004 y 9 de abril 2010.

<sup>66</sup> la STS 28 de abril 2004 afirma que “las citadas parcelas tienen un difícil acceso rodado, mal pavimentado, que dificulta la llegada a las mismas, por lo que no merece la calificación de acceso propio de la trama urbana, siendo más propio de las zonas rurales.”

---

para adquirir la condición de solar<sup>67</sup>. En ambos sentidos, nos encontramos por una parte con preceptos como el artículo 43 LR que considera solar los terrenos “que estén urbanizados con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento” o, por otro parte, con preceptos como el artículo 62 LM que en su apartado 1.a) señala los elementos del suelo urbano – entre ellos el acceso rodado – y a continuación, en su apartado 3, entiende que “el propio planeamiento urbanístico general establecerá los requisitos mínimos que han de reunir los servicios urbanísticos que menciona el apartado 1.a) de este artículo.” Por tanto, existe una delegación en los planes para que aumenten los requisitos de la normativa autonómica, poniendo en cuestión el espectro dispositivo o cogente de la Ley autonómica, y la legalidad del plan como reglamento sometido a Ley. En estas CCAA, el PGMO de cada término podrá indicar la procedencia de la pavimentación del acceso, lo que provocará dentro de cada CA una disparidad de regímenes constructivos del suelo urbano de difícil justificación jurídica aún en el Estado policéntrico descentralizado español.

### *C. DEMANIALIDAD Y TITULARIDAD DEL ACCESO*

El artículo 23 RUCL establece este requisito con la siguiente dicción: “estar disponibles a una distancia máxima de 50 metros de la parcela, en forma de vía abierta al uso público y transitable por vehículos automóviles”. El precepto no exige que el vial sea demanial, sino que esté abierto al uso público. A este respecto hay que decir que en la realidad española existen porciones de suelo abiertas al tránsito público con apariencia de calles o viarios de titularidad pública, que no han sido obtenidos por los Ayuntamientos y que siguen perteneciendo a los

---

<sup>67</sup> Como permite el artículo 62 LM, 14 LAR, 25 RUCL, 3 LIB, 43 LR o 45 LCLM.

particulares, sin perjuicio de la posibilidad de ser adquiridos de modo originario por prescripción administrativa<sup>68</sup>. La situación descrita debe matizarse con la Jurisprudencia relativa al carácter municipal del vial y la existencia de variantes que circunvalen el núcleo de población.<sup>69</sup>

Hay que dilucidar la cuestión de cuándo se considera que un viario no municipal está “atravesando” suelo urbano, siempre acudiendo a la Ley de la respectiva CA. A modo de ejemplo, la Ley 10/2008 de Carreteras de Castilla León afirma en su artículo 33 que “se consideran tramos urbanos de las carreteras aquellos que discurren por suelo clasificado como urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico o territorial o, en su defecto, el que se considere como tal en la legislación urbanística aplicable en Castilla y León.”

En la Comunidad Castellano – Leonesa, por tanto, no se reduce el suelo urbano a aquel que se clasifique como tal en el planeamiento, sino que también lo es el que cuente con los requisitos de vialidad del artículo 12 de la LCL. En ese suelo, el paso de un vial no municipal le atribuye la condición de travesía por un criterio constructivo establecido en el apartado dos del artículo 33 de la Ley 10/2008: “Se considera travesía la parte de tramo urbano en el que existan edificaciones

---

<sup>68</sup> Como establecen los artículos 22 y 23 LPAP, y 10 y 14 RBEL.

<sup>69</sup> La STS 30 de abril 2009 comentada, afirma que “claramente aparece la finca al lado opuesto del casco urbano de la localidad, separado de ella por una carretera foral que canaliza el tráfico de Vitoria-Gasteiz hacia Peñacerrada y que no tiene la naturaleza de una vialidad local, ni se ha acreditado que hubiera pasado a tenerla como consecuencia de la construcción de una variante.” Surgen varios interrogantes sobre el vial al que se refiere esta sentencia. Podría entenderse que el TS persigue que el vial sea una “calle” de la ciudad o pueblo. El concepto de “calle” no debe ser confundido con la titularidad del tramo, ya que viales interiores de poblaciones pueden no pertenecer al Ayuntamiento sino a las diputaciones provinciales, a las CCAA, o al Estado.

consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles, al menos, en una de las márgenes.”

La resolución del procedimiento en el que se determine el carácter de travesía no convierte a la carretera en municipal, sino que cambia el régimen de distancias, de licencias y de responsabilidad de la conservación de la misma y de sus elementos accesorios.<sup>70</sup> La normativa permite que la Administración autonómica o provincial ceda la titularidad del viario a los Ayuntamientos, si existe una variante que proporcione el mismo o mejor servicio que la travesía.

No parece que la cuestión esté en si se ha producido la cesión al Ayuntamiento, sino si el tramo es travesía o tramo urbano. Y no porque esté así declarado, sino porque se den los requisitos que exige la Ley de Carreteras. Podemos encontrarlos

---

<sup>70</sup> Los artículos 36 y 37 de la Ley 10/2008 de Carreteras de Castilla León afirman:

“36. Autorizaciones.

1. En la zona de dominio público de travesías y tramos urbanos, el otorgamiento de autorizaciones para realizar obras o actividades no ejecutadas por la administración titular de la carretera corresponde a los Ayuntamientos, previo informe vinculante de dicha administración titular.

2. En las travesías y tramos urbanos, corresponde a los Ayuntamientos el otorgamiento de toda clase de licencias y autorizaciones sobre los terrenos y edificaciones situados fuera de la zona de dominio público.

3. A los efectos de lo indicado en este artículo, se considerará zona de dominio público exclusivamente la ocupada por la carretera y sus elementos funcionales.

En el supuesto de que existan aceras, el límite de la zona de dominio público será el borde exterior de la acera más cercana a la calzada o las vías de servicio, si éstas fueran de titularidad de la administración de la que depende la carretera.

Artículo 37. Conservación

Las actuaciones de conservación en la zona de dominio público, definida en el artículo anterior, a excepción de las aceras si existieran, corresponden a la administración titular de la carretera. La conservación de las aceras y del resto de la travesía corresponde a los Ayuntamientos.”

---

con zonas urbanizadas e integradas en la malla que, sin embargo, no tienen declaración de travesía o tramo urbano, con lo que la disquisición se complica, ya que depende de una interpretación casuística y no simplemente de la existencia de resolución administrativa. Pensemos en la tradicional calle mayor o gran vía de muchos pueblos, que antes era una carretera interurbana. El crecimiento urbano la ha dejado dentro del pueblo, rodeada de desarrollos urbanísticos y al servicio del tráfico interno de la localidad. El tráfico interurbano se desvió a una circunvalación que, en muchas ocasiones, es autovía. Si en este caso el vial no ha sido cedido al Ayuntamiento, ¿no es por ello un vial urbano? Si está rodeado de ciudad, sirve al tráfico interior y existe circunvalación pero no se ha tramitado el expediente de cesión, ¿deja por eso el vial de tener carácter de vía urbana?

La cuestión se agrava si consideramos que muchos tramos no se ceden porque el Ayuntamiento no tiene voluntad de asumir individualmente las cargas del vial, de forma que la situación se demora indefinidamente. Sería un espaldarazo a la realidad, que la Jurisprudencia de la fuerza normativa de lo fáctico resuelva el carácter de malla porque un vial ha sido o no objeto de una resolución administrativa<sup>71</sup>. Entendemos que el criterio diferenciador debe ser el del servicio al que esté destinado el vial; si sirve al tráfico interior del núcleo poblacional, será “vialidad local”, y si está destinado a la circulación interurbana entre núcleos, no

---

<sup>71</sup> En este sentido parece pronunciarse la referida *ut supra* STS 30 de abril 2009, cuya argumentación no está en la existencia de una resolución administrativa sino en la ejecución de la variante, como elemento que permite determinar si el vial sirve a las demandas del núcleo de población o a tráfico interurbano. Sin embargo, rechazan este planteamiento algunas leyes autonómicas como la LN, que en su artículo 92 exige que el acceso sea desde “vía urbana municipal”, dejando así sentado un requisito abstracto de titularidad que está desconectado de la realidad del suelo sobre el que actúe la clasificación del planeamiento.

será vial municipal a efectos de malla; y en ambos casos, cualquiera que sea su titularidad.

#### **4. La tocancia de los asentamientos al suelo urbano convencional**

La construcción del suelo urbano por el criterio de colindancia apenas tiene contenido en la legislación autonómica, pero si está desarrollado en la Jurisprudencia. Las leyes autonómicas emplean el concepto colindancia para referirse a los asentamientos adyacentes a infraestructuras lineales o poligonales (carreteras, líneas férreas, embalses, centros de transformación de energía, etc.). Se utiliza en alguna norma regional el vocablo “desligado” que, en sentido contrario, es sinónimo de colindante, contiguo, unido, tocante, tangente, adyacente, junto, limítrofe, inmediato, pegado, conexo, fronterizo, alledaño, anejo o anexo. Los artículos 11 LG, 113 LAS y 299 RAS emplean el vocablo “desligado”, que puede tener un significado de mayor calado que la colindancia, como veremos a continuación. La Jurisprudencia ha hecho énfasis en la cuestión y ha llenado de contenidos el requisito de la normativa con un lote de caracteres poco afortunados y conducentes a una mayor confusión. Las líneas principales de razonamiento de los tribunales son las siguientes.

##### *A. CRITERIO DEL INCRUSTAMIENTO*

Para predicar de un asentamiento que es suelo urbano no es preciso que esté completamente rodeado de ciudad por todos sus lados, de modo que quede incrustado en la trama convencional. Desde luego que si así fuera no habría

---

cuestión, como reconoce la STS 30 de junio 2006<sup>72</sup>. El interrogante está en “cómo” tiene que ser ese contacto físico para que el asentamiento sea considerado urbano. La Jurisprudencia hace un planteamiento de linderos por puntos cardinales, como se concibe para las fincas registrales en el artículo 51.2 RH, y entiende que cuantos más lados de contacto tenga el asentamiento, más cercano está a la clase urbano.

### *B. COLINDANCIA POR UNO O VARIOS LADOS*

En la Jurisprudencia parece insuficiente la colindancia por un lado para atribuir la cualidad de urbano, como muestra la STS 12 de mayo 2006: “...circunstancias que, según lo declarado por el Tribunal a quo, no concurren en este caso, dado que el terreno en cuestión limita exclusivamente en uno de sus lados con el casco urbano.” La STSJ Castilla León 2 de enero 2003 recoge el término “tangencia”, con el siguiente discurso: “... hemos de considerar que el hecho de que una parcela tenga un lado tangente a malla urbana no le otorga automáticamente la consideración de suelo urbano de exigencia imperativa para la corporación.”<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> La sentencia afirma: “Los mencionados servicios y las características de la ubicación de los terrenos entre las calles más importantes y significativas de Llodio confirman su integración en la discutida malla urbana, como se desprende del propio informe del Arquitecto Municipal, que se refiere a la manzana en la que se ubican los terrenos de los recurrentes, dibujándola como rectangular “... cuyos cuatro lados delimitadores constituyen indiscutibles sistemas generales viarios”, y sin que el carácter de rústica pueda deducirse de la existencia de un arroyo que atraviesa los terrenos, ya que su encauzamiento o canalización es una cuestión secundaria y no determinante de la clasificación de la finca como urbana.” Las SSTS de 31 de octubre 2006 y 17 de julio 2007 expresan la innecesariedad del embutimiento. La última de ellas lo hace del siguiente modo: “Cierto es que ese concepto jurídico indeterminado de inserción en la malla urbana no exige que el suelo en cuestión esté incluido en dicha malla, hasta el punto de estar todo él rodeado por ella; ni exige, por tanto, que todo su perímetro esté rodeado por vías urbanas.”

<sup>73</sup> El mismo TSJ, en la sentencia de 16 de noviembre 2007 declara: “... pero esta afirmación no puede ser admitida, a la vista del propio plano que se aporta con dicho informe como

---

La sentencia reproducida trata la integración en la malla como un asunto de colindancia civil de predios, puesto que prescinde de ponderar los factores urbanísticos que unen y separan las tramas de suelo. Al seguir este deficiente criterio, considera la Jurisprudencia que la suma de lados de colindancia es un elemento de integración en la malla, como entiende la STSJ Asturias 6 de junio 2000 al afirmar que la zona “se encuentra enclavada por tres partes con terrenos urbanizados y edificados”. Este planteamiento puede provocar paradojas urbanísticas que se explican en el epígrafe siguiente al analizar la integración estratégica.

### *C. LA INTEGRACIÓN TÁCTICA*

Este criterio se aparta de la simple colindancia y tiene en cuenta la “continuidad” de la trama. Estudia los factores estratégicos del suelo, y las circunstancias evolutivas de las transformaciones producidas en relación con el asentamiento que se esté cuestionando. No es por tanto una observación rígida de la realidad física, ya que ahonda en lo urbanístico con mayor profundidad que el criterio de la mera colindancia. Veamos la construcción de este postulado partiendo de una sentencia del TSJ de Castilla La Mancha, de 14 de octubre 2002.<sup>74</sup>

---

Anexo I y donde se aprecia claramente que la referida finca, si colinda por un lado con suelo urbano, pero por el resto de sus lindes lo hace con suelo no urbanizable, por otro lado con suelo urbanizable y por el linde norte con arroyo, por lo que difícilmente cabe afirmar que se trate de terrenos imbricados en malla urbana...”

<sup>74</sup> Afirma la STSJ Castilla La Mancha de 14 de octubre 2002: “La Urbanización no está integrada, sin que se dé, por último, una solución de continuidad con el núcleo urbano de Albacete, o desde luego no se ha probado lo contrario.” En el mismo sentido véase la del TSJ Valencia de 24 de julio 2003.

La Sentencia utiliza el vocablo “continuo”, definido por el diccionario como un todo compuesto por partes unidas entre sí. Pero lo “unido” en urbanismo, no es lo tocante o inmediato. Un viario, por ejemplo, puede abrazar en una misma concepción urbanística a dos zonas físicamente separadas. Por tanto, lo continuo está integrado aunque no sea colindante, como podría estar en el espíritu de la sentencia del TSJ Castilla La Mancha anteriormente expuesta, que utiliza de forma sinónima el concepto continuidad y el de integración. En este sentido podrían encuadrarse los artículos 11 LG, 113 LAS y 299 RAS, que emplean el término “desligado”, también cercano a “integrado”, como pone de relieve la STSJ Valencia 28 de julio 2005 al hablar de “insertado en la malla urbana, o sea, que no concurra un desligamiento del entramado urbano existente.” Al interpretar la pertenencia a la malla, la STS 30 de junio 2006 afirma que “su integración en la malla urbana se produce en un grado razonablemente suficiente como para entender que participa de sus características y forma parte de la misma.” Esta integración se produce por la valoración de factores de pertenencia al conjunto, que van más allá de la colindancia. Esto no obstante, hay sentencias como la del TS 16 de octubre 2009 que se refieren expresamente a “continuidad física” o “planimétrica”, lo que parece sinónimo de colindancia. Esta sentencia basa sus consideraciones en la apreciación visual de las fotografías de los emplazamientos, de espaldas a todo análisis urbanístico del terreno, con el siguiente tenor: “Precisamente, las fotografías acompañadas al informe son reveladoras de esa discontinuidad con malla urbana alguna.”

La interrupción de mallados en sentido urbanístico no es por tanto un mero corte físico, sino un intervalo que se produce por la conjunción de diversos factores. Dos zonas colindantes pueden estar urbanísticamente disgregadas y, por el contrario,

---

ámbitos con elementos físicos de corte pueden estar urbanísticamente agrupados en un conjunto homogéneo. Por esta razón existen tantas sentencias que insisten en que el mero contacto con el suelo urbano no concede tal clasificación.

A diferencia de la colindancia, la continuidad nos permite incluir en la valoración de la malla elementos no meramente situacionales, sino tácticos, estratégicos, de diseño o planificación. Esta metodología de análisis nos permite valorar el ajuste del asentamiento al modelo de crecimiento existente o previsto en la zona, y ponderar las evoluciones de los crecimientos producidos en los años anteriores. Del análisis de estos datos se podrá predicar una “continuidad urbanística”, y no una “colindancia” simplista.<sup>75</sup>

Por todo lo expuesto nos parece tan importante que las fotografías de las que habla la Jurisprudencia sean tan sólo un factor más de análisis, junto con las circunstancias evolutivas del pasado, y las previsiones estratégicas de futuro para la zona. Pero aun teniendo en cuenta todos estos elementos, la valoración está más allá de la fuerza normativa de lo fáctico puesto que no se limita a contemplar la realidad física del asentamiento. Además, debe valorarse que la “estrategia” de crecimiento no es un dato empírico, como las tendencias o evoluciones zonales. La estrategia la fija la el planificador mediante un juicio discrecional, de difícil control

---

<sup>75</sup> Parece haber entendido esta cuestión la STS 24 de noviembre 2005 al decantarse por un planteamiento de planificación estratégica municipal: “No cabe clasificar como urbano un terreno que linda con urbanizaciones consolidadas pero que está separado de ellas por la voluntad del Municipio de mantener el suelo urbano en el límite de las urbanizaciones existentes.” Por el criterio de la evolución zonal de los crecimientos reales se decanta la STS 17 de julio 2007, con el siguiente discurso: “Pero sí son trascendentes a la hora de aplicarlo las circunstancias que puedan ser indicativas de cual sea el límite real al que ha llegado de modo ordenado el proceso urbanizador que trasforma el suelo dándole el aspecto, la imagen, que es propia de los asentamientos urbanos...”

judicial, que deposita en manos de la Corporación un poder omnímoto para decidir.

## **5. Transformaciones para actividades no urbanas**

Las mallas creadas para usos propios del suelo no urbanizable no son malla a efectos de clasificación de suelo como urbano. Conforme a este criterio jurisprudencial, la STS 30 de abril 2009 afirma que “es manifiesto que su clasificación en el planeamiento previo es la de suelo no urbanizable y conforme a dicha naturaleza se viene desarrollando en ellos una actividad agropecuaria, lo que pone de manifiesto que la dotación de los servicios es casual y consecuente con dicha clasificación y actividades que le son propias, de la misma manera que a caseríos o edificaciones agropecuarias aislados pese a que dispongan de tales servicios urbanísticos básicos, no por ello cabe atribuirles la naturaleza de suelo urbano, sino que, pese a ello, siguen siendo suelo no urbanizable”.

Este planteamiento está presente de forma expresa en algunas leyes autonómicas, como lo recoge el artículo 23 RUCL, al negar la condición de malla a asentamientos en torno a infraestructuras de residuos, hidráulicas y energéticas, así como elementos de explotación propios del suelo rural<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> El precepto niega la condición de malla a: “los terrenos en los que el cumplimiento de los criterios señalados en el apartado anterior se fundamente en la existencia o en la previsión de infraestructuras, equipamientos u otras instalaciones de carácter supramunicipal o impropios de las zonas urbanas, tales como líneas férreas, carreteras, variantes de población, rondas, circunvalaciones, centros de tratamiento o almacenamiento de aguas o residuos, canales, presas, embalses, líneas eléctricas de alta tensión, centros de producción o transformación de energía, explotaciones agropecuarias, actividades extractivas, industrias o cualesquiera otros elementos análogos.”

## **6. La agonía de la fuerza normativa de lo fáctico**

Son muchos los ataques a la construcción tradicional de la fuerza normativa de lo fáctico procedentes de la legislación y, en mayor medida, de la Jurisprudencia. El postulado de que el suelo urbano es el transformado físicamente está desapareciendo. Se le han añadido requisitos de carácter teleológico y volitivo que son de todo, menos hechos y realidad. Los aditivos que se añaden a la realidad la rompen, porque la realidad es tozuda, y es la que es, demostrable con informe pericial y con la percepción de los sentidos. Esos aditivos son los que estudiamos a continuación.

### *A. SUELO EXPEDIENTADO*

Se trata de exigir que la realidad proceda de un determinado origen administrativo, como es la tramitación de los expedientes municipales o autonómicos de transformación del suelo. La “realidad” deja de ser una porción de suelo y se convierte en un examen del procedimiento administrativo, lleno de informes, comunicaciones y otros actos de trámite anteriores a la resolución definitiva. Ya no importa lo que existe, sino cómo ha llegado a existir. Para este análisis no es necesario ver fotografías aéreas, ni informes de profesionales, ni reportajes gráficos a pie de suelo; basta con obtener del Ayuntamiento un listado de los procedimientos administrativos urbanísticos.

El nivel de esta exigencia en los textos autonómicos es triple. En algunos casos se demanda para que el suelo alcance la clase urbano, como regula el artículo 111

---

LCL al afirmar: “se clasificarán como suelo urbano los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población.” Entendemos que la expresión “legal” se refiere a la existencia de expedientes administrativos de transformación. Es especialmente expresiva la Ley balear al afirmar en su artículo 1: “Los terrenos que el planeamiento urbanístico incluye de manera expresa en esta clase de suelo porque, habiendo sido legalmente sometidos al proceso de integración en el tejido urbano, tienen todos los servicios urbanísticos básicos.” Se hace por tanto expresa la exigencia de sometimiento al proceso, entendido como procedimiento administrativo de planeamiento y/o gestión, integrada o aislada.

En un segundo nivel de exigencia, se requiere regularidad procedimental para atribuir la “consolidación” al suelo de la clase urbano. El artículo 12 LG permite la clasificación de urbano, sin consolidación, para los terrenos “de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento.”

En un tercer nivel aparecen leyes que no permiten al suelo consolidado adquirir la condición de solar si no se ha seguido el trámite regular correspondiente; es ejemplo el artículo 12 LV: “No se considerarán solares las parcelas que hayan obtenido su urbanización al margen del desarrollo y ejecución de una actuación aislada o integrada de acuerdo con la legislación.”

Si tomamos una misma porción de suelo urbanizado y la sometemos a las leyes mencionadas, nos encontraríamos con cuatro tratamientos diferenciados:

- 
- Las leyes que no regulan exigencia procedimental podrían permitir que el suelo se clasifique de urbano, se categorice de consolidado y tome incluso la condición de solar.
  - Las leyes que exigen procedimiento administrativo para ser solar permiten que se clasifique de urbano, y pueda categorizarse de consolidado.
  - Las leyes que exigen proceso legal para la consolidación permiten que el suelo entre en la clase urbano, aunque quede categorizado de no consolidado.
  - Las leyes que exigen trámite regular de transformación para ser urbano, dejan el terreno en cuestión fuera de esta clase, en el urbanizable o no urbanizable.

Desde una misma realidad física, las leyes de las CCAA viajan del suelo no urbanizable hasta el solar. A la luz de los principios urbanísticos resulta muy complicado defender resultados tan antagónicos. Y no nos referimos a disparidad de modelos abstractos de construcciones técnicas o conceptuales, sino a la divergencia de estatuto jurídico de los propietarios de suelo, todos ellos protegidos por la misma Constitución. Parece que nos encontraríamos ante un urbanismo no sometido a los postulados constitucionales de la propiedad privada, y a la construcción civil de este derecho fundamental.

Este planteamiento normativo también tiene reflejo en la Jurisprudencia, y así lo pone de relieve la STS 30 de abril 2009 al utilizar expresamente el giro “proceso urbanizador”.<sup>77</sup> La sentencia emplea también la expresión “acción urbanizadora”,

---

<sup>77</sup> Afirma la sentencia: “Por tanto, aun cuando se admitiera la presencia en la parcela de los servicios urbanísticos básicos para su clasificación como suelo urbano, es manifiesto que no dispone de ellos como consecuencia de un proceso urbanizador que los hubiera llevado hasta allí precisamente para dotarle de los mismos convirtiendo en urbano dicho suelo.”

refiriéndose a la llegada de la obra urbanización en el marco de procedimientos administrativos reglados.

Esta exigencia de legalidad procedimental que estamos estudiando guarda una perversión detectable pero poco perceptible sin una reflexión serena. Existen millones de metros de suelo transformado que lo ha sido en épocas anteriores al urbanismo moderno, que no por ello es ilegal, pero que no se gestó en un procedimiento administrativo. Del mismo modo, hay millones de metros de suelo transformado desde los años sesenta que no se ha sometido a procesos regulares pero que ha creado poblaciones enteras, reconocidas a todos los niveles geourbanos. Si a estos millones de metros se les exige sumisión a expedientes urbanísticos quedarían desclasificados del suelo urbano, y la fuerza normativa de lo fáctico convertida en una mentira a voces. Esto no sucede porque los planificadores utilizan la exigencia procedimental para aquéllas zonas menores de reciente creación y perseguidas por la Corporación. El supuesto de hecho de la norma, por tanto, se somete a una interpretación sesgada por los planificadores municipales, ya que si se aplicara literalmente, la norma desencadenaría la "primera desclasificación española", inasumible socialmente, inútil urbanísticamente y contraria al fin perseguido por la propia norma.

#### *B. VOLUNTARISMO NORMATIVO EN LA MALLA*

La misma Jurisprudencia que acuñó la figura de la malla urbana esconde un planteamiento opuesto e inconciliable con la fuerza normativa de lo fáctico, que consiste en una malla por mera voluntad del planificador. De lo "fáctico" pasamos a lo "discrecional", basado en un juicio libre del plan. Este criterio no se recoge de forma expresa en las sentencias, pero se vislumbra de forma opaca mediante

---

expresiones indirectas que suelen incluir el concepto en la definición; es decir, se huye de definir la malla y se considera que no será malla todo lo que esté más allá de la malla. No es un juego de palabras; veamos algunas sentencias.

La STSJ Castilla León 2 de enero 2003 afirma que "... no se encuentra integrada la parcela en la malla urbana como se aprecia en los planos sino que se encuentra al otro lado del límite de dicho suelo...". Según la sentencia, no es malla lo que se encuentra más allá de la malla; cosa que parece obvia. La STS 14 de diciembre 2001 entiende que "no menos cierto resulta, sin embargo, que si la parcela linda con la malla urbana lo hace desde fuera de ella, ya que se encuentra dentro del ámbito espacial que el Plan General impugnado clasifica, sin que haya variado la clasificación que ya tenía anteriormente, como suelo no urbanizable común." Es decir, no es malla lo que está fuera de ella, lo que también nos parece evidente.

La idea fuerza de estas sentencias es que la malla la decide la Administración y que todo lo que está fuera de la línea trazada por ella, no es malla urbana. El suelo urbano pasa de ser un concepto reglado por la realidad de su situación, a ser un concepto voluntarista cuya construcción decide discrecionalmente la Administración.

### **7. La malla real de los asentamientos aislados**

Si un asentamiento está constituido por un entramado de calles y viarios que dispone de su red de servicios debemos preguntarnos, ¿no será, en sí mismo, una malla? Parece que utilizamos una cadena de razonamientos que no parte de la

---

realidad material, sino de un dato formal: malla es el ámbito de transformación tradicional del suelo que está así reconocido en el plan. Para que un asentamiento sea malla tiene que formar parte de este ámbito “convencional”. Comienzan entonces a debatir las sentencias si el área en cuestión está dentro, fuera, ligada o desligada, cuando el razonamiento primario se deja fuera de la argumentación; un asentamiento con calles y servicios es malla urbana, si tiene los elementos de conexión vial y los servicios legalmente exigibles. El análisis del mallado no puede partir de una malla “aceptada” y otra “cuestionada”, sino que debe limitarse a comprobar que la zona está conectada y cuenta con los elementos necesarios. Es una tarea de verificación empírica, que no precisa de medición de distancias ni ponderación de ubicaciones. No se trata de que la zona esté más cerca o más lejos, de si toca, no toca, o por donde toca al suelo del núcleo tradicional. Se trata de que la zona sea ella misma “malla urbana”.<sup>78</sup> No compartimos el criterio de las sentencias que exigen la pertenencia al núcleo tradicional, porque no observamos “fuerza normativa de lo fáctico” en esta argumentación. En este sentido se pronuncia algún texto autonómico, como el artículo 45 LAN: “formar parte de un núcleo de población existente o susceptible de incorporarse a él”, o el 9 de la LE: “núcleo de población existente o ser integrables en él.” A estas sentencias habría que replicar que los terrenos que crean su propia malla urbana y están separados

---

<sup>78</sup> No se trata por tanto de la fácil tarea de identificar los asentamientos tradicionales, geográficamente incontrovertidos; véase CARRETERO PÉREZ al definir el casco urbano tradicional como “la agrupación de edificios enlazados entre sí y dotados de continuidad, tanto en los edificios como en el sistema viario; es la zona donde se ha centralizado el grupo social” (“Precisiones sobre urbanismo y derecho urbanístico”, *RDU*, nº 38, 1974, pág. 58). Véase la Exposición de Motivos de la LUV y el artículo 4 del ROGTU. Pero esta definición choca con la realidad, ya que la metrópolis es un caso y presenta una desagregación concéntrica en barrios; véanse OLIVAI CASAS, *La confusión del urbanismo*, Cie Dossat, 2005, pág. 257; LORA – TAMAYO VALLVÉ, *Historia de la legislación urbanística*, cit., pág. 21.

de un núcleo tradicional, crean un “núcleo de población”, aunque su entidad geourbana sea secundaria.

Podrían colaborar a esta visión los artículos 92 LN y 11 LPV, que consideran suelo urbano el que forme un parte de una “trama urbana” dotada de urbanización, y no aluden al “núcleo de población”, como referente impeditivo. Nos parece que el artículo 103 ROGTU es un ejemplo contundente de que el suelo transformado crea su propia malla esté donde esté.<sup>79</sup> El asentamiento no tiene por tanto que estar unido al núcleo de población, sino que puede estar fuera y distante del mismo; “aislado”, afirma el precepto. No obstante este aislamiento, la malla por creación propia de un asentamiento tiene que partir de la “integración” del mismo con dos elementos, uno procedente de la malla y otro que no tiene por qué serlo:

- La zona debe tiene que disponer del conveniente acceso rodado, como estudiamos anteriormente, sin que este acceso esté dentro ni proceda de la malla.
- La zona debe tener servicios prestados legalmente, lo que no siempre implica que sean de dominio público y que estén conectados a la red convencional del núcleo de población, como estudiamos en esta tesis.

---

<sup>79</sup> “Las manzanas se entenderán integradas en la malla urbana cuando formen parte del núcleo principal del suelo urbano o constituyan zonas aisladas del núcleo o núcleos principales que estén constituidas por, al menos, dos manzanas o unidades urbanas equivalentes.”

## VIII. FACTORES DE CONSOLIDACIÓN

### 1. Ruptura de la igualdad entre propietarios dentro del territorio nacional.

#### Paradoja constructiva del suelo urbano

La mayor de las paradojas conceptuales del urbanismo tradicional ha sido la construcción del suelo urbano por el grado de consolidación. Si se define el suelo urbano por su estado de transformación culminada, significa que todo suelo urbano tiene urbanización consolidada; entonces, ¿qué es el suelo urbano no consolidado por la urbanización? O, dicho de otro modo; ¿qué servicios faltan al suelo urbano, para ser urbano no consolidado? Entendemos que con la ausencia de un solo servicio no podrá clasificarse urbano a la vista de los pronunciamientos de la Jurisprudencia. Esto provoca, como afirma IVARS BAÑULS<sup>80</sup>, que la categoría del suelo urbano no consolidado sea contradictoria con la propia construcción conceptual del suelo urbano. A modo de ejemplo, el artículo 45 LAN define el suelo urbano “por contar con los servicios de acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión.” Más adelante en el mismo precepto se afirma que suelo urbano no consolidado es el que carece de “urbanización consolidada” por “no comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos, o unos u otras no tengan la proporción o las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.” La contradicción es obvia y resulta del propio tenor literal del precepto.

---

<sup>80</sup> IVARS BAÑULS, “Régimen del suelo urbano sin urbanización consolidada”, *Práctica Urbanística*, nº48, 2006, págs. 24 – 41.

---

Del mismo modo podríamos preguntarnos por la propia existencia de las actuaciones aisladas, ya que si la falta de un servicio impide que el suelo sea urbano y le somete al formato de actuaciones integradas del suelo urbanizable, ¿cuándo procede una actuación aislada en suelo urbano sin que se produzca una desconsolidación?<sup>81</sup>

La raíz de esta deficiencia y de su dispar reflejo autonómico está en la propia delegación competencial que hizo la legislación estatal para que las CCAA decidieran el contenido de la consolidación, y determinaran dos estatutos tan heterogéneos como el que tienen los propietarios de suelos consolidados versus no consolidados. El Estado se reserva en la legislación de suelo de 1998 la competencia para establecer unas condiciones de igualdad constitucional para los propietarios de suelo en todo el territorio nacional, dentro del marco de la STC 61/1997 y, sobre todo, del artículo 149.1.1 CE: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias. 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Véase la STS de 4 de octubre 2012.

<sup>82</sup> Aunque la CE establezca la reserva de “condiciones básicas”, hay autores que consideran que se está estableciendo un auténtico régimen de derechos y obligaciones concretos: PERALES MADUEÑO, ob. cit., afirma al respecto: “Finalmente, y pese a todas las insistentes manifestaciones de que el artículo 149.1.1.º no atribuye una competencia material, que solo ampara el establecimiento de condiciones básicas que garanticen la igualdad del ejercicio» - no el «contenido» - del derecho de propiedad, la sentencia reconoce que «Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio». Este inciso nos parece un intento de justificación de la patente contradicción en la que acaba incurriendo la sentencia al reconocer la competencia estatal para establecer esa regulación del contenido de la propiedad que, por básico y primario que sea, no deja de constituir una regulación del contenido y no unas condiciones básicas que garanticen la igualdad del ejercicio del derecho. Las «condiciones básicas» se han sustituido por una

Para conseguirlo, la Ley de 1998 estableció tres clases de suelo y determinó el estatuto del propietario dentro de cada una de las tres clases. Por tanto, esta competencia a favor del Estado tiene como finalidad fijar, mediante la facultad de clasificación y de establecimiento de condiciones básicas, un mínimo común denominador, un estatuto jurídico primario para el ejercicio del dominio en todo el territorio. La grave deficiencia constitucional se produce porque la Ley de 1998 no estableció tres, sino cuatro estatutos jurídicos de la propiedad inmobiliaria, que fueron:

1. El de suelo no urbanizable
2. El de urbanizable
3. El de urbano no consolidado
4. El de urbano consolidado<sup>83</sup>

---

regulación del derecho de propiedad que debe ser respetado por la legislación urbanística de las Comunidades, añadiéndose a ello la declaración de que «el artículo 149.1.1. permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre», modelos diferentes de propiedad urbanas», «en sus condiciones básicas», claro está como justificación.” Este régimen se identifica como un “estatuto”, pero tal calificación jurídica tiene detractores en la doctrina, como comentamos ut supra (véase LOBATO GÓMEZ, ob. cit.).

<sup>83</sup> Hay legislaciones autonómicas que contemplan incluso tres figuras de suelo urbano por el factor de la consolidación, como pone de relieve LLISSET BORRELL, “Concepto, clases y régimen jurídico del suelo urbano no consolidado en la Ley de Urbanismo de Cataluña”, *RDUMA*, nº 240, marzo, 2008: “Lo curioso es que, en la LUC de Cataluña, el estatuto de la propiedad del suelo urbano no se limita a las dos categorías indicadas (consolidado y no consolidado) sino que ésta última se escinde en otras dos subcategorías (la incluida y la no incluida por el planeamiento general en un polígono de actuación), cada una con derechos y obligaciones distintos (art. 44 de la LUC y art. 40 del Reglamento de 2006. Con ello resulta que, en esa Comunidad autónoma, existen no dos sino tres categorías de suelo urbano: el consolidado, el no consolidado poligonal (al que llamaremos suelo no consolidado ordinario) y el no consolidado no poligonal (al que llamaremos suelo no consolidado especial).”

Mientras que los criterios de clasificación de suelo urbanizable y no urbanizable recaían en la competencia estatal, en el suelo urbano se delegó competencialmente en las CCAA para que identificaran lo que estaba consolidado y lo que estaba no consolidado y, por tanto, concretaran las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad. Estas condiciones básicas sólo podían haber quedado igualadas en el territorio nacional si las legislaciones autonómicas hubieran hecho un tratamiento igualitario de la figura de la “consolidación”. En las antípodas de esta aspiración, el elemento “consolidación” se convirtió en el factor de disparidad más acusado entre las legislaciones autonómicas, como ponemos de relieve a lo largo de los diferentes epígrafes de esta tesis doctoral. Tal situación podría haber estado conculcando sistemáticamente el postulado del artículo 149.1.1 CE.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Véase FUENTES MARTÍN, “La quiebra del principio de igualdad básica constitucional en la regulación del suelo urbano”, *RDUMA*, nº 206, diciembre, 2003, al hacer una comparativa ejemplificadora respecto a Zaragoza, Cáceres y Toledo: “El propietario de un terreno situado en lo que denominamos suelo urbano histórico de Zaragoza y que: a) Cuento con acceso rodado integrado en la malla urbana y servicios de abastecimiento y evacuación de agua, así como suministro de energía eléctrica, de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir (sin que tenga abiertas al uso público todas las vías que lo circundan). b) No se halle sometido por el Plan General a procesos integrales de urbanización, renovación o reforma interior. c) El planeamiento le otorgue una edificabilidad superior a la existente. Ese terreno tendrá la consideración de urbano consolidado por la urbanización, y el propietario tendrá derecho a patrimonializar el 100 por 100 de su aprovechamiento, no se halla obligado a efectuar cesión alguna de terreno a favor del municipio, ni proceder a distribución alguna de beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo. Si ese mismo propietario lo fuese de un terreno en idénticas condiciones, pero sito en Cáceres, su consideración como suelo urbano consolidado o no consolidado por la urbanización (y por tanto el que se halle sujeto a un estatuto jurídico básico u otro) dependerá de que el municipio decida o no la delimitación previa de unidades de actuación discontinuas a los efectos de proceder a la materialización del exceso de aprovechamiento concedido por el planeamiento. Y si ese propietario lo fuese de un terreno en idénticas condiciones, pero sito en Toledo, ni siquiera tendría la consideración de suelo urbano.”

## 2. La minusvaloración de la consolidación en el contexto normativo estatal

El término consolidar significa, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “dar firmeza y solidez a algo, convertir en definitivo y estable, asegurar o afianzar del todo”. Estos atributos se podrían predicar de diferentes elementos del suelo urbano respondiendo a la pregunta: ¿Qué no es firme, o sólido, o definitivo y estable en el suelo urbano, para categorizarlo de “no consolidado”? En la construcción tradicional de la doctrina y en la Jurisprudencia, un suelo urbano está consolidado cuando se encuentra en un escenario de ciudad terminada. Como premisa de estudio y sin perjuicio de las especialidades que estudiaremos, el suelo urbano consolidado no parece precisar de la aplicación de mecanismos equidistributivos a través de cuotas de urbanización por lo que, en principio, no queda incluido en actuaciones sistemáticas. A diferencia, el suelo no consolidado precisa ser incluido en ámbitos para gestión integrada y está sujeto al correspondiente pago de las cuotas de urbanización.

Pero este planteamiento inicial puede estar superado. En primer lugar, porque la ruptura de moldes estatales permite que en algunas CCAA las actuaciones aisladas se gestionen por reparcelación y se giren las correspondientes cuotas de urbanización, por lo que un propietario de suelo consolidado no está ajeno al pago de cuotas, sin que tenga para ello que estar incluido en una actuación integrada.

En segundo lugar, porque tras la LS 2007 no importa la consolidación del suelo, sino que su estado físico permita que sobre él se desarrollen actuaciones de

---

transformación o de dotación<sup>85</sup>. Según este nuevo escenario, un suelo consolidado puede ser objeto de una actuación sistemática de reforma o renovación de la urbanización del artículo 14 LS, y sus propietarios estarán sujetos a los mismos deberes que los propietarios de suelo urbanizable sujeto a actuaciones de nueva urbanización conforme al artículo 16 de la misma. Es cuestión secundaria si el suelo está consolidado o no, puesto que no cambia el estatuto jurídico del propietario contenido en el artículo 16 LS. Esto es así porque la LS no anuda los derechos y obligaciones de los propietarios a la clase y categoría de suelo, sino al estado físico del mismo y la correspondiente procedencia de las actuaciones previstas en el artículo 14 de la misma. Esto no obstante, el peso tradicional de la categorización por la consolidación permanece vigente en la legislación autonómica, que sigue diferenciando entre suelos urbanos consolidados y no consolidados. Y es que esta distinción sigue siendo importante por una razón: fijar la extensión y contenido de las actuaciones que, operando sobre la urbanización, puedan considerarse actuaciones integradas del artículo 14 LS, y las que quedan simplemente en el ámbito de actuaciones aisladas. Las leyes autonómicas tienen la importante misión de identificar las obras parciales que actúan sobre servicios concretos y se gestionan por actuaciones aisladas, de aquellas otras que actúan sobre el conjunto urbanizado y se gestionan integradamente dentro del marco de

---

<sup>85</sup> RÓGER FERNÁNDEZ, "Las actuaciones de dotación en la nueva Ley 8/2007 de suelo", *RDUMA*, julio 2007, pág. 17, insiste en la superación de la figura de la consolidación: "Por lo tanto, quedan despejadas ya todas las dudas y posibles interpretaciones pues la nueva Ley trasciende del ambiguo concepto de «consolidado» y «no consolidado» y acude a la realidad fáctica que se puede comprobar objetivamente: aquellos suelos urbanos a los que el planeamiento atribuya nuevos usos o edificabilidades superiores a las preexistentes, deberán asumir el deber de cesión de los suelos dotacionales que le corresponden. Asimismo, como dicha innovación produce un aumento del valor de la finca, la Administración participará en las plusvalías generadas aplicándose el porcentaje al incremento de valor atribuido, sobre la base del mandato constitucional establecido en su artículo 47."

las actuaciones de transformación del artículo 14 y 16 LS<sup>86</sup>. Esta distinción tendrá que estar convenientemente coordinada con la definición de suelo urbano que haga la Ley Autonómica. Decimos esto porque un concepto de suelo urbano que exija la completa transformación no es compatible con la existencia de suelo urbano no consolidado.

La consolidación por el criterio del grado de urbanización tiene por tanto la misión fundamental de identificar las obras cuya envergadura sitúa al suelo en la clase urbano pero sin permitirle llegar a la categoría consolidado, y las que corresponden a un suelo que ya está en esta última. El mismo fin definidor se consigue si el criterio se construye sobre el estado mismo del suelo, sin tener que trasladarlo a la envergadura de la obra. La competencia autonómica en la materia queda plasmada en el mensaje del artículo 12 LS.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Mantiene este criterio LLISSET BORRELL, "Concepto, clases y régimen jurídico del suelo urbano no consolidado en la Ley de Urbanismo de Cataluña", cit., pág. 198: "Por lo dicho anteriormente, el suelo urbano no consolidado puede obedecer a una doble causa (natural o motivada por una voluntad de renovación urbana), ser objeto de un doble tipo de actuación urbanística (aislada e integrada) y tener una doble régimen jurídico (derechos y deberes parecidos a los suelo urbano consolidado, y derechos y deberes semejantes al suelo urbanizable)."

<sup>87</sup> Establece el precepto: "Se encuentra en situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento." La relación entre las categorías de consolidación y los estados del suelo en la actual LS son complejos, especialmente a efectos de valoraciones, y se analizan por MENÉNDEZ REXACH, "La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, RDUMA, noviembre 2007, págs. 78 y 79.

La legislación autonómica utiliza varios criterios para diferenciar la consolidación por la urbanización.

→ Es habitual la remisión al régimen de actuaciones integradas o aisladas. Es equiparable a esta distinción la que utiliza la referencia a “actuaciones de urbanización” (LAS, LCL), ya que se trata de actuaciones integradas que operan sobre el la generalidad o totalidad de la urbanización.

Este criterio es puramente formal y carece de contenido si no se hace interpretación auténtica de unas y otras, como sucede en los artículos 14 y 15 LUV, que definen con cierto detalle las actuaciones aisladas y las integradas.

→ Hay leyes que se remiten a la envergadura de la obra, desde dos perspectivas:

→ La perspectiva de la “urbanización” como conjunto integrado de servicios e infraestructuras, entre las que se diferencian:

- Las que se refieren al procedimiento técnico y administrativo de urbanizar con expresiones como “procesos de urbanización” (LC, LG, LCT), o “procesos integrales de urbanización” (LR).<sup>88</sup>
- Las que se refieren directamente a la obra arquitectónica con expresiones como “obras de urbanización” (LM).

---

<sup>88</sup> Acerca de la caracterización jurídica de estos procesos véanse: LASO MARTÍNEZ, *Afecciones registrales, aplicaciones tributarias y urbanísticas*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005, pág. 53; CORTÉS CORTÉS, *La ejecución y recepción de las obras en las urbanizaciones de iniciativa particular*, Aranzadi, 2001, pág. 201; LASO MARTÍNEZ, *Derecho urbanístico, la propiedad ante el planeamiento urbanístico*, Montecorvo, 1982, pág. 333; LÓPEZ PELLICER, “Costes y cuotas de urbanización y conservación”, *RDU*, nº 67, julio – agosto 1981, pág. 36; GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, Montecorvo, 1987, págs. 52 y ss.

- Las que se refieren al documento técnico que diseña y presupuesta las obras, que es el “proyecto de urbanización” (LM) o a otros instrumentos, como los proyectos simplificados de urbanización que se simultanean a la licencia de obras mayores para que el suelo urbano esté consolidado, en la LCLM.

→ La perspectiva de la obra puntual sobre un servicio o elemento concreto. Así sucede en la LN al categorizar de no consolidado el suelo necesitado de “actuaciones que excedan de las obras accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas.” También se emplea la envergadura de la obra para categorizar de consolidado, como sucede con las obras accesorias destinadas a conceder la condición de “solar” (LAS, LC).

→ Otras leyes no están interesadas en la dimensión de la obra, sino en el estado del suelo, como hace la LAG al dejar fuera de la consolidación el suelo que necesite “corregir aquellas situaciones en las cuales la urbanización o nivel de dotaciones públicas existentes no comprenda todos los servicios precisos o no tengan la proporción adecuada, respectivamente” (en el mismo sentido que LE, LPV). La LAN incluye en el no consolidado el suelo por “no comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos.”

En el gráfico siguiente hacemos una descripción del estado actual de la consolidación por la urbanización del suelo en las diferentes CCAA. Los diagramas de la figura intentan aproximarse a los grandes modelos conceptuales que en la legislación autonómica existen para categorizar el suelo urbano por el estado físico de la urbanización. Se distingue el proceso de transformación de

forma evolutiva desde la ausencia de servicios, la efectiva implantación de los mismos, la falta de alguna obra accesoria para ser solar y la adquisición final de esta condición. En cada uno de los modelos se referencia, con carácter meramente orientativo, la legislación de la Comunidad Autónoma que podría haberlo tomado. Y decimos con carácter “orientativo” porque la complejidad de cada Ley no nos permite extraer conclusiones con claridad interpretativa.

faltan servicios básicos	servicios básicos	faltan obras accesorias	solar	
				ANDALUCIA, ARAGON, VALENCIA, MURCIA, EXTREMADURA, CASTILLA LA MANCHA, CATALUÑA, LA RIOJA, BALEARES
NO CONSOLIDADO		CONSOLIDADO		
?				
faltan servicios básicos	servicios básicos	faltan obras accesorias	solar	
				ASTURIAS, GALICIA, MADRID, CANTABRIA PAIS VASCO CASTILLA LEON (entre esta y Navarra)
NO CONSOLIDADO		CONSOLIDADO		
?				
faltan servicios básicos	servicios básicos	faltan obras accesorias	solar	
				NAVARRA
NO CONSOLIDADO		CONSOLIDADO		

### 3. La necesaria identificación del suelo no consolidado

Las leyes autonómicas definen el suelo urbano como el transformado por contar con los servicios, infraestructuras y dotaciones necesarias. Al conceptualizar el suelo urbano no consolidado se escapan de la definición que han empleado, y consideran que es el que precisa de obras de urbanización. Si para ser urbano es necesario estar transformado, no se entiende como el suelo no consolidado es urbano, puesto que carece de urbanización completa. No es un juego de palabras, sino una interrogación a la que se llega inevitablemente cuando se estudia en profundidad la clasificación y categorización del suelo en los textos normativos.

En la mente del lector está ya preconcebida una respuesta estandarizada, probablemente recogida de un tópico urbanístico que ha permeado en nuestro entendimiento sin pasar el filtro de una reflexión serena; el suelo no consolidado es el que necesita de obras de urbanización. Y ahí está la incógnita; ¿Qué obras de urbanización puede tener un suelo y sin embargo no ser de entidad suficiente para atribuirle el carácter de urbano?, ¿Qué obras le introducen en la clase urbano, pero sin darle todavía consolidación?, y por último, ¿Qué obras le dan la categorización de consolidado?

Si empezamos respondiendo la última pregunta podemos comprobar que no guarda una especial complejidad ya que se basa en la comprobación de un elemento absoluto, cual es la correcta y completa implantación de elementos: abastecimiento agua de consumo humano, evacuación de aguas negras y pluviales, suministro de energía eléctrica para alumbrado público y privado, pavimentado de calzadas, encintado de aceras y otros elementos establecidos en la legislación autonómica y, en su caso, las dotaciones correspondientes (espacios libres, suelo para equipamientos públicos, etc.).

Pero responder a las dos primeras cuestiones resulta más complicado porque se trata de una cuestión relativa o de grados que tiene que ponderar la ilimitada variedad de combinaciones que pueden presentarse en la realidad de un suelo concreto<sup>89</sup>. Esta diversidad obliga a un importante esfuerzo normativo, ya que la Ley es un enunciado genérico y abstracto que no puede descender a las particularidades todos los casos concretos que pueden darse, pero sí tiene la

---

<sup>89</sup> Denuncia la amplitud interpretativa que el planeamiento puede hacer MERELO ABELA, "La posición jurídica del propietario de suelo urbano y urbanizable en la legislación estatal y autonómica", *RDUMA*, nº 147, marzo 1996.

---

misión de fijar unos criterios que, aunque sean generales, deben ir acompañados de herramientas interpretativas que permitan al aplicador del derecho acoplar con precisión la generalidad de la norma a la particularidad de cada uno de los casos. Y esa particularidad es ilimitada; si un suelo tiene ejecutadas las redes de abastecimiento y suministro, pavimentada la calzada, pero carece de aceras, de alumbrado público y dotaciones suficientes; ¿Está consolidado? ¿Y si tiene todos los servicios pero carece de pavimento de calzada? ¿Y si carece de abastecimientos y drenajes pero cuenta con todos los demás elementos? Las combinaciones son numerosas y provocan grandes vacíos conceptuales que precisan de mayor determinación normativa. Esta situación es denunciada por los autores de la doctrina, de entre los que reproducimos el comentario de Sánchez Goyanes.<sup>90</sup>

La configuración legal del suelo debería construirse con una progresividad conceptual de menor a mayor; es decir, debería identificarse el grado mínimo de urbanización que da a un suelo la clase “urbano”, pero sin atribuirle la categorización de “consolidado”. A partir de ahí, el suelo es urbano y sólo será consolidado cuando se verifique que cuenta con la completa implantación de los

---

<sup>90</sup> SANCHEZ GOYANES, “Régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable”, en *Derecho Urbanístico de Galicia*, El Consultor, 2004, pág. 158: “En el moderno derecho autonómico comparado, la combinación de criterios de clasificación y de categorización ofrece aquí uno de los ejemplos más descollantes de complejidad, cual es el de la categoría de suelo urbano no consolidado. Sabido es que el artículo 14.2 LRSV simplemente alude al suelo urbano que carezca de la urbanización consolidada para atribuirle un régimen jurídico básico pero elude – a diferencia de lo que hace en relación con la clasificación – el establecer criterios determinantes de dicha categorización, criterios que han quedado así remitidos a cada legislador autonómico. Y esto ha producido cierta diversidad a la hora de configurar esta categoría de suelo urbano.”

---

elementos de urbanización y sostenibilidad (infraestructuras, servicios y dotaciones).

#### **4. La consolidación por inclusión en la malla urbana**

No nos referimos en este epígrafe a la malla como elemento de clasificación de suelo, sino como factor de categorización del suelo urbano. La falta de integración en el mallado impedirá a un suelo que ya es urbano, alcanzar la categoría de “consolidado”. Esta postura parece mantenerse por leyes como la LG que considera no consolidadas las áreas de reciente urbanización surgidas al margen del planeamiento. Entendemos que estas zonas suelen ser crecimientos surgidos al margen de la legalidad urbanística, fuera del entramado del suelo ya urbano y en ocasiones cercanos o tocantes con el mismo.<sup>91</sup>

El rechazo normativo a este suelo lleva a algunas leyes autonómicas, no ya a considerarlo urbano “no consolidado”, sino a extraerlo de la clase urbano, como sucede en la legislación asturiana, que considera suelo “no urbanizable de ocupación residencial los núcleos rurales integrados por los terrenos que constituyan asentamientos consolidados de población de carácter rural y

---

<sup>91</sup> Como señala MERELO ABELA, “Régimen del suelo urbano consolidado. Fomento de la edificación”, en *Derecho Urbanístico de Galicia*, El Consultor, 2004, página 135: “El tercer y último supuesto sí constituye una particularidad de la Ley que se estudia, cuya finalidad es someter al régimen más gravoso para la propiedad (mayores cargas urbanísticas y limitación del aprovechamiento subjetivo) del suelo urbano no consolidado a aquellos terrenos que hubieran alcanzado la condición de suelo urbano mediante procesos irregulares (y recientes) de urbanización.” Suele tratarse de suelos externos a las tramas urbanas, que son objeto de transformación al margen de la legalidad urbanística, formando núcleos irregulares de población.

---

tradicional, en los términos que señale el Plan General de Ordenación. Se incluirán en esta categoría los asentamientos de población que, pese a contar, eventualmente, con servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica para sus necesidades propias como tales asentamientos rurales, no estén integrados en la malla urbana” (artículo 115 LAS).

Hay que prestar especial atención por tanto al criterio de la malla urbana, porque puede degradar un suelo transformado al grado de no consolidado, impedirle su clasificación de urbano y, por tanto y en un ejercicio cuestionable de voluntarismo normativo, llevarlo hasta las antípodas del suelo consolidado, que es el suelo no urbanizable. Este vaivén de lado a lado de las categorías del suelo no ayuda a esclarecer el estatuto jurídico de los propietarios de terrenos en España.

Es necesario plantearse que el suelo no mallado puede gozar de una transformación completa e incluso estar edificado mayoritaria o plenamente; entonces ¿Qué contenido tendrá la actuación integrada que sobre el mismo se establezca, mediante su inclusión en una Unidad de Actuación? Urbanizar, no, porque ya está urbanizado. Integrarlo en la malla urbana, obviamente, tampoco, porque está fuera de ella y no será malla hasta que llegue a él el crecimiento urbanístico de la malla. La única hipótesis que se nos ocurre es que su creación al margen de la legalidad urbanística provoque insuficiencia de dotaciones (parques públicos, equipamientos) conforme a los estándares de sostenibilidad de la legislación autonómica y, para cubrirla, se delimiten unidades de actuación a

---

efectos de obtención, sin que se precise urbanización alguna. Esta posibilidad está en la raíz misma del debate doctrinal evolutivo de las actuaciones integradas.<sup>92</sup>

Queremos con esto dejar constancia de que la desconsolidación de un suelo por no estar en la trama urbana es urbanísticamente absurda si no precisa de obras integrales de urbanización u obtención de dotaciones. Sería una desconsolidación semántica, desconectada de la realidad.

## 5. La reforma urbana

Al definir el suelo urbano las leyes autonómicas basculan entre dos criterios heterogéneos: el de la realidad física del suelo, como pide la Jurisprudencia, y el destino del suelo, cualquiera que sea su estado o situación física.<sup>93</sup> No debe pensarse que la realidad es la que es, única e igual en todo lugar, porque la STC 61/1997 permite que cada Comunidad Autónoma establezca los criterios

---

<sup>92</sup> Baste por ahora, para anticiparnos a esta problemática, señalar que algunos autores niegan la posibilidad de delimitar unidades de actuación para operaciones equidistributivas, si no es preciso obra urbanizadora: véase MENÉNDEZ REXACH y otros, *Manual de urbanismo*, Ministerio de Administraciones públicas, 2001, pág. 482, afirma que “de lo expuesto deriva que la delimitación de una unidad de gestión, y subsiguiente, categorización del suelo en ella incluido como no consolidado, al sólo efecto de facilitar la obtención de una dotación, o de permitir un reparto de aprovechamiento lucrativo, sin vinculación alguna con la necesidad o conveniencia de la urbanización o reurbanización conjunta de todos los terrenos en ella incluidos, carecería de cobertura legal.”

<sup>93</sup> SANTOS DÍEZ “Las técnicas de reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento”, en *Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, El Consultor, 2003, pág. 484: “En esencia, todo depende de la definición que del SUC haga la ley autonómica, (en Asturias parece que se utiliza un concepto funcional, y no físico del SUC). Los terrenos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente, deberán ser clasificados en Asturias como SUNC.”

---

identificadores de esa realidad: qué servicios debe tener un suelo, cuándo se le considera en la malla urbana, qué proporción edificatoria precisa para la consolidación por la edificación, etc. El criterio al que nos referimos en este epígrafe es el funcional, que contempla el destino del suelo y se abstrae de la realidad actual; es decir, del estado de la urbanización o edificación ya existente, y de su situación respecto de la malla urbana. Este criterio atiende únicamente a la misión urbanística que para ese suelo prevé el modelo de crecimiento o desarrollo del PGMO. Se trata por tanto de suelos que son objeto de operaciones de mejora, renovación, rehabilitación o cambio de uso.

Consecuencia de ello es que la completa urbanización de un suelo no crea una situación de consolidación o de urbanización inmutable. En primer lugar, por el deterioro inherente al tiempo y en segundo lugar, por cambios de modelos de crecimiento en el planificador municipal. Ejemplos del primer supuesto son los servicios urbanísticos que se deterioran por la antigüedad y necesitan de obras de tal envergadura para su restauración, que equivalen a las de su implantación *ex novo*; así puede suceder en un barrio marginal que va a ser objeto de renovación global. El segundo de los supuestos – cambio de uso – consiste en la alteración del modelo urbanístico, como es habitual que suceda, por ejemplo, al cambiar el uso de una manzana destinada a lonja municipal, cuando ésta se extrae del núcleo de población y los terrenos en los que se asentaba se destinan a crecimientos residenciales. Todas estas situaciones forman parte de la historia del urbanismo de los pueblos y ciudades, y la preocupación por su regulación legal se constata claramente en la legislación autonómica.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Sobre el deterioro de los barrios tradicionales de los asentamientos humanos véase CANO CLARES, *El arte urbano*, Diego Marín, 1999, pág. 122. BOLAS ALFONSO, en *La*

En este caso no se trata de dotar al suelo de la condición de urbanizado, porque ya la tiene, sino de actuar sobre él para renovar lo deteriorado o cambiar el modelo existente. Esta situación está prevista en la normativa de las CCAA, que la regulan con distinto grado de profundidad y la afrontan desde distintas perspectivas, amparadas en la cobertura constitucional de FJ 12 de la STC 164/2001, y en el artículo 14 LS de 2008.<sup>95</sup>

---

*Reparcelación en suelo urbano*, cit., pág. 27 afirma: "Piénsese, por ejemplo, en las dificultades que plantea la reurbanización; podría hablarse de rehabilitación de la urbanización, de un barrio de los llamados antiguos de nuestras ciudades, aquéllos del "agua va", por ejemplo, el Barrio del Carmen de Valencia, en los que prácticamente o bien no existen obras de infraestructura suficientes y modernas, o las que existen son obsoletas, debiendo considerarse también los graves inconvenientes que conlleva la realización de las obras de urbanización, la falta de suelo para dotaciones y equipamientos, y otras muchas situaciones de hecho, propias de dichos barrios, que son un gran obstáculo cuando se pretende llevar a cabo en los mismos una moderna urbanización tendente a cubrir las actuales necesidades de los ciudadanos." CARRETERO PÉREZ define el casco urbano tradicional como "la agrupación de edificios enlazados entre sí y dotados de continuidad, tanto en los edificios como en el sistema viario; es la zona donde se ha centralizado el grupo social" ("Precisiones sobre urbanismo y derecho urbanístico", *RDU*, nº 38, 1974, pág. 58). Véase la Exposición de Motivos de la LUV y el artículo 4 del ROGTU. La propia Exposición de Motivos de la LUV afirma: "Con el fin de asegurar el modelo de ciudad compacta y de poner en valor los activos inmobiliarios y de infraestructuras ya existentes, se establece la prevalencia de la gestión urbana. Por ello antes de la eventual reclasificación del suelo o la implantación de nuevos desarrollos urbanísticos, deberá ponderarse si es posible antes realizar actuaciones sobre suelo urbano consolidado que permitan un mayor aprovechamiento de las zonas residenciales ya existentes, y una ordenación de la ciudad mediante procesos de rehabilitación integral y mejora de los entornos urbanos."

<sup>95</sup> JIMENEZ BLANCO y otros, en *Derecho urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Iustel, 2007, pág. 278, considera que deben quedar en la categoría del suelo urbano no consolidado, los terrenos en los que "la urbanización existente ha quedado obsoleta, es incompleta o resulta susceptible de albergar mayores aprovechamientos." No parece opinar en el sentido expuesto PAREJO ALFONSO, en *Derecho urbanístico de Castilla La Mancha*, Marcial Pons, 1999, págs. 300 y ss., en el entendimiento de que el requisito de la consolidación no es reglado ni retrospectivo desde la realidad física existente, sino más bien prospectivo en atención a la nueva ordenación. Considera el autor que si el suelo sobre el que se va a actuar, cualquiera que sea su estado, precisa de una obra urbanizadora

---

La posibilidad de desconsolidar suelo por razón de su nuevo destino está secundada por la LS de 2008 al permitir que el suelo urbanizado quede sujeto a operaciones de reforma o renovación y pase por el mismo molde de derechos y obligaciones previsto para las actuaciones de urbanización, como prevé el artículo 14.1.a.2) LS. Los propietarios tendrían que equidistribuir, hacer cesiones de dotaciones y ceder el porcentaje correspondiente del aprovechamiento urbanístico. De esta forma, aunque la Ley de la correspondiente Comunidad Autónoma considere que un suelo está consolidado por estar urbanizado – en la nomenclatura de la LS –, esto no impide que se someta a una actuación de urbanización, produciéndose respecto de él una desconsolidación y siendo de esta manera objeto del mismo trato que el tradicional suelo urbano “no consolidado”. Por tanto, la legislación estatal ha abierto de par en par una puerta importante que ya estaba entreabierta por la normativa de algunas comunidades autónomas pero que ahora toma carta de razón para todo el territorio nacional.

No debemos dejarnos llevar de manera ciega por la inercia de las legislaciones autonómicas ni por la nueva Ley estatal, sin hacernos antes algunas reflexiones acerca de los derechos de los propietarios afectados por una desconsolidación para reforma o renovación, como estudiamos a continuación. El artículo 16 LS exige a los propietarios sometidos a actuaciones de reforma de la urbanización hacer cesiones de aprovechamiento lucrativo privado; ¿es esto justo? Los procesos de transformación urbanística producen un incremento de valor o “plusvalía” que

---

de entidad, debe actuarse sistemáticamente por vía de desconsolidación. PORTO REY, *Manual operativo en municipios sin planeamiento*, Montecorvo, 1995, págs. 118 y ss. considera que la construcción conceptual de la figura técnico-jurídica de la “consolidación” permite al planificador tener un margen discrecional muy importante para clasificar y calificar suelo.

provoca la entrada en juego de los principios impositivos y que permite a la Administración rescatar una parte; es lo que se denomina en el argot urbanístico, el “rescate de plusvalías”. La plusvalía se asocia en la LS al techo atribuido a los propietarios de actuaciones.

El régimen de estas cesiones para una porción de suelo urbano en la LS es el siguiente: si la obra es parcial, la Administración no adquiere aprovechamiento; si la obra es de mayor envergadura y llega a considerarse integral, la Administración adquiere entre el 80 y el 95% del aprovechamiento. En este contexto nos representamos un escenario urbanístico en el que se hace una reforma integral de la urbanización de un barrio deteriorado, sin aumentar techos. La pregunta es, ¿por qué fundamento jurídico-tributario adquiere techo la Administración en este caso? Imaginemos que el barrio está colmatado por las construcciones, no hay solares y se precisa de obras de reforma de la urbanización de tal calado que exigen Proyecto de Urbanización. No se generan plusvalías porque los propietarios no reciben aumento de techo; ¿dónde están en tal caso las plusvalías que la Administración rescata, haciéndose propietaria de un porcentaje del techo? ¿De dónde va a sacar este techo si todo el barrio está construido? ¿Por qué los propietarios que asumen el coste de urbanizar y no reciben techo adicional tienen que soportar además un gravamen?

Entiendo que no es disparatado opinar que dichos propietarios no sólo no deben sufrir gravamen, sino que deberían estar alentados por medidas de subvención, descarga o fomento. No compartimos por tanto que los propietarios de suelo consolidado sometido a operaciones de reforma deban sujetarse de forma

indiscriminada a las mismas cargas y cesiones que los propietarios de actuaciones de nueva urbanización, como si sus suelos partieran de estado rural.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Véanse los interesantes criterios sobre los estados del suelo en la Ley de 2008 y su relación con la consolidación, en MENÉNDEZ REXACH, "Urbanismo sostenible y clasificación del suelo legislación estatal y autonómica", *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 38, junio 2009: "Siguiendo esta línea argumental, cabría entender que la nueva ley estatal ha querido eliminar la categoría del suelo urbano no consolidado o equivalente, puesto que en la situación básica de suelo urbanizado únicamente encajaría el actual suelo urbano consolidado. Si ese hubiera sido el propósito perseguido, lo razonable habría sido incorporar alguna disposición transitoria, en cuya virtud, indirectamente (pues el Estado no es competente sobre la clasificación del suelo), quedase a extinguir esa categoría de suelo. Pero no parece que ése haya sido el objetivo de la LS08, sino, más bien, respaldar el criterio jurisprudencial de la «trama urbana» como determinante de la situación de suelo urbanizado, cerrando el paso a una concepción laxa del suelo urbano en la legislación autonómica, que, además, mayoritariamente, ha dado carta de naturaleza legal a esa doctrina jurisprudencial.<sup>25</sup> Ahora bien, aunque la LS08 no prejuzgue (ni impida) la pervivencia de las dos categorías de suelo urbano, es evidente que obliga a reinterpretar esas categorías de acuerdo con la regulación de la situación básica de suelo urbanizado y no al revés, es decir, que esa situación básica se deba entender a partir de la clasificación del suelo establecida en la legislación autonómica. Dicha regulación supone la consagración del criterio de la integración en la trama urbana, en los términos expuestos, y la pérdida de relevancia del de la consolidación de la edificación, que era el segundo criterio tradicional determinante de la clasificación del suelo como urbano. En el suelo urbano consolidado no habrá, en general, problemas (si está bien clasificado), pero en el no consolidado habrá que revisar los criterios legales vigentes. En los supuestos en que esa categorización obedezca a la previsión de operaciones de renovación o reforma interior (reurbanización) normalmente procederá la consideración como suelo urbanizado, mientras que esa consideración puede ser problemática cuando no cuente con las dotaciones y servicios exigidos, aunque esté edificado."



**CAPÍTULO III. EL DISEÑO LEGAL DEL SUELO URBANO CON EL FIN DE  
OBTENER DOTACIONES**

## I. POLÍGONOS Y UNIDADES DE ACTUACIÓN AL SERVICIO DE LA OBTENCIÓN DE DOTACIONES EN SUELO URBANO

El legislador de 1976 fue consciente de que en el suelo urbano era necesario obtener dotaciones porque existían tramas infradotadas de viales, infraestructuras, servicios, zonas verdes, equipamientos, etc. Las dotaciones dejaron de ser una necesidad exclusiva del suelo urbanizable para convertirse también en una exigencia del suelo urbano.<sup>97</sup> Sin embargo ambos suelos son diferentes y necesitan de soluciones diferentes, por varios motivos:

- Mientras el suelo urbanizable suele partir de un escenario físico limpio, vacío o casi vacío, el suelo urbano es un tejido creado a lo largo de los años, con espacios ocupados y encorsetado por las infraestructuras y edificaciones existentes. Este estrechamiento impide encontrar espacios vacantes para obtener las dotaciones que necesitan los crecimientos existentes; es decir, no hay suelo libre para parques, viales, infraestructuras, equipamientos, etc.

- El suelo urbanizado está sometido al deterioro asociado al transcurso del tiempo, tanto en las infraestructuras como en las construcciones existentes.

- Las tramas urbanas pueden verse afectadas por cambios de modelo que obliga, en ocasiones, a colosales obras de renovación de escenarios urbanos, con

---

<sup>97</sup> Las condiciones de dignidad en el desenvolvimiento de la vida urbana – a los que obedece el estándar dotacional del urbanismo moderno –, reconocidos en el texto y en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, se analizaron por HERRANZ CASTILLO en “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución”, *Diario La Ley*, 2003, nº 5823, págs. 1339 y ss.

evacuación de residentes y reconstrucción de viarios, infraestructuras, servicios y edificaciones.<sup>98</sup>

- El suelo urbanizable no tiene techo construido y el planeamiento le asigna un techo a construir. Esta atribución del planeamiento provoca un aumento de valor del suelo o plusvalía para los propietarios de la que antes no disfrutaban. Las cesiones que los titulares dominicales de suelo hacen para dotaciones públicas al transformarse la actuación no son gratuitas, sino que están compensadas con este techo (plusvalía) que el planeamiento les asigna. En consecuencia, la obtención de dotaciones en los suelos urbanizables se paga, se compensa, con aprovechamiento.

Si se intenta practicar esto mismo en el suelo urbano hay que hacerlo con respeto a situaciones creadas. En primer lugar, que los propietarios recibieron derecho al techo (*ius edificandi*) tiempo atrás, y no ahora como consecuencia del nuevo planeamiento que se aplique. En segundo lugar, que la mayoría de ellos materializaron el techo sobre las parcelas e incorporaron la edificación a su patrimonio. En tercer lugar, que ya están hechas las cesiones para dotaciones puesto que el tejido urbano cuenta con viarios, zonas verdes e infraestructuras,

---

<sup>98</sup> TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, en *Manual de Derecho urbanístico*, cit., pág. 111, afirma, refiriéndose al suelo urbano, que “ello ofrece dificultades insalvables, no por causas de orden legal, sino por puras razones de orden físico. Cuando se opera sobre un cuerpo vivo, como el tejido urbano edificado y consolidado, no es materialmente posible realizar los intercambios y sustituciones de unas parcelas por otras típico de la reparcelación... de hecho las dificultades que ofrece la reparcelación en suelo urbano terminan desalentando todo posible intento de remodelación del mismo, abstención que propicia el deterioro progresivo de la zonas interiores del casco urbano, cuyos equipamientos, al no remozarse por estas razones, devienen obsoletos en perjuicio de la población de las mismas, cuyo nivel de servicios desciende día a día.”

aunque los nuevos criterios de calidad del urbanismo moderno los considere insuficientes.

Al enfrentarse a esta realidad dispar, los Ayuntamientos fueron conscientes de que no podían costear la obtención de dotaciones en el suelo urbano con cargo a los presupuestos municipales. Comenzó entonces a contemplarse el aprovechamiento urbanístico como un valor patrimonial para compensar a los propietarios que cedían el suelo dotacional que se precisaba en las tramas urbanizadas. El formato urbanístico para articular estas cesiones era el mismo que en el suelo urbanizable, es decir, la delimitación de polígonos en los que los propietarios se ven obligados a ceder dotaciones a cambio de la compensación que representa el aprovechamiento urbanístico que se les atribuye por el plan.

Pero la utilización de la figura del “polígono” planteaba importantes problemas de índole práctica y teórica. El polígono era entendido como el espacio comprendido dentro de una línea continua que delimitaba los terrenos sometidos a una transformación integral (reparcelación y urbanización). En el suelo urbano, tanto la delimitación de una línea “continua”, como que se haga una “transformación integral”, resultaban cuestionables y hacían peligrar la utilización misma de la figura del polígono, por los siguientes motivos.

Desde un punto de vista práctico, la delimitación de un perímetro continuo era complicada debido a la existencia de elementos de urbanización y edificaciones en diferente estado de colmatación, conservación y ajuste al planeamiento, y de urbanizaciones en diferente contexto y características. Al intentar trazar la delimitación de los polígonos en suelo urbano las administraciones comprobaron

que las dificultades del tejido existente impedían que se hiciera un perímetro continuo, y comprendieron que la actuación tenía que contener terrenos separados físicamente, por lo que no podían quedar dentro de una misma línea poligonal todos los suelos en cuestión.<sup>99</sup>

Desde un punto de vista teórico es importante discernir que, mientras los polígonos en suelo urbanizable estaban destinados a la transformación integral del suelo (reparcelar y urbanizar), los polígonos en suelo urbano para obtención de dotaciones no estaban pensados para transformación integral puesto que el suelo ya está transformado, sino precisamente para que la Administración adquiriera el suelo de la dotación.

---

<sup>99</sup>. GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, "Innovaciones en el suelo urbano" *RDU*, nº 130, 1992, afirma: "La solución no puede ser otra que la delimitación cuidadosísima de áreas de reparto de tal manera que cada una sólo englobe terrenos ya edificados e incluso ya edificados con utilización total del aprovechamiento apropiable e independientemente. Al enfrentarse doctrinalmente a esta cuestión, BOLAS ALFONSO lo resume del siguiente modo en ob. cit., pág. 62: "Pero en suelo urbano consolidado por la edificación, las dificultades que se encontrarán para lograr la delimitación de una unidad de ejecución continua o poligonal, con un contenido homogéneo, serán enormes, por no decir insalvables, precisamente por su colmatación, por lo que la única salida que podrá buscarse será la de trazar unidades de ejecución discontinuas en la que englobar los terrenos vacantes, dejando fuera aquéllos otros ocupados por edificaciones existentes. Aun así, tal delimitación será realmente complicada, especialmente por cuanto no será fácil cuadrar las valoraciones de las parcelas entre sí, y ello por cuanto, de un lado, las distancias entre tales terrenos determinarán unas grandes diferencias de valoración de los mismos y, de otra, los coeficientes a utilizar para la valoración de los terrenos podrán ser tan variados y complejos, en consecuencia a los propios criterios valorativos del mercado (esquinas, altura de calle en que se ubican, etc.), por lo que su definición exigirá de estudios y trabajos minuciosos y cuidadosísimos de los terrenos vacíos o con similar situación de aprovechamiento escasamente utilizado".

Por estas razones la Ley acuñó la institución “polígono” (artículo 117) como un perímetro continuo cerrado y aplicable a aquéllas actuaciones que permitían, por sus dimensiones y caracteres del suelo:

- asumir las cesiones de suelo derivadas del plan,
- la equidistribución entre propietarios, y
- la gestión autónoma técnica y económicamente.

Si las particularidades del suelo urbanizado de la malla no permitían la determinación de un polígono con estos requisitos, las operaciones urbanísticas podían llevarse a cabo mediante la delimitación de una nueva figura que se identificó como “unidad de actuación”, que a diferencia de los polígonos puede ser discontinua y es viable con tal de que permita la equidistribución entre propietarios, aunque no alcance los otros fines enumerados. De esta forma podrían utilizarse para obtener dotaciones en suelo ya urbanizado y no necesitado por tanto de transformación integral mediante obra de urbanización. El artículo 117.3 LS 76 contemplaba esta posibilidad con la siguiente dicción: “En el suelo urbano, cuando no sea posible la determinación de un polígono con los requisitos establecidos en el número anterior, ni se trate de actuaciones aisladas, las operaciones urbanísticas podrán llevarse a cabo mediante la delimitación de unidades de actuación que permitan, al menos, la justa distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.”<sup>100</sup> Dos años

---

<sup>100</sup> Sin embargo, para la LS 76 esta equidistribución permitida en las unidades de actuación no era una “reparcelación” en sentido estricto, ya que su artículo 97 definía el instituto reparcelatorio por consecución de tres fines: “La reparcelación tiene por objeto distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, y situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al Plan.” En las unidades de actuación se produce un equilibrio que no está

más tarde, el Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 en su artículo 72.1 enumera los objetos del instituto reparcelatorio:

- “a) Distribución justa entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística.
- b) La regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento.
- c) La situación sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento establecido por el Plan.
- d) La localización sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante...”

Se trata de una enumeración que parece completar la de la LS 76, pero que presenta una importante especialidad en el apartado segundo del mismo artículo, que afirma: “cualquiera de estas finalidades justifica por sí sola la reparcelación, aunque no concurren las otras.” Dando un paso más allá e introduciéndose plenamente en la figura, el 78 RGU afirma que “en suelo urbano, y en los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua, e incluso

---

influido por las dotaciones incluidas (interiores) o adscritas (exteriores), sino que depende del consumo de aprovechamiento de los propietarios del área (que puede estar formada por una o varias UUA). Cuestión distinta es que, entre UUA con aprovechamientos equilibrados, exista disparidad de cargas (por infraestructuras, por la orografía del terreno, etc.). Afirma MERELO ABELA, “La posición jurídica del propietario de suelo urbano y urbanizable en la legislación urbanística”, *RDUMA*, nº 148, mayo, 1996: “Ello no va a determinar, en ningún caso, discriminación alguna entre los propietarios de distintas unidades de ejecución, pues lo relevante es que todo el aprovechamiento subjetivo reconocido a los propietarios por Ley quede adjudicado o compensado con independencia de cuál sea la superficie dotacional pública de la unidad.”

---

referirse a parcelas aisladas, siempre que quede asegurado el cumplimiento del plan y no se irroge perjuicio a terceros propietarios.”

Por tanto y a día de hoy respecto a aquéllas CCAA que no hayan implantado una regulación distinta, o bien estén vigentes los preceptos del RGU con carácter supletorio, el mero hecho de equidistribuir permite la aplicación del instituto reparcelatorio mediante la delimitación de una Unidad de Actuación. Consecuencia de este nuevo escenario es que el propio RGU articule la figura de la “reparcelación simplemente económica” (artículo 116), en la que tan sólo se producen compensaciones económicas entre propietarios y no se altera la configuración física de las fincas ni se producen obras de urbanización.<sup>101</sup>

Podemos decir por tanto que en la LS 1976 el Polígono es continuo, se utiliza estandarizadamente en suelo urbanizable cuando se hace el planeamiento de desarrollo y sirve a los tres fines expuestos: distribución de beneficios y cargas, regulación física de las fincas, fijación de cesiones a la Administración. La Unidad

---

<sup>101</sup> Véase ESTEVEZ GOYTRE, *Manual de Derecho urbanístico*, Comares, 2002, pág. 275, quién cita la STS 27 diciembre 1990 en este sentido. La STS 20 de septiembre 1985 afirma: “La validez de la constitución de una Unidad de Actuación, instrumento de ejecución de las previsiones urbanísticas en suelo urbano, no está supeditada a que englobe terrenos de aprovechamiento homogéneo, sino que el único requisito inexcusable, según lo establecido en el artículo 117.3 TRLS, es que su delimitación posibilite la justa distribución entre los propietarios afectados de los beneficios y cargas del planeamiento.” A este respecto, la STS 13 de junio 1989, afirma: “A la luz de los preceptos constitucionales citados, en relación con las tendencias actuales de la problemática encaminada a la vivificación y reequipamiento social del interior de las ciudades, en contraposición a las perspectivas de ensanche anteriormente contempladas, sí parece factible, en suelo urbano, a través de la moderna técnica del aprovechamiento urbanístico tipo, el real cumplimiento de la función social de la propiedad mediante el instituto de la reparcelación económica... el principio de la justa distribución entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbana mediante determinación de las indemnizaciones o compensaciones necesarias dentro de la unidad reparcelable.”

de Actuación puede ser continua o discontinua, se usa tan sólo en suelo urbano, y puede servir a la mera distribución de beneficios y cargas entre propietarios sin necesidad de alcanzar ningún otro objetivo. Tras la entrada en vigor del RGU de 1978, basta la concurrencia de uno sólo de los fines tradicionales del instituto reparcelatorio para que haya reparcelación, y en consecuencia se aplique sin cuestión su formato y reglamentación jurídica, a través de la delimitación de una Unidad de Actuación.

Las consecuencias reales que en los planeamientos provocó el escenario descrito fue la creación de unidades de actuación con fines meramente equidistributivos a través de reparcelación simplemente económica, y con delimitación discontinua, de forma que el suelo dotacional podía estar distante de la porción de suelo urbano que servía para su obtención.

## **II. LA DEPENDENCIA DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA REPARCELACIÓN ECONÓMICA DE UNIDADES DISCONTINUAS**

Al abordar el estudio de las unidades de actuación en suelo urbano hay que tener en cuenta un elemento fundamental para su efectividad: las unidades sólo podían existir si había voluntad unánime de los propietarios de suelo, y así lo exigió el RGU.<sup>102</sup> Precisamente por esta dependencia de la voluntad de los propietarios era habitual que la Unidad de Actuación no se recogiera en el Plan General sino que se

---

<sup>102</sup> Artículo 115: "La propuesta de reparcelación, formulada por los propietarios afectados y formalizada en escritura pública, será sometida a información pública durante quince días e informada por los servicios municipales correspondientes." Por tanto, no se desarrollará Unidad de Actuación alguna en suelo urbano si no media el común asenso de todos los propietarios afectados.

delimitara posteriormente. Para facilitar la delimitación de unidades de actuación y su aceptación y gestión unánime por los propietarios, la propia LS 76 la configuró de una manera viva, permitiendo que el trazado de la unidad se hiciera con posterioridad a la aprobación del PGMO, mediante el procedimiento del artículo 118, con un *iter* sencillo de aprobación inicial, información pública de quince días, y aprobación definitiva. Con esta relajación de rigores formalistas se permitía que en cualquier momento, la Administración que comprobara la necesidad de equidistribución en una zona del suelo urbano acudiera a la delimitación de una UA, continua o discontinua, bastando la equidistribución, siempre que los propietarios prestaran su asentimiento a través de la reparcelación voluntaria. En este sentido, podían ser los mismos propietarios los que solicitaran la delimitación de la Unidad de Actuación.

En este contexto propio y diferenciado en el que reside el suelo urbano, la obtención de los suelos de dotaciones que exigen los umbrales mínimos de calidad de vida urbana sólo podía hacerse mediante el sistema permitido por la LS 76, que son unidades de actuación (mayormente discontinuas) para reparcelación “voluntaria”, “económica”, por lo que todo se hace depender de la voluntad de los propietarios. La Administración se encontraba de este modo sometida a la iniciativa o aceptación de los propietarios si quería gestionar un servicio público tan importante como es la obtención de suelos dotacionales en el tejido urbano. Los Ayuntamientos españoles no aceptaron esta situación de dependencia y decidieron manejar las categorías del derecho urbanístico para obtener las dotaciones. En este estímulo, toman la construcción del aprovechamiento habilitada por la LS 76 para el suelo urbanizable y comienzan a aplicar fórmulas de transferencia de aprovechamiento urbanístico para obtener suelos dotacionales.

Esta modulación de las categorías del derecho urbanístico abre el debate doctrinal y despierta las primeras reacciones jurisprudenciales, en los términos que pasamos a analizar a continuación.

### III. UNIDADES DE ACTUACIÓN Y TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

La aplicación de la técnica de la perecuación (equidistribución, reparcelación) en suelo urbano consolidado, fuera de los casos de aquiescencia de los propietarios en reparcelación voluntaria – tal y como hemos planteado –, es una controvertida cuestión que ha dividido a los autores.<sup>103</sup> La equidistribución en suelo urbano se ha

---

<sup>103</sup> MENÉNDEZ REXACH, en *Manual de urbanismo*, cit., pág. 513, afirma que “la doctrina se encuentra muy dividida sobre esta cuestión. Con base en una interpretación muy literal de los preceptos de la LRSV que regulan el suelo urbano consolidado, autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, ORTEGA GARCÍA Y LLISSET BORREL, sostienen la imposibilidad de aplicar técnicas de equidistribución en esta categoría de suelo urbano. La opinión contraria es defendida por otro sector doctrinal, en el que figuran SANCHEZ GOYANES, JIMÉNEZ DE CISNEROS, SANTOS DÍEZ, CASTELAO RODRÍGUEZ y otros.” Véanse las posturas mantenidas por PORTO REY en “¿Reparto de aprovechamientos y cargas en suelo urbano consolidado?”, *RDU*, 1999, nº 167, págs. 136 y ss. SANTOS DÍEZ, en “Técnicas de determinación del aprovechamiento de referencia: el aprovechamiento subjetivo por atribución en la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla León, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000, pág. 531 afirma que “a favor de la citada perecuación pueden citarse, entre otros, BALLESTEROS FERNÁNDEZ & BALLESTEROS ARRIBAS, SANTOS DIEZ, SANTOS DÍEZ & CASTELAO RODRÍGUEZ, MENÉNDEZ REXACH, PAREJO ALFONSO, SÁNCHEZ GOYANES y, en contra, entre otros, a PORTO REY, que cita a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, ORTEGA GARCÍA, etc. (...) otros autores a favor son BELTRÁN AGUIRRE, CHÍA MANCHEÑO, GARCÍA BELLIDO, JIMÉNEZ CISNEROS, MERELO ABELA, SERRANO ALBERCA y MEILÁN GIL Y FERNÁNDEZ CARBALLAL. Otros autores en contra son LLISSET BORRELL y ESTEVEZ GOYTRE.” Véase MARTÍN CRESPO, “Problemática del aprovechamiento medio”, *RDU*, nº 50, 1976, págs. 63 y ss. Por su parte MARTÍN HERNÁNDEZ, “El aprovechamiento tipo como componente de la gestión urbanística en el suelo urbano. la experiencia madrileña”, *RDUMA*, 1990, afirma: “En General, la doctrina que se ha ocupado del tema, no muy

---

forjado en el duro campo de batalla de la legislación estatal del suelo, más tarde en la autonómica, especialmente en la Jurisprudencia del TS y de los TTSSJ y, en todo caso, en la doctrina científica. En esta figura se hace imposible la comprensión del escenario actual sin visualizar el recorrido que nos la trae a las leyes autonómicas y a los planes generales de los ayuntamientos españoles. La Jurisprudencia, consciente de la necesidad de obtener los suelos dotacionales e infraestructurales, y de la posible aptitud del suelo urbano consolidado para ser equidistribuido – siempre de acuerdo con su particular situación –, permitió la aplicación de las técnicas de perecuación a esta clase y categoría de suelo a través del aprovechamiento urbanístico y de las figuras articuladas para su reparto, aplicando de forma análoga los métodos de cálculos de aprovechamientos medios previstos en la LS 76 para suelo urbanizable,<sup>104</sup> como ponen de relieve diversas sentencias.<sup>105</sup>

---

abundante por otra parte, se ha manifestado esperanzada con respecto a esta técnica de gestión (T. R. FERNANDEZ BASSOLS). Existe alguna postura contraria o, al menos, escéptica (G. BRUGUER). Se la ha calificado como técnica modesta (G. DE ENTERRIA) y «que no ofrece una total solución a los problemas de gestión del suelo urbano». Uno de sus introductores - G. BELLIDO - señala que «no es la panacea a los males urbanísticos municipales» y que «debe utilizarse con prudencia y mesura extremas. Tal vez su aspecto más positivo (señalado por el propio G. BELLIDO y por R. ZORRILLA) sea el de la agilidad que permite, de un lado, la actuación individualizada de los operadores urbanos y, de otro, la consecución por los Ayuntamientos de los suelos de cesión obligatoria, sin montar complicados mecanismos gestores, ya que son los propios particulares los que, a través de transacciones privadas, efectuarán la parte más importante del sistema.”

<sup>104</sup> Afirma MENÉNDEZ REXACH, en *Manual de urbanismo*, cit., pág. 521, que “carecen de toda consistencia los argumentos que pretenden justificar que en el suelo que era y sigue siendo consolidado, los propietarios no deben quedar sujetos a mecanismo alguno de equidistribución, pues no es mérito de ellos que el plan haya respetado la ordenación anterior y la situación producida en su ejecución.” El origen de esta técnica lo comenta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de derecho urbanístico*, El Consultor, 1980, pág. 111, del siguiente tenor: “Al propósito de paliar estos inconvenientes – por cuya solución no hizo nada la reforma legal de 1975 dada la perspectiva de ensanche desde la que fue proyectada -, responde la técnica de la transferencia de aprovechamiento urbanístico que, sobre la base

de la experiencia francesa y norteamericana, pugna por abrirse paso en nuestro propio Derecho.” MIGALLÓN RUBERT, en *Régimen local y derecho urbanístico*, Dilex, 1994, pág. 595, afirma: “BASSOLS COMA ha señalado que una de las innovaciones más significativas de la Ley de Suelo de 1976 fue la instauración para el suelo urbanizable de la técnica del aprovechamiento medio. Ante la fascinación ejercida por esta técnica era perfectamente explicable que inmediatamente se detectara tanto por doctrina, como por los sectores políticos y técnico – urbanísticos, el contraste en el tratamiento jurídico, urbanístico y económico de la Ley del Suelo de 1976 entre el suelo urbanizable y el suelo urbano. Así, sigue diciendo BASSOLS COMA, la doctrina se planteó la cuestión: ¿por qué no aplicar el concepto básico de aprovechamiento medio también en suelo urbano? La respuesta – afirmativa- se encuentra en la Ley 8/1990 y en el TR.” Véase MERELO ABELA en “Régimen del suelo urbano consolidado y de las actuaciones aisladas en la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla León”, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000, págs. 211-213. Del mismo autor véase “Régimen del suelo urbano con urbanización consolidada”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006, págs. 196 – 199.

<sup>105</sup> La STS 4 de mayo 1982 afirma que “...desde esta perspectiva es notorio que los planes de urbanismo, en razón del cumplimiento de sus fines provocan una desigual atribución de cargas y beneficios entre los propietarios afectados por la Ordenación y que la Administración urbanística ha de arbitrar fórmulas que remedien la desigualdad. En este sentido la norma impugnada para el establecimiento de un aprovechamiento tipo por razones homogéneas en el que se cifra el contenido normal de la propiedad – equivalente al aprovechamiento medio en suelo urbanizable – sirviendo de baremo a partir del cual deberá efectuarse la redistribución equitativa de los beneficios o excesos habido en la distribución de los derechos, cargas, etc., resultantes del planeamiento; técnica enteramente legal como al amparada en las amplias facultades que atribuye al planeamiento el artículo tercero de la Ley en orden a la fijación de zonas, distribución de cargas e intervención en el ejercicio de facultades dominicales. Por otra parte, la norma en cuestión está en la línea que marcan los preceptos citados, al prever la compensación del exceso de aprovechamiento sobre el tipo o norma que el plan atribuya a determinadas parcelas, con el defecto de aprovechamiento sobre el mismo que corresponde a los solares de cesión obligatoria, haciendo posible de este modo en ambas parcelas el derecho de sus titulares al aprovechamiento tipo atribuido en el plan, materializada, como técnica de actuación.” La STS 15 de marzo 1993 entiende de forma concluyente que “en efecto, conforme a la doctrina establecida en las citadas sentencias, los planes de urbanismo, en razón del cumplimiento de sus fines, provocan una desigual atribución de cargas y beneficios entre los propietarios afectados por la ordenación, pero una interpretación finalista de los artículos 69.1, 83.3 y 887.3 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, permita que uno de los remedios de tal desigualdad sea el establecimiento de un aprovechamiento tipo por razones homogéneas, en el que se cifra el contenido normal de la propiedad (equivalente al aprovechamiento medio en suelo urbanizable), sirviendo de baremo a partir del cual deberá efectuarse la redistribución de los derechos o excesos habido en la distribución de

La Jurisprudencia aplicó la visión disociada del derecho de propiedad y el urbanismo, y consideró que el propietario tiene derecho al aprovechamiento que le conceda el plan en función del ámbito o área en que se encuentre (derecho de propiedad), aunque la ordenanza urbanística de la zona que establece el PGM le permita consumir mayor techo en su parcela (urbanismo), en los términos que explicamos a continuación.

---

los derechos, cargas, etc., resultantes del planeamiento; técnica enteramente legal como amparada por las amplias facultades que atribuye al planeamiento el artículo 3 de la Ley en orden a la fijación de zonas, distribución de cargas, intervención en el ejercicio de facultades dominicales, etc. De igual modo, la exégesis de los artículos 97.2, 117.3 y 124 de la Ley en relación con el artículo 78.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, permite sostener que todo ámbito espacial que sea susceptible de reparcelación cumple por sí mismo las exigencias legales para poder ser una Unidad de Actuación urbanística en la que realizar la equitativa distribución de cargas que han de cumplir toda cesión obligatoria, mediante una reparcelación voluntaria que implica transferencia de aprovechamiento urbanístico realizadas sobre unidades de actuación de superficie discontinua, por ser una técnica que tiene su base en la fijación de un aprovechamiento normal o tipo, amparada en la capacidad del plan, por disposición legal, para delimitar, entre otros extremos, el contenido normal del derecho clásico del dominio sobre el suelo y el nuevo *ius aedificandi*. Por último, la reparcelación libremente convenida se apoya en la libertad de convenio que prevé la norma contenida en el artículo 124.1 a la vez que la técnica de transferencias urbanísticas no supone violación de la prescripción del artículo 117.4 dado que comporta siempre, por definición, la inclusión en estas unidades de actuación sujetas a reparcelación voluntaria de los terrenos de cesión obligatoria.” La STS 11 de febrero 1994 comenta que “volviendo a la sentencia apelada, sus razones son válidas para las actuaciones sistemática, pero tratándose de sistemas generales el Texto de 1975 sólo preveía de modo expreso la expropiación, y la transferencia de aprovechamientos, como técnica alternativa, no es contraria a sus preceptos, resulta menos onerosa, cumple mejor los principios de equidistribución y de participación de la comunidad en las plusvalías y, bien aplicada, puede propiciar el que la misma dinámica urbana facilite la recuperación de los viejos centros... No hay motivos para afirmar, en consecuencia, la ilegalidad del sistema de transferencias de aprovechamientos urbanísticos, en cuanto tal, previsto en las Normas Subsidiarias.”

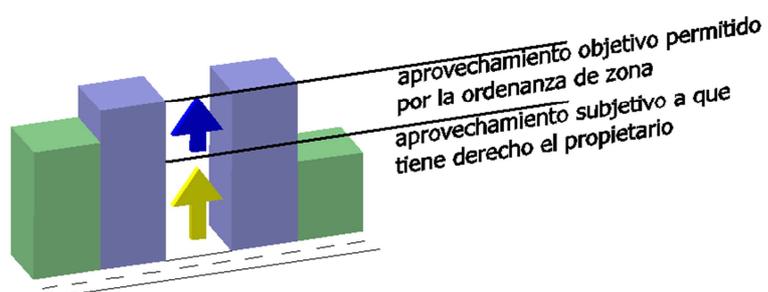
Puede suceder que el aprovechamiento fijado por PGMO para el área o ámbito de suelo urbano en la que se localiza el solar, sea inferior a la edificabilidad neta en parcela que para la calle en la que se encuentra permite el planeamiento. En tal caso, el propietario puede construir hasta donde le permite su aprovechamiento subjetivo, ya que ése es el contenido de su derecho de propiedad; pero en su suelo se puede construir más, porque lo permite la ordenanza de zona del planeamiento. Si el propietario quiere consumir algo que no está en su patrimonio tiene que acudir a una actividad de cambio, de fuera a adentro o “adquisición”, incorporando a su peculio el aprovechamiento que le permite agotar la edificabilidad neta en parcela, posible en su finca. Esa adquisición tiene un precio, que pagará a otro propietario que se encuentre en una situación antagónica a la suya; es decir, con más derecho a consumir que posibilidades reales de construir existan en su parcela.<sup>106</sup> Será habitual que este último propietario no pueda

---

<sup>106</sup> SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, en *Derecho urbanístico, manual para juristas y técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1999, pág. 443, afirman: “En cualquiera de los dos casos anteriores es preciso señalar - si bien con parte de la doctrina en contra - la posibilidad de fijación de un aprovechamiento subjetivo igualitario entre propietarios de suelo (aunque ello fuera excepcional, siempre que fuera posible conforme a la Lr98), con lo cual no se exigiría ninguna cesión de suelo lucrativo (“cesión de aprovechamiento”) a favor de la Administración actuante (cesión que sería previsiblemente inconstitucional por ir en contra de lo dispuesto en el artículo 14.1 Lr98), pero sí el equilibrio entre parcelas asistemáticas o solares excedentarios respecto de los deficitarios, en los términos de aquella legislación pudiere llegar a establecer (perecuación). Ello llevaría a que también en este caso cabría la posibilidad de determinar los ámbitos de fijación de un aprovechamiento de referencia y, a partir de él, un aprovechamiento objetivo de referencia, conforme a lo dispuesto por la LrS98, y a través de él la posibilidad de existencia de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) o técnicas similares que eviten, a modo de ejemplo, que se interioricen por el propietario de un solar que tenga asignada la posibilidad de construir 10 plantas las 10 plantas y, por el contrario, al de otro solar contiguo le correspondan sólo 2, estando ambos consolidados por la urbanización. en este caso no parecería correcta la aplicación que pudiera pensarse que se deduce del artículo 14.1 LrS98, ya que si la ley estatal no obliga a la compensación entre ambos, parece que no puede existir ningún motivo que impida que una ley autonómica que sí lo

construir nada, porque su parcela sea un sistema general o local o red primaria o secundaria de carácter público, todavía no obtenida por el Ayuntamiento. De lo antedicho se observa que la equidistribución en suelo urbano sirve muy especialmente a la obtención de los parques, zonas verdes, equipamientos, viarios y otras infraestructuras que precisa el suelo ya urbanizado.

En el gráfico siguiente se observa un solar en un área de reparto, cuyo aprovechamiento subjetivo alcanza hasta una altura indicada con la flecha amarilla. Pero en esa calle, el PGMO permite la altura que se alcanza con la flecha azul, y si el propietario quiere construir hasta la misma deberá adquirir el aprovechamiento subjetivo que le falta.



El problema está en el formato urbanístico que se emplee para hacer las peticiones en suelo ya urbanizado y la astucia que las corporaciones locales

---

considere oportuno puede establecer que cada uno de dichos propietarios tenga derecho a construir 6 plantas – 6 y 2+4 – en aras del principio de igualdad, sin cuya aplicación la vía fiscal difícilmente equilibraría el sistema (perecuación).” Véase el estudio de las TAU que hacen los autores en páginas 661 y siguientes de la monografía. Véase FERNÁNDEZ CRIADO y QUINTANA QUINTANA, “Clasificación, régimen, planeamiento y gestión del suelo urbano consolidado”, en *la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su nuevo Reglamento*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, nº 6, marzo 2004, págs. 1052 – 1067.

han derrochado en esta materia, caminando por la complicada línea de la legalidad entonces existente y, en ocasiones, mediante figuras urbanísticamente cuestionables, como explicamos seguidamente.

#### **IV. ÁMBITOS DE FIJACIÓN DEL APROVECHAMIENTO EN SUELO URBANO CONSOLIDADO**

Como estamos comentando reiteradamente, para que exista perecuación (equidistribución) debe haber una plusvalía en forma de aprovechamiento que el propietario puede consumir, y que le obliga a soportar la carga. Ahora bien, la fijación de un aprovechamiento en suelo urbano no puede hacerse de forma discrecional, como en el suelo urbanizable, por dos motivos:

→ En primer lugar, porque el propietario de suelo consolidado que en el planeamiento anterior no estuviera incluido en área de reparto se encuentra en una situación cuestionable. Hasta este momento tenía edificabilidad neta en parcela y no se le podía exigir cesión alguna de suelo ni de techo. Si no existen nuevos aprovechamientos no hay plusvalías y, en consecuencia, nada hay que equidistribuir. Es decir, el propietario sigue teniendo en su patrimonio el mismo *ius edificandi*, con el mismo contenido, porque el planeamiento no ha alterado usos ni intensidades. Esta interpretación parece la más acorde con la LS de 2008, en relación con los tipos de actuaciones urbanísticas de transformación que regula su artículo 14, que son de urbanización y de dotación. Las de urbanización se dividen en actuaciones de nueva urbanización y en actuaciones de reforma o renovación.

El propietario de un suelo urbanizado no está sujeto a actuaciones de nueva urbanización, porque se parte de suelo que ya está transformado. Tampoco estamos en el supuesto de cambio de uso ni de operaciones de reforma, por lo que no son aplicables este tipo de actuaciones. Tan sólo nos quedan las de dotación, que son las que pretenden adaptar las dotaciones de un suelo urbanizado a:

- O bien el aumento de techo concedido. Esta proporcionalidad exigible para mantener las condiciones de calidad de vida urbana estaba ya contenida en el artículo 39 LS 56 y se refleja en las legislaciones autonómicas actuales.

- O bien por los nuevos usos asignados.

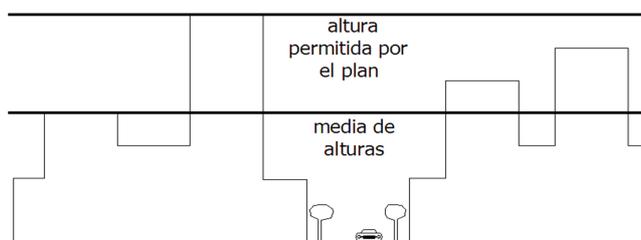
Por tanto, si no se producen aumentos de techo ni cambios de uso no estamos en presencia de actuaciones de dotación. En este caso, el propietario no tendría que hacer las cesiones de suelo preceptuadas por el artículo 16.1.a LS, haciendo cuestionable en tales casos la figura de las transferencias de aprovechamiento de las leyes regionales. Es decir, si el plan delimita en un ámbito de suelo consolidado un aprovechamiento que reduce el techo que podría construir un propietario según la ordenanza de zona, sin más (no aumenta techos, no cambia usos), este propietario no debería de tener que pasar por “transferencia” para pagar a otro propietario – de suelo dotacional – el excedente de techo que se ha creado por el planeamiento. Otra cuestión es, como ponemos de relieve en esta tesis, que se creen aumentos artificiales de techo, sobre los que se aplique la mecánica de las actuaciones de dotación.

→ En segundo lugar, porque en las tramas consolidadas existen construcciones de muy diferentes usos, tipologías y estado de conservación, que no permiten al planificador fijar los consumos de aprovechamiento con la libertad de la planificación sobre “cero” que es propia de los nuevos crecimientos, como sucede en suelo urbanizable. La técnica de fijación del aprovechamiento en suelo consolidado tiene importantes complejidades, y no se soluciona mediante el cálculo simplificador de alturas medias, ya que en las edificaciones puede haber usos muy diferentes y de muy distinto valor (comercial, residencial, de servicios, etc.). Además, es posible que existan construcciones antiguas de muy baja altura que hagan descender artificialmente el aprovechamiento, o edificaciones singulares de gran altura (un hotel característico), que lo eleven injustificadamente. Para calcular aprovechamientos no es posible sumar techos diferentes con valores dispares, sino que es preciso encontrar valores homogéneos. Esta exigencia está presente actualmente en la normativa autonómica para calcular el aprovechamiento de las áreas de reparto en suelo urbano.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> El artículo 111 del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana hace la siguiente especificación: “El aprovechamiento objetivo total referido en el número anterior podrá calcularse estimativamente, aplicando al suelo con aprovechamiento lucrativo un índice o varios de edificabilidad unitaria que sean los medios de las parcelas de la zona o los correspondientes a las más representativas, teniendo consideración preferente el aprovechamiento objetivo de las construcciones de mayor antigüedad e interés histórico y las posibilidades de edificación sobre los terrenos pendientes de consolidación. En ningún caso se considerarán, para calcular el aprovechamiento objetivo total, parcelas de edificabilidad excepcionalmente intensa, ni la máxima permitida sobre ellas si el Plan tolera que se edifiquen parcialmente.” En el mismo sentido, los artículos 118 y 119 ROGTU establecen: “En suelo urbano con urbanización consolidada, el aprovechamiento tipo podrá fijarse refiriéndolo a parcelas netas según su zonificación, expresando la edificabilidad mínima autorizada en ellas, susceptible de aumentarse mediante transferencias voluntarias de aprovechamiento hasta la altura y ocupación máximas permitidas.” “Cuando dentro de un área de reparto, la ordenación urbanística prevea usos tipológicamente diferenciados que puedan dar lugar, por unidad de edificación, a rendimientos económicos muy diferentes, en el cálculo del aprovechamiento tipo se podrán ponderar coeficientes

De forma simplificada, podríamos representar el aprovechamiento de referencia en suelo urbano mediante un dibujo en alzado que indica el consumo medio de la zona. En él observamos una sección del paisaje en el que se identifican construcciones de diferentes alturas y que está cortado horizontalmente por una línea que determina la media de alturas de la zona que será utilizada para la determinación del aprovechamiento.<sup>108</sup>



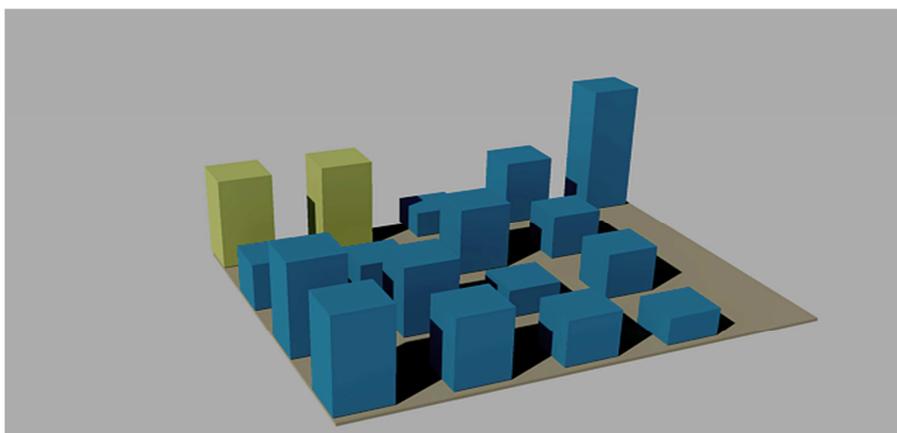
La situación es la descrita en gráfico siguiente. Se trata de un ámbito para la fijación del aprovechamiento de referencia en suelo urbano consolidado en el que se elevan diez y siete bloques colectivos alineados a viario, de diferentes usos. Los edificios azules son residenciales y los dos verdes, comerciales.<sup>109</sup>

---

correctores de edificabilidad, a fin de compensar con más aprovechamiento subjetivo la menor rentabilidad unitaria de éste.”

<sup>108</sup> BLANQUER PRAT en *Derecho urbanístico actual*, Montecorvo, 1993, pág. 276, plasma un gráfico aclarador del cálculo de techos medios en zonas concretas, para determinación de aprovechamientos tipo.

<sup>109</sup> Véase MIGALLÓN RUBERT, *Manual de Régimen Local y Derecho urbanístico*, Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Alicante, 1990, pág. 542. El párrafo segundo del artículo 96 LSROU establece que “la legislación urbanística podrá establecer un sistema de cálculo del aprovechamiento lucrativo total por referencia a índice de edificabilidad, aplicación de condiciones edificatorias zonales o cualquier otro procedimiento, debiendo siempre basarse en las determinaciones reales del planeamiento e incluir el aprovechamiento correspondiente al uso dotacional privado.” Por último, el punto tercero



Sus características urbanísticas se describen en el cuadro siguiente.

---

del artículo considera que la expresión del aprovechamiento en techo característico obliga a emplear, convenientemente justificados, coeficientes de homogenización o ponderación relativa del uso y la tipología. BERTA BRUSILOVSKY en "Reflexiones sobre el cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano", *RDUMA*, 1999, afirma: "La ponderación para el cálculo del aprovechamiento tipo en primer lugar y también la de los aprovechamientos susceptibles de apropiación (aprovechamientos patrimonializables) en segundo lugar obliga a realizar un proceso de ajuste para adecuar los valores de los distintos usos y tipologías a los dominantes de cada área de reparto. (...) Estas reflexiones sobre el cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano señalan la necesidad de realizar un análisis cuidadoso de la situación existente ya que cualquier imprecisión repercutirá sobre los desajustes ante los cuales deberá responder la administración, ya sea con dinero o con la disminución de las cargas de urbanización si las hubiere y, en todos los casos, como organismo gestor de las transferencias de los aprovechamientos urbanísticos emergentes de las actuaciones en suelo urbano."

	nº edificios	PLANTAS	ALTURA en m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> techo x edificio	m <sup>2</sup> techo x tipo	Ocupación en planta x edif.
EDIF. TIPO A	4	4	12	1.532	6.128	383 m <sup>2</sup>
EDIF. TIPO B	4	7	20	2.681	10.724	
EDIF. TIPO C	4	10	30	3.830	15.320	
EDIF. TIPO D	4	13	40	4.979	19.916	
EDIF. TIPO F	1	25	75	Descartado	Descartado	

En el cuadro anterior se ha descartado el edificio de 25 plantas, ya que su elevación sobresale excesivamente de las alturas existentes y provocaría un aumento irreal del aprovechamiento. En cuanto a los otros 16 edificios, no podemos sumar todas las edificabilidades ya que consideramos que la diferencia de usos – comercial, residencial – debe estar sometida a coeficiente de homogenización y, de este modo, enunciar el aprovechamiento de la zona en techo característico, que será el residencial por su mayor cuantía.

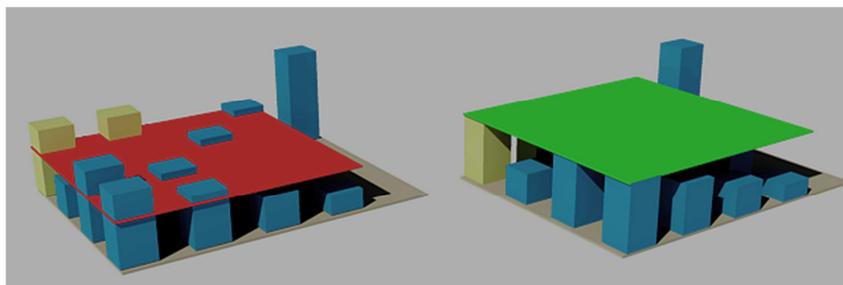
En el estudio de mercado observamos que el comercial tiene un valor mayor en un 20% al residencial por lo que utilizamos tan sólo dos coeficientes de homogenización:

Residencial (techo característico)= 1 m<sup>2</sup>tR/m<sup>2</sup>tR

Comercial = 1.2 m<sup>2</sup>tR/m<sup>2</sup>tC

	Nº edificios	m <sup>2</sup> techo x tipo	Coef. Homog.	Techo Homogenizado m <sup>2</sup> residencial	Techo total Homogenizado m <sup>2</sup> residencial	Ocupación total en planta en m <sup>2</sup>	Aprovech. unitario: m <sup>2</sup> techo/m <sup>2</sup> suelo
EDIF. TIPO A	4	6.128	1	6.128	54.145	6.128	8,83
EDIF. TIPO B	4	10.724	1	10.724			
EDIF. TIPO C	4	15.320	1	15.320			
EDIF. TIPO D RESIDENCIAL	2	9.988	1	9.988			
EDIF. TIPO D COMERCIAL (color verde)	2	9.988	1.2	11.985			

Todos los propietarios del ámbito tienen derecho a un aprovechamiento de 8,83 m<sup>2</sup> de techo característico/m<sup>2</sup> de suelo. Este dintel de aprovechamiento subjetivo por atribución se representa en el gráfico siguiente con la capa de color rojo (izquierda). Sin embargo, en la zona el PGMO permite un aprovechamiento objetivo o consumo real de altura de 12,45 m<sup>2</sup> de techo/m<sup>2</sup> de suelo, representado en el gráfico con la plataforma verde (derecha).



La franja que va desde la plataforma roja (8,83) hasta la verde (12,45) debe ser adquirida por el propietario si quiere consumir el techo objetivo o real permitido por el plan. Esta adquisición servirá a la obtención de la dotación, en los términos que pasamos a explicar.<sup>110</sup>

El propietario de suelo con mayor aprovechamiento objetivo (permitido por el Plan) que subjetivo por atribución (al que tiene derecho el propietario dentro del ámbito), se dispone a construir sobre su solar, y quiere levantar todas las alturas permitidas por el Plan. Sin embargo sólo tiene derecho a llegar a la altura menor que le permite su aprovechamiento, por lo que decide comprar el aprovechamiento que le falta. Llegado este punto, el Ayuntamiento delimita una Unidad de Actuación con otro propietario cuyo suelo está destinado a sistema general y en el que nada se puede construir (aprovechamiento objetivo cero), pero cuyo propietario tiene derecho a ser compensado mediante aprovechamiento en otra zona (aprovechamiento subjetivo). Entre ambos propietarios se crea, por tanto, un reparto patrimonial que equivale, que es, en definitiva, una equidistribución o reparcelación. La Unidad quedaría delimitada con el siguiente trazado:

---

<sup>110</sup> En caso de que el ámbito delimitado en suelo urbano esté destinado a un cambio de modelo o renovación urbana, que produzca un aumento de aprovechamiento urbanístico, la legislación valenciana controla este incremento limitando el crecimiento a un 33% respecto al techo ya existente (artículo 141 ROGTU).



## V. LA IMPROCEDENTE UTILIZACIÓN DE LA REPARCELACIÓN FORZOSA

La Jurisprudencia que interpretaba la LS 76 insistió en que la transferencias de aprovechamientos entre suelos de polígonos discontinuos exigía, lógicamente, la existencia de un aprovechamiento tipo en áreas de suelo urbano, similar al aprovechamiento “medio” del suelo urbanizable. Además, exigía que la reparcelación fuera “voluntaria”, ya que no podía exigirse a un propietario más cesión de dotaciones que aquéllas que estuvieran al servicio del polígono o Unidad de Actuación correspondiente. Por tanto, si se pretende obtener un equipamiento en una zona, mediante una transferencia de aprovechamiento de techos situados en zonas distantes y desconectadas urbanísticamente, tiene que ser con la voluntad favorable de los propietarios, ya que tal cesión no podía ser exigida al amparo del artículo 83.3.1 LS 76.<sup>111</sup> De este modo, si se trata de suelos

---

<sup>111</sup> Afirma el precepto: “Los propietarios de suelo urbano deberán: 1º Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o Unidad de Actuación correspondiente.” Véase ROS VALLEJO, “Cesiones obligatorias y gratuitas a los

distantes al servicio de otra zona del suelo urbano, o al servicio de todo el término municipal – como ocurre con los sistemas generales –, no se podía exigir la cesión.<sup>112</sup>

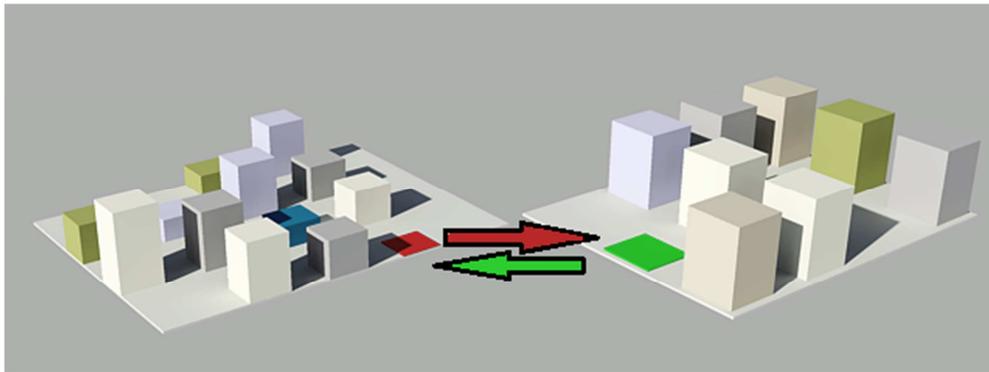
En el gráfico observamos dos zonas distantes del suelo urbano, que están relacionadas a través de las transferencias. En la zona de la derecha existe una necesidad de suelo de zona verde que se pretende obtener mediante transferencia

---

Ayuntamientos”, *RDUMA*, febrero 2005: “Los propietarios de suelo urbano deberán ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente; sin embargo al ser zonas verdes para las que se les obliga a ceder suelo, consideramos que para dicha obtención de terreno, se prevé el sistema de actuación de expropiación, ya que se trata de sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio, al servicio de toda la población del municipio, que implica una declaración de utilidad pública de las obras, por lo que, en el caso de autos, el sistema de ejecución de los planes sería el de expropiación; sin que esto suponga una exclusión de los demás sistemas permitidos legalmente, siempre que su uso no conlleve la imposición de deberes a los propietarios de suelo que éstos no tengan que soportar.”

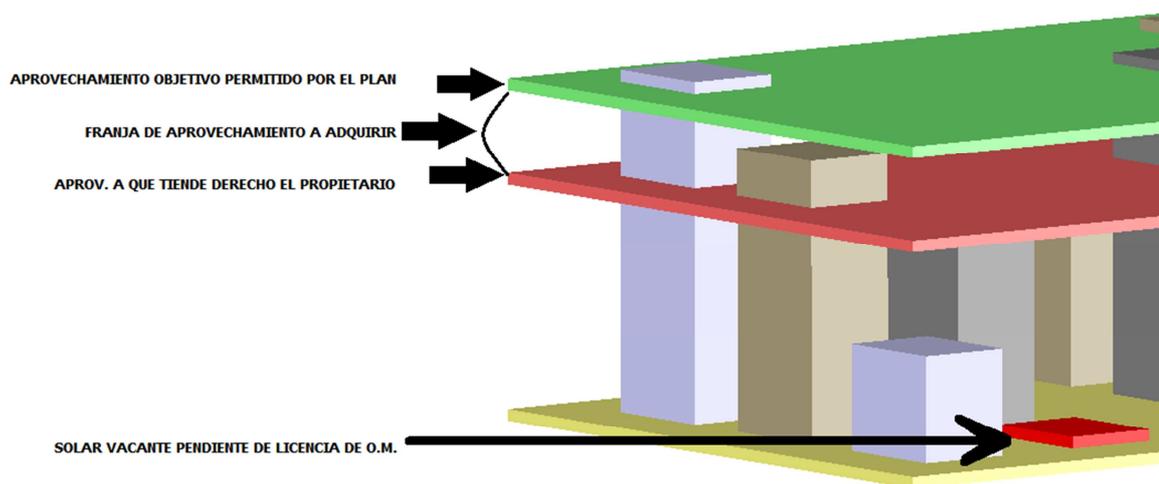
<sup>112</sup> Véase MIGALLÓN RUBERT, ob. cit., pág. 369. BOLAS ALFONSO, ob. cit., pág. 43, considera que el “carácter servicial hacia la unidad no es disculpable.” La STS 20 de junio 1989, afirma que “Esta Sala, en sentencias de 22 de julio de 1981 y 4 de mayo de 1982, y en parte también la ya citada de 21 de diciembre de 1987, contempla la posibilidad de fijar un aprovechamiento tipo en el suelo urbano y de establecer transferencias de ese aprovechamiento de modo similar a lo que se hace con el aprovechamiento del suelo urbanizable programado. Y en estas sentencia se trata también la posibilidad de que estas transferencias de polígonos discontinuos, según previene el artículo 78.3 del RGU, que desarrolla el 124.1 de la Ley del Suelo. Pero esta Jurisprudencia precisa también, de conformidad con lo que se señala en los indicados preceptos, que las transferencias de aprovechamiento mediante polígonos discontinuos en suelo urbano han de hacerse por medio de reparcelaciones voluntarias; y ello indudablemente porque prácticamente en la casi totalidad de los supuestos en los polígonos discontinuos, las dotaciones públicas no quedan al servicio del polígono o Unidad de Actuación que las asume, y en tal evento los suelos de esas dotaciones no son de cesión obligatoria y gratuita.” Enunciando este criterio en sentido negativo, la STS 23 de mayo 1991 considera que la delimitación de una Unidad de Actuación es incorrecta si en ella se incorporan terrenos de cesión obligatoria “no destinados, específicamente al servicio del resto, ya que tales elementos no pueden imponerse como cesión obligatoria y gratuita.”

con el propietario del solar indicado en la zona izquierda sombreado en rojo. Unas flechas nos indican la relación entre ambas zonas.



La pregunta que debe plantearse en este contexto es por qué no se delimita una Unidad de Actuación sobre los terrenos que están al servicio de la dotación que se precisa obtener; es decir, por qué los propietarios distantes y ajenos a una dotación, tienen que sufragar su obtención. Si la dotación sirve a una porción de suelo urbano, parece razonable que sean los propietarios de la zona los que la financien. La razón de que sea necesario ir de un lado al otro del suelo urbano para obtener dotaciones, sin poder aplicarlas a los propietarios directamente beneficiados y, por tanto, la respuesta a los anteriores interrogantes, está en la propia composición física del suelo urbano. Para que entre en juego el mecanismo de la transferencia, es preciso que el propietario tenga que edificar y, por tanto, su suelo debe estar vacante. Es posible que tales suelos se encuentren tan sólo a cierta distancia del suelo dotacional previsto por el Plan. Al solicitar la licencia, el propietario del solar lejano a la dotación será consciente de que el aprovechamiento subjetivo por atribución del planeamiento que le corresponde es menor que el que el PGMO permite para la zona y, en consecuencia, tendrá que adquirirlo de otro propietario, que será el del suelo dotacional, con derecho al

aprovechamiento subjetivo pero sin posibilidades constructivas (aprovechamiento objetivo) en su suelo, como se indica en el gráfico siguiente.



Y aquí se abre la siguiente gran pregunta sobre justicia distributiva o, si se quiere, sobre justicia simple y llanamente, ya que los propietarios de solares y los de edificaciones soportarán cargas de forma sustancialmente diferente.<sup>113</sup> El

<sup>113</sup> Los autores perciben con cierta amabilidad este problema de justicia, que en mi opinión no es menor y que parece haber quedado olvidado o relativizado, quizás por el mayor atractivo que supone el estudio del desenvolvimiento matemático de la figura, que el análisis de su incardinación constitucional en el entramado de instituciones urbanísticas. MERELO ABELA, en *La Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Banco de Crédito Local, 1991, pág. 101, afirma que "La relativa complejidad que esta técnica implica se justifica por su finalidad: generalizar en suelo urbano la efectividad del principio equidistributivo de cargas y beneficios, lo que, a su vez, facilita la obtención de terrenos afectos a dotaciones y la recuperación parcial por la Administración actuante de las plusvalías generadas por el proceso de desarrollo urbano. Debe destacarse, sin embargo, que a esta técnica de resolución de los expresados desajustes se le atribuye expresamente en la Ley carácter supletorio, en defecto de que la legislación autonómica prevea un sistema distinto." La expresión "a su vez" parece referirse a un efecto colateral positivo de la voluntad principal de equidistribuir; nosotros consideramos que la obtención de dotaciones podría ser la causa eficiente de la figura, y la equidistribución una institución urbanística esencial que, en este caso, estaría sirviendo de eslogan a la verdadera finalidad

propietario del solar tendrá que hacer perecuación si quiere agotar el aprovechamiento objetivo que el planeamiento permite en su parcela, y que es superior a su aprovechamiento subjetivo por atribución. Mientras, el propietario de edificio construido que no reedifique permanece indiferente a la cuestión porque ya consumió lo suyo y, mientras no demuela para volver a construir, quedará como está.<sup>114</sup> Esto era así salvo que los Ayuntamientos se avanzaran a establecer, para los propietarios de parcelas ya edificadas, la necesidad de pagar en dinero el aprovechamiento excedentario que ya consumieron. Semejante medida tiene una constitucionalidad más que dudosa y supondría una aplicación retroactiva desfavorable de corte confiscatorio.<sup>115</sup>

---

de la mecánica. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ en *Manual de Derecho urbanístico*, cit., pág. 113, no recurre a eufemismos y afirma que mediante las transferencias “se solventaría la actual dificultad, prácticamente insuperable, de obtener el suelo necesario para los equipamientos colectivos y se viabilizaría la gestión, hoy sustancialmente atrofiada, de los planes en el suelo urbano sin menoscabar en absoluto los derechos de los propietarios.” Cabría preguntarse si el primer derecho de los propietarios es la justicia, principio que preside el ordenamiento jurídico, y que en materia urbanística no consiste en crear figuras equidistributivas para fines distintos a la distribución. SANZ BOIXAREU, en “Medidas liberalizadoras en materia de suelo. Real Decreto Ley 5/1996 de 7 de junio”, *Diario La Ley*, 1996, T. IV, pág. 1612, considera en relación a la figura del aprovechamiento lo siguiente: “Y a tal efecto se establecían mecanismos que inducían a alcanzar ese objetivo como, entre otros, lo fue la técnica de obtención de suelo destinado a los sistemas generales de la ordenación urbanística, mediante la adquisición de parcelas en sectores de suelo programado que tuvieran un exceso de aprovechamiento con relación al aprovechamiento general del suelo programado.”

<sup>114</sup> Cuestión distinta es la de la situación de la reconstrucción respecto a los ajustes o cambios de alineaciones (véase CARRETERO PÉREZ, “La indemnización de cesiones obligatorias de terrenos según la Ley del Suelo”, *Diario La Ley*, 1987, T. II, págs. 209 y ss.).

<sup>115</sup> BOLAS ALFONSO, ob. cit., pág. 58, considera que sería una imposición, de forma impropia, de una obligación de carácter fiscal. En la página siguiente afirma textualmente el autor: “De esta guisa, parece evidente que el legislador no pretende que los patrimonios municipales de suelo se enriquezcan mediante la detracción de los derechos ya patrimonializados por los particulares, sino, antes bien, que dicho enriquecimiento sea una consecuencia de las futuras actuaciones urbanísticas, en las que sí participará la Administración, recuperando plusvalías que se generen en adelante como consecuencia de

Para zanjar esta problemática se legisló la DT 5ª LRSOU, al afirmar que “Las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.” De este modo, los propietarios de edificios existentes retienen el cien por cien de su techo, aunque exceda de su derecho, mientras que los dueños de solares pagan por el exceso.<sup>116</sup>

---

la ejecución del planeamiento.” Más adelante (página 60), el mismo autor afirma que “a mayor abundamiento, tal forma de actuar supondría la creación, *ex novo*, con base en una Ley de carácter urbanístico, y sin refrendo en la legislación fiscal, de una obligación tributaria, lo que, tal cual señalaba la Jurisprudencia con motivo de las sentencias dictadas en relación con los ordenamientos urbanísticos de Mieres, Madrid, Sevilla, Valencia, etc.(...) está totalmente prohibido, entre otras muchas razones por cuanto se conculcaría con meridiana evidencia el principio de legalidad que consagra la Constitución Española de 1978, en su artículo 9.3, antes transcrito.” El autor considera que se trataría de una figura impositiva o canon sustitutorio, no permitido por el ordenamiento jurídico. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ en *Manual de Derecho urbanístico*, cit., pág. 111, entiende que esta figura “tiende a desnaturalizarse hasta convertirse, por el juego de las indemnizaciones sustitutivas, en un sistema de reparto de contribuciones especiales. El RG llama a esto reparcelación económica, pero es obvio que el empleo del término reparcelación para referirse al intercambio entre los propietarios de un polígono o Unidad de Actuación de cantidades de dinero para compensar las diferencias de aprovechamiento de sus parcelas no tiene nada que ver con una nueva reparcelación o división de terrenos.” La STS 30 de diciembre 2005 afirma: “...lo que evidencia que bajo la artificiosa creación de la Unidad de Actuación sistemática, lo que se encubre es un tributo carente también de cobertura, pues el Sr. Secretario del Ayuntamiento de Carreño, con fecha...certifica que no existe tributo que regule las cargas urbanísticas como la aquí exigida...la exigencia indiscriminada que supone la aportación económica va más allá de las cargas que deben soportar los propietarios de suelo urbano consolidado, y que establece el artículo 83 LS/1976.”

<sup>116</sup> Los propietarios de edificios se convertían, de este modo, en los conocidos *free riders* de la nomenclatura anglosajona, sobre los que BOLAS ALFONSO, en ob. cit., pág. 110 afirma: “...dejando en suspenso para un futuro lejano e incierto el cumplimiento de los propietarios de suelo edificado, lo que implica una real discriminación en perjuicio de los propietarios de suelo vacante, pues a éstos se les obliga al pago de una cuota, siendo así

Se adelantaron a reglamentar las unidades de actuación en suelo urbano consolidado varios términos municipales, de los que fue pionero Ibi, con su PGM de 22 de junio de 1981, en términos similares a los de Valencia, Sevilla, Madrid, Valencia o Mieres. Pero la sagacidad de los reglamentadores municipales fue directamente proporcional al estado de necesidad de obtener suelos dotacionales en el tejido urbano y, consecuencia de ello, se ingeniaron algunas figuras que extendían las categorías más allá de su marco urbanístico propio.

Se recurrió a la reparcelación forzosa, mediante unidades de actuación discontinuas, en las que la dotación no podía ser - conforme a la normativa vigente - de cesión obligatoria y gratuita, al no quedar al servicio de la actuación. Las unidades no quedaban delimitadas, sino que se dibujaban grandes zonas de suelo urbano con sus aprovechamientos tipo, y se establecía en las Ordenanzas del PGM que, al solicitarse licencia para obra mayor en los solares existentes, el particular pidiese a la Administración Local la iniciación del expediente de

---

que los demás propietarios de suelo urbanizado resultarán (si se lleva a cabo la reurbanización o reequipamiento de la zona), también beneficiados, obteniendo una real plusvalía urbanística verdaderamente materializable aun antes de que derriben su edificio para reedificar el suelo así vacante. Es decir, sólo alguno de los propietarios que obtiene plusvalía hace partícipes de ella a la comunidad... infringiéndose, según lo visto, el principio de reparto equitativo de las cargas derivadas del planeamiento...en tanto que los dueños de los terrenos ya edificados, que pueden beneficiarse ya de las dotaciones costeadas por los anteriores, no contribuyen ni pagan hasta la fecha indeterminada e incierta." Si se observa, el propio artículo 99 LRSOU afirmaba que "la aplicación efectiva del aprovechamiento tipo correspondiente para determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación, según esta Ley, y de las transferencias de aprovechamientos vinculadas a éste, tendrá lugar, en los terrenos ya edificados no incluidos en unidades de ejecución, cuando se proceda a sustituir la edificación existente."

delimitación de la Unidad de Actuación, conforme al procedimiento establecido en la LS 76.<sup>117</sup>

En este contexto jurídico, el solicitante de la licencia de obra mayor en suelo consolidado incluido en un área de reparto se encontraba con que el Ayuntamiento dejaba en suspensión la concesión de licencia hasta tanto no se delimitara la Unidad de Actuación, con lo que la reparcelación dejaba de ser voluntaria, y se convertía en coactiva.

---

<sup>117</sup> El artículo 118 LS 76 afirmaba: "La delimitación de polígonos y unidades de actuación, si no se contuviere en los Planes, así como la modificación de los ya delimitados cuando proceda, se acordará, de oficio o a petición de los particulares interesados, por la Entidad Local o Urbanística especial actuante, previos los trámites de aprobación inicial e información pública durante quince días." Desarrolla este procedimiento el artículo 38 RGU. El PGMO de Madrid de 7 de marzo 1985 establecía, en su artículo 7.2.4: "1. En el suelo urbano que delimita el Plan General establece cinco áreas urbanísticas para el reparto equitativo entre los propietarios de terrenos incluidos en tal clase de suelo de las cargas del planeamiento. Estas áreas de reparto desagregan la ciudad en sectores homogéneos en cuanto a su caracterización urbana y cuya dependencia o conexión considera el Plan a efectos del modelo territorial adoptado... 3. En ejecución del Plan, y dentro de cada una de las áreas urbanísticas de reparto, el Ayuntamiento de Madrid delimitará, siguiente el procedimiento previsto en el artículo 38 del Reglamento de Gestión Urbanística, unidades de actuación discontinuas que podrán incluir parcelas aisladas y habrán de reunir los requisitos siguientes...4. Las referidas unidades de actuación discontinuas serán delimitadas por el Ayuntamiento de Madrid o a instancia de los particulares interesados y el sistema de actuación aplicable a las mismas será el de cooperación. 5. Conforme al artículo 131.2 de la Ley del Suelo, en relación con el artículo 101 de su Reglamento de Gestión Urbanística, simultáneamente a la delimitación de la Unidad de Actuación se podrá tramitar el expediente de reparcelación de los terrenos incluidos en la unidad." Continúa afirmando el artículo 7.2.7, que "3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores y en el artículo 7.2.8, los propietarios podrán anticipar, con arreglo a los criterios señalados en estas normas, el pago de las compensaciones económicas que, como máximo pudieran corresponderles en la reparcelación económica que haya de tramitarse para la Unidad de Actuación en que se incluyan sus terrenos, sin perjuicio de los saldos que resulten de la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación, que se harán efectivos en su momento."

Esta suspensión de la licencia no tenía cobertura legal. La única suspensión de licencias regulada era la que se producía en los terrenos una vez iniciada la fase de gestión urbanística, por ministerio de la Ley, al aprobarse definitivamente la delimitación de la Unidad de Actuación, tal y como establecía el artículo 101 en relación con el 104 RGU.<sup>118</sup> Sin embargo, en este caso se producía una suspensión sin cobertura legal, amparada por disposiciones reglamentarias, contrarias a la LS 76.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Establecen ambos preceptos: “El expediente de reparcelación se iniciará: a) Por ministerio de la Ley cuando se apruebe definitivamente la delimitación del polígono o Unidad de Actuación.” “La iniciación del expediente de reparcelación llevará consigo, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito del polígono o Unidad de Actuación hasta que sea firme en vía administrativa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación. “No debe confundirse el inicio de gestiones materiales de los propietarios de las fincas incluidas dentro de la unidad, con el inicio del expediente a todos los efectos, que se produce, por ministerio de la Ley, conforme al artículo 101.1 RGU, al aprobarse la delimitación de la Unidad de Actuación. Si es en suelo urbano, la delimitación la hará el PGMO o, en su caso, el planeamiento especial de desarrollo correspondiente. Si es en suelo urbanizable, se encargará de la delimitación el planeamiento de desarrollo – generalmente parcial – que corresponda según la legislación autonómica. No debe olvidarse que en las legislaciones autonómicas se contemplan procedimientos para delimitar las unidades de actuación cuando no lo ha hecho el planeamiento correspondiente, o bien para la rectificación o redelimitación de las establecidas en aquel.

<sup>119</sup>La STS 20 de junio 1989 reconoce expresamente que, mientras no se produzca el acto administrativo definitivo del expediente de delimitación, no existe Unidad de Actuación, ya que “sin la delimitación de la cual no hay unidad reparcelable.” Continúa afirmando la sentencia que “la licencia de edificación del solar de que se trata ni estaba ni podía estar suspendida y, por tanto, no podía denegarse por razón de esta futura reparcelación (como también pretendían las resoluciones impugnadas), ya que por causa de una reparcelación las licencias se suspenden a la iniciación de su expediente (arts. 89.2 TRLS y 104.1 RGU), y este expediente no comienza hasta que se ha aprobado la delimitación del polígono o de la Unidad de Actuación correspondiente – arts. 98.1 TRLS y 77.1 y 2 y 101.1.a) RGU); y como en el presente caso no hay aprobado Polígono ni Unidad de Actuación alguno, es evidente que no estaban ni podían ser suspendidas las licencias de edificación del solar que nos ocupa, como erróneamente consignaron las resoluciones de la Gerencia impugnadas.”

En estos casos, se concedía al promotor de la licencia la prerrogativa de salvar este obstáculo legal mediante el pago de las cantidades que le corresponderían en la reparcelación futura, siempre a cuenta de la liquidación definitiva que en su día se practicara.<sup>120</sup>

Semejante gravamen, no habilitado por la legislación urbanística, no es una cuota de urbanización, porque no existe gestión de Unidad de Actuación alguna. La Jurisprudencia lo consideró un tributo no previsto en las leyes y, como tal, contrario a lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Constitución, en tanto no encaja en ninguna de las figuras establecidas en la legislación tributaria, aunque se asemeje a las “contribuciones especiales”; de las que parecen huir los entes locales tanto por la complicada justificación de su establecimiento y valor en la ordenanza fiscal correspondiente, como por su desacepción social, hoy igualmente viva y muy especialmente en los pequeños municipios.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> En el mismo sentido se pronunció la sentencia de 13 de octubre 1990, referente al PGM de Sevilla, en la que afirma la “ilicitud de la exigencia de pago de un saldo provisional de la cuenta de liquidación de una reparcelación económica a efectuar sin la previa delimitación de la correspondiente Unidad de Actuación.” El PGM de Madrid afirmaba: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores y en el artículo 7.2.8, los propietarios podrán anticipar, con arreglo a los criterios señalados en estas normas, el pago de las compensaciones económicas que como máximo pudieran corresponderles en la reparcelación económica que haya de tramitarse para la Unidad de Actuación en que se incluyen sus terrenos, sin perjuicio de los saldos que resulten de la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación, que se harán efectivos en su momento.”

<sup>121</sup> Así lo consideró la STS 13 de octubre 1990 mencionada, en la que se afirma que “en este contexto, resultaría claramente contraria a derecho la denegación de la licencia fundada en no haber hecho previo depósito, en las condiciones señaladas, de determinada cantidad en concepto de reparcelación económica, o la misma exigencia de tal pago sin referencia a delimitación de Unidad de Actuación alguna ni expediente de reparcelación...” Véase también la STS 13 de junio 1989. SALAS PÉREZ en ob. cit., pág. 112 y siguientes, hace un estudio de las formas de financiación de las actuaciones urbanísticas y de las figuras tributarias que les sirven de instrumento, en concreto de las contribuciones especiales, al amparo del artículo 198 LS 76 y de la LGT de 28 de diciembre de 1963, dentro del marco

---

del principio de legalidad que rige los ingresos de derecho público, conforme a la CE. Cita el autor a GONZALEZ BERENGUER, con el siguiente tenor: “aunque las contribuciones especiales fueron un fabuloso paso adelante dado en el camino del acercamiento del sistema hacendístico local a los postulados de la justicia distributiva... también es cierto que la instrumentación de esta idea fue tan complicada que, por culpa de esta complicación de procedimiento, puede muy bien decirse que las célebres contribuciones especiales sólo prosperan si los contribuyentes, por comprender la justicia del intento, por abulia o por lo que sea, no impugnan el establecimiento de este sistema impositivo. Porque lo cierto y verdad – continúa dicho autor – es que cuando lo impugnan, sus probabilidades de éxito son abrumadoras. La experiencia que al respecto tienen los ayuntamientos es grandemente negativa. Los pleitos sobre contribuciones especiales los pierde la Administración en un altísimo porcentaje. Y los pierde porque el expediente de imposición está lleno de requisitos, difícilísimos de cumplir en su integridad.” TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ en *Manual de Derecho Urbanístico cit.*, pág. 111, denunciaba que la reparcelación económica, en sí misma, era una desviación de figuras tributarias, al afirmar que la imposibilidad de reparcelación material en suelo urbano “tiende por ello a desnaturalizarse hasta convertirse, por el juego de indemnizaciones sustitutivas, en un sistema de reparto de contribuciones especiales.” La STS 20 de junio 1989 establece que “ello hace ver, por otro lado, la artificiosidad del sistema arbitrado que bajo la apariencia de una pretendida reparcelación económica, viene en la realidad a constituir un impuesto que grava la nueva edificación del suelo urbano, pero para el que no hay cobertura legal para su imposición.” BOLAS ALFONSO, en ob. cit., pág. 153, habla del “ansia recaudatoria” de los Ayuntamientos, y afirma: “Es innegable la voracidad recaudatoria de que hacen gala, ya de forma descarada, las administraciones públicas, que desde hace ya tiempo han encontrado en la gestión del urbanismo un filón para ingresar grandes cantidades de dinero, de forma líquida y rápida, desviando no sólo el sentido y finalidad propia de la normativa, sino también sus efectos, pues de la propia forma de actuar y recaudar es fácilmente deducible, sin temor a equivocarse, que el destino de los ingresos que obtienen por tal medio impositivo irregular no será, in con mucho, el previsto en su propia normativa, la realización de las cesiones obligatorias y la urbanización de terrenos, sino que también es lógico pensar que la dedicación exclusiva a su reinversión en la propia ordenación de suelo o en el patrimonio municipal quedará en una simple utopía de impensable, por impretendido, cumplimiento.”

## VI. LA SUPERACIÓN DE LAS REPARCELACIONES VOLUNTARIAS CON LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO DE LA LEY DE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1992

En 1992 la LRSOU funda nuevas figuras urbanísticas para la obtención de terrenos dotacionales en el suelo urbano, que rompe con el molde de las reparcelaciones voluntarias de la LS 76 y de la Jurisprudencia que la interpretó. Los ayuntamientos ya habían incorporado a su planeamiento general los aprovechamientos tipo en suelo urbano sin expresa habilitación legal, y habían obtenido el respaldo Jurisprudencial. La LRSOU hizo eco de esta vital problemática urbanística e incorporó la regulación del aprovechamiento tipo en suelo urbano y reguló de forma sistemática las transferencias de aprovechamiento urbanístico, cambiando sustancialmente los criterios de la legislación anterior, en los términos que explicamos a continuación.

La LRSOU acuñó la figura de las “áreas de reparto”, como ámbitos de fijación de un mismo aprovechamiento de referencia para la equidistribución, tanto en el suelo urbano como en el suelo urbanizable, y no necesariamente coincidentes con el sector o la Unidad de Actuación,<sup>122</sup> provocando la explosión de la creación normativa autonómica en cuanto a ámbitos de gestión con fines distributivos. Este fenómeno se multiplicó geoméricamente con la prohibición de crear moldes desde la legislación estatal que estableció la STC 61/1997<sup>123</sup> al anular el grueso de la

---

<sup>123</sup> La ruptura que provocó esta sentencia en los postulados comúnmente aceptados del urbanismo tradicional se estudian por FERNÁNDEZ RODRIGUEZ en “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico”, en *La práctica del*

LRSOU por cuestiones de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La STC impidió al Estado hacer referencia, en su legislación urbanística, a áreas de reparto o unidades de ejecución, por entenderse que se trata de una técnica urbanística concreta que corresponde a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Tras estos hitos, la determinación del ámbito para equidistribuir, y la técnica a utilizar, quedan en manos de las CCAA.

Antes de adentrarnos en el panorama autonómico no podemos olvidarnos de hacer una descripción, al menos suficiente, de la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico que reguló la LRSOU, para apuntar sus divergencias con las figuras anteriores. Se trata de una técnica originariamente diseñada para la obtención de suelos dotacionales en el tejido urbano, que posteriormente se ha extendido por las legislaciones autonómicas a las demás clases y categorías de suelo. Su funcionamiento guarda la misma identidad de razón que las reparcelaciones voluntarias económicas de la LS 76.<sup>124</sup>

Existen diferencias entre las transferencias de aprovechamiento y las unidades de actuación discontinuas para reparcelación voluntaria. En primer lugar, las unidades sistemáticas exigían aquiescencia de los propietarios, y las legislaciones

---

*urbanismo. Efectos de la STC 61/1997 sobre el ordenamiento urbanístico*, El Consultor, 1997, págs. 17 y ss.

<sup>124</sup> PAREJO ALFONSO Y BLANC CAVERO en ob. cit., pág. 461 afirman que “las transferencias de aprovechamiento y la reparcelación voluntaria son, en la LRAU, cosas bastante semejantes. La transferencia de aprovechamiento es un tipo de reparcelación voluntaria con un específico y la reparcelación voluntaria puede comprender la transferencia de aprovechamiento y otros efectos. Lo importante es retener que se tramitan igual y que requieren, en consecuencia, la conformidad de todos los afectados.” Véase RODRIGO MORENO, “Las transferencias de aprovechamientos urbanísticos en la Ley de Suelo de Andalucía”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, nº 20, noviembre 2004, págs. 346 y ss.

autonómicas han articulado transferencias de aprovechamiento de carácter coactivas, que vinculan al solicitante de la licencia. Mientras que las transferencias de la LS 76 se hacían mediante unidades sometidas a gestión sistemática, las transferencias no están sujetas a esta forma de gestión, sino que se producen de forma asistemática o al margen de los sistemas de gestión integral del suelo que establecen las leyes autonómicas, sin necesidad por tanto de utilizar unidades de actuación y el instituto reparcelatorio.<sup>125</sup> De esta forma asistemática, cuando el promotor del suelo excedente solicita licencia, el Ayuntamiento le lleva al propietario del suelo deficiente para que entre ambos equidistribuyan. Por último, la dotación a obtener no tiene que estar al servicio del suelo excedentario de aprovechamiento objetivo que se incorpora a la equidistribución junto con el suelo deficitario, como lo exigía la normativa de 1976.<sup>126</sup> Este nuevo formato urbanístico

---

<sup>125</sup> Véase el estudio que de las mismas hace MERELO ABELA en *La reforma del régimen...* cit., págs. 99 y ss.

<sup>126</sup> Estudia la imprescindible cesión de terrenos para el desarrollo de las actuaciones urbanísticas LOPEZ PELLICER, "La cesión obligatoria y gratuita de terrenos por razón de urbanismo", *RDU*, nº 53, 1977, págs. 43 y ss. Es relevante la 27 de diciembre 1990, en la que se considera que las dotaciones incluidas en la Unidad de Actuación, aunque sea poligonal, no están al servicio de las edificaciones de usos privativos: "...en modo alguno puede reputársela legalmente delimitada, puesto que, estando afectada la misma en la mayor parte de su extensión a espacio libre público y dotaciones (auditorio), es decir, a elementos urbanísticos no destinados específicamente al servicio del resto, previsto como edificable, tal extensión no podía imponerse como de cesión obligatoria respecto de este resto, razón por la que para que se produjese, al menos, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento, cual es exigible para la válida delimitación de las unidades de actuación, debió comprender una mayor extensión superficial, y de no ser ello posible, prescindir del sistema de actuación elegido (cooperación), y tratar la cuestión como ejecución directa de un sistema general o elemento de él o como actuación aislada en suelo urbano, acudiendo a la expropiación forzosa." Pensemos en un supuesto concreto. Una unidad tiene una nave industrial, un espacio libre, y un auditorio. Discutiblemente el espacio libre, pero en ningún caso el auditorio, están al servicio de la nave industrial. Pretender la destinación del auditorio a las necesidades de servicios culturales de la nave no parece acertado urbanísticamente; esta unidad podría estar incorrectamente delimitada. Esta limitación es uno de los obstáculos de formato

fue respaldado por la Jurisprudencia del TS, en sentencias como la de 31 de enero 1995.<sup>127</sup>

Las transferencias implicaron la ruptura de los ámbitos encorsetados que, para la equidistribución, establecía la LS 76. Pero esta ruptura alcanzó al corazón de la legislación estatal con la STC 61/1997, y abrió la flor del ingenio autonómico para atender a la necesidad de obtener estándares en suelo urbano. La tradicional polémica sobre la sistematicidad o asistematicidad del método empleado se trasladaba del escenario del Estado al de cada Comunidad Autónoma, y provocaba el análisis comparado de las fórmulas articuladas por las diez y siete comunidades, Ceuta y Melilla. La LRSOU y la legislación autonómica fueron la plataforma de lanzamiento para las transferencias y las áreas de reparto uni y pluriparcelarias de la legislación autonómica, que pasamos a estudiar en los epígrafes siguientes.

## **VII. EL PLANTEAMIENTO DE LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES DE 1998**

Al llegar la LRSV en 1998, la procedencia de las trasferencias en suelo consolidado se convirtió en un importante debate doctrinal. El artículo 14 de la Ley, al regular el estatuto jurídico del propietario de suelo urbano consolidado, no le exigía hacer

---

urbanístico que salvan las transferencias, como modo de obtención de dotaciones en suelo urbano.

<sup>127</sup> Afirma la sentencia: "Esta Sala ha sancionado en diversas ocasiones la posibilidad de fijar un aprovechamiento normal o tipo en suelo urbano..., amparada en la capacidad del Plan, por remisión legal, para delimitar, entre otros extremos, el contenido normal del derecho de propiedad basado en la disociación institucionalizada del derecho clásico del dominio sobre el suelo y el "ius variandi"."

cesión alguna, ni de techo ni de suelo, por lo que no parecían ser posibles las transferencias.<sup>128</sup> Sin embargo, tras la LRSV, las CCAA continuaron legislando en materia urbanística y reconociendo la figura de las transferencias sin esperar pronunciamiento judicial alguno, como hicieron Castilla La Mancha en su ley de dos meses más tarde a la Ley 6/1998 de 13 de abril (Ley 2/1998 de 4 de junio), o La

---

<sup>128</sup> En este sentido, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ afirma en *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., que “en el suelo urbano consolidado los propietarios tienen simplemente el deber de completar a su costa la urbanización necesaria para que sus terrenos alcance, si aún no la tuvieren, la condición de solar, pero no vienen obligados a realizar cesión alguna porque se entiende que en este suelo la ciudad está ya terminada.” ORTEGA GARCIA, en *Derecho Urbanístico Estatal*, Montecorvo, 1998, considera que “en la Ley de suelo de 1992, la obtención de dotaciones locales en terrenos no incluidos en unidades de ejecución en suelo urbano – que vendrían a equivaler al actual suelo urbano consolidado – se producía mediante transferencias de aprovechamientos urbanísticos, expropiación u ocupación directa... En la actual situación queda una clara forma de adquisición de las dotaciones en suelo urbano consolidado: la expropiación.” LLISSET BORRELL, *El sistema urbanístico español después de la Ley 6/1998*, Bayern Hermanos, 1998, considera que “para completar la urbanización del suelo urbano consolidado podrá sin duda establecerse divisiones poligonales o de unidades de ejecución la efecto de repartir los costes de esta urbanización complementaria que hemos calificado de secundaria, pero no, tal como hemos adelantado, para imponer a los propietarios alguno de los deberes que se contemplan en el apartado que comentamos. Por esto se ha hecho coincidir el suelo urbano consolidado con las actuaciones urbanísticas lineales o asiladas, y el suelo no consolidado con las actuaciones sistemáticas o poligonales. Que en suelo urbano consolidado la actuación sistemática sea la excepción, no pueden crear unidades de ejecución para completar la urbanización, esto es, para llevar a cabo la urbanización secundaria.” En sentido contrario, partidarios de la transferencias tras el Texto de LRSV de 1998, JIMÉNEZ DE CISNEROS considera en *El régimen transitorio en la Ley del Suelo y Valoraciones*, Mimeo, 1998, “que la Ley 6/98 no imponga el deber de equidistribución no impide que lo haga la legislación autonómica, ya que aquélla marca un mínimo común denominador normativo, que puede ser reforzado por ésta. La exigencia del reparto equitativo de beneficios y cargas en suelo urbano consolidado tiene apoyo en el artículo 5 de la Ley 6/1998 y puede vincularse a la fijación de aprovechamientos tipo o aprovechamientos medios que el legislador autonómico pueda regular también en esta clase de suelos... Por análogas razones se puede defender que la legislación autonómica obligue a los propietarios de suelo a ceder el necesario para las dotaciones públicas previstas en el Plan.” SANTOS DÍEZ Y CASTELAO RODRÍGUEZ defienden esta misma postura en *Régimen del suelo y valoraciones*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1998.

Rioja con su Ley 10/1998 de 2 de julio. Posteriormente sucedería lo mismo con otros textos legales autonómicos.

El propietario en consolidado tan sólo tenía que completar a su costa la urbanización hasta que los terrenos adquirieran la condición de solar. Esta obligación ha sido objeto de una aplicación abusiva por las corporaciones locales, ya que su envergadura puede ser grande y romper los fundamentos de la categorización de “consolidado” que se le ha dado al suelo. En este caso, se estaría empleando la consolidación en perjuicio del propietario. El ejemplo típico de los paisajes españoles es la acumulación de construcciones al margen de la ley, que van parcheando obras de acerado, pavimentado y servicios de forma parcial, diseminada y deficiente. Llegada la revisión del planeamiento general, se grafiía la zona de suelo consolidado, de modo que el propietario mayoritario de los terrenos se encuentra en un escenario de suelo sin urbanización en el que se puede pedir licencia de obras mayores pero tendrá que “completar” la urbanización. Esta obligación tiene un objeto que excede del contemplado en el estatuto jurídico del propietario de suelo urbano, ya que no se trata de un “remate” de urbanización perimetral, sino de una obra de envergadura que estaría cercana o sería, propiamente, una obra de urbanización.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> La STS 3 de noviembre 2005 establece: “Así pues y por más que hubiera existido un proceso urbanizador previo, no consta que el mismo estuviera completado, y por otro lado existe una imprecisión sobre los servicios urbanísticos con que cuenta la parcela, no pudiendo entenderse que está definitivamente ejecutada la urbanización para entender que las parcelas tengan el carácter de solar, y puedan así ser edificadas.” “...ya que del informe pericial y de las aclaraciones del mismo se deduce que las obras de urbanización del ámbito de la Unidad de Ejecución no estaban realizadas, de manera que se trata de un suelo urbano que no cuenta con las urbanización totalmente ejecutada y en el que, a diferencia de lo pretendido por el recurrente, los suelos no han alcanzado la cualidad de solar.”

Una prueba reciente de esta situación está en la Orden de 27 de julio de 2012 del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que aprueba definitivamente el Plan General de Cartagena, y en la que se suscribe la argumentación expuesta. Afirma de modo contundente que las unidades de actuación existentes a la entrada en vigor del nuevo Plan no pueden eliminarse hasta que el suelo esté reparcelado y urbanizado, conforme establece la Ley. La Orden exige del Ayuntamiento la rectificación del Plan General en este punto. El tenor literal de la resolución del Excmo. Sr. Consejero es la siguiente: “Deben identificarse y mantenerse las Unidades de Actuación que, aun habiendo aprobado definitivamente el proyecto de reparcelación o el de urbanización, no estén ejecutadas y recibidas las obras por el Ayuntamiento, incluso las procedentes de planes parciales convalidados.” La razón de esta puntualización está en la desaparición de unidades de actuación en suelos sin urbanización que, en el mismo estado físico, habían pasado a la categoría de consolidados en la revisión del planeamiento.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> CHINCHILLA PEINADO trata esta cuestión en su artículo, “El régimen del suelo: clasificación y deberes y derechos de los propietarios. Análisis de la jurisprudencia recaída en 2006”, *RDUMA*, nº 234, junio, 2007: “Igualmente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Valladolid) de 6 de octubre de 2006 (Recurso contencioso-administrativo núm. 1557/2004)21, FJ. 4º, Ponente Ilmo. Sr. D. Ramón Sastre Legido, tras recordar que los servicios urbanísticos deben «ser suficientes para la edificación que exista sobre el terreno o se haya de construir», niega que un terreno deba ser clasificado como suelo urbano consolidado en la medida en que el abastecimiento de agua y saneamiento no tiene conexión con las redes generales de distribución, realizándose mediante «pozo propio y fosa séptica», y sin que ello pueda ser subsanado mediante la conexión a tales redes generales con una simple actuación aislada, puesto que a juicio del Tribunal que el suelo está incluido en el ámbito de un Plan Parcial. Esta última argumentación no puede compartirse, dado que encierra una petición de principio. El que esté incluido o no dentro del ámbito de un Plan Parcial no es el criterio determinante para dilucidar si el suelo es urbano o no. Lo que debe examinarse es, lógicamente, si se cuenta con todos los servicios urbanísticos, como hace el voto particular formulado a la Sentencia. En esta tesitura parece razonable considerar que aquí nos encontramos ante un suelo

Pero la dimensión más importante de esta cuestión está en la justicia distributiva de las situaciones creadas. En el ejemplo anterior, si un propietario asumen la urbanización de forma global, otros propietarios se verán beneficiados y se quebrantará el principio equidistributivo. Para evitar esto precisamente se crearon las unidades de actuación y para esto estaban grafiadas unidades de actuación<sup>131</sup> en el PGMO de Cartagena de 1987 que, sin haberse reparcelado ni urbanizado, se habían eliminado para atribuir una inexistente consolidación al suelo.

#### **VIII. REGIMEN DE CESIONES EN LA LEY DE SUELO DE 2008 PARA LAS ACTUACIONES EN SUELO URBANO**

El artículo 14 LS distingue entre las actuaciones de urbanización y las de dotación. Las primeras producen urbanización, mientras que las segundas sólo tienden a la obtención de dotaciones sin provocar una transformación integral del ámbito. Dentro de las actuaciones de urbanización distingue las de nueva urbanización, que actúan sobre suelo rural, de las de reforma o renovación, que actúan sobre

---

urbano, debiendo haberse dilucidado si se trataba de suelo urbano consolidado o no consolidado en función de las obras de conexión a las redes generales situadas a 50 metros que deberían ejecutarse.”

<sup>131</sup> Baste por ahora y para anticiparnos a esta problemática, señalar que algunos autores niegan la posibilidad de delimitar unidades de actuación para operaciones equidistributivas, si no es preciso obra urbanizadora: véase MENÉNDEZ REXACH y otros, quién en *Manual de Urbanismo...*, cit., pág. 482, afirma que “de lo expuesto deriva que la delimitación de una unidad de gestión, y subsiguiente, categorización del suelo en ella incluido como no consolidado, al sólo efecto de facilitar la obtención de una dotación, o de permitir un reparto de aprovechamiento lucrativo, sin vinculación alguna con la necesidad o conveniencia de la urbanización o reurbanización conjunta de todos los terrenos en ella incluidos, carecería de cobertura legal.”

suelo urbanizado. Pero la terminología de este artículo debe ser objeto de revisión serena.

En primer lugar, debe analizarse la expresión “reformular o renovar” del apartado 2) letra a). Estos dos verbos se refieren a la ejecución de actividades análogas, en los términos que estudiamos. El Diccionario Español de la Real Academia de la Lengua define ambos verbos del siguiente modo:

- Reformar: volver a formar, rehacer, modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo.

- Renovar: hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado. Remudar, poner de nuevo o reemplazar algo. Sustituir una cosa vieja, o que ya ha servido, por otra nueva de la misma clase. Dar nueva energía a algo, transformarlo.

Ambos conceptos tienen importantes significados en común, ya que ambas acciones modifican o rehacen lo existente para mejorarlo o hacerlo como de nuevo. De la aplicación de estos significados al precepto resulta que el supuesto de hecho descrito es una actuación de modificación de la “urbanización” existente. Por urbanización no entendemos la acepción coloquial de “núcleo de población urbanizado” que contempla el diccionario, sino las “obras de urbanización”, consistentes en una obra pública de transformación del suelo.<sup>132</sup> Por tanto, el

---

<sup>132</sup> Véase la STC 37/1987. La competencia para determinar las prendas concretas de las que debe vestirse un suelo para alcanzar el traje de la urbanización corresponde a cada Comunidad Autónoma, y así lo reconoció el FJ 13 de la STC 164/2001. Sin perjuicio de los elementos de urbanización que fije cada Comunidad Autónoma para que se considere un terreno urbanizado, no es necesario que todos los servicios estén implantados de forma perfecta y a pleno rendimiento, sino que basta que estén suficientemente desarrollados

artículo describe una actividad material de cambio en los elementos de urbanización del suelo. Pero no establece la causa de ese cambio, que puede proceder de dos orígenes diferenciados: o bien el cambio de modelo respecto a ese suelo, o bien su deterioro físico por envejecimiento. Veamos la correspondencia de esta regulación en la normativa autonómica.

Las leyes de urbanismo de las CCAA observan este fenómeno no sólo desde la perspectiva de sus efectos sobre la obra de urbanización, sino desde la razón o causa de la actividad remodeladora. Cuando la normativa regional se refiere a actuar sobre la urbanización exclusivamente, lo enuncia como reforma, renovación, rehabilitación o mejora urbana, o en términos de necesidad de implantación de servicios e infraestructuras (bien porque no se tengan, bien por su deterioro). Pero cuando la actuación no se produce con el fin exclusivo de actuar sobre la urbanización sino para alterar el modelo existente, los preceptos autonómicos hacen referencia a los cambios de escenario urbanístico con diferentes expresiones: reordenación, ordenación sustancialmente distinta, aumento de edificabilidad o de la superficie o volumen edificable, asignación de mayor aprovechamiento, incremento del nivel de dotaciones, remodelación. El suelo pasaría de esta forma de urbano consolidado a urbano no consolidado, e incluido

---

para que las obras que resten, o las instalaciones que queden por ejecutar, sean de menor importancia o de simple conexión. La LS, al definir el suelo urbanizado, precisa en el mismo sentido y permite que los terrenos, no teniendo implantados los servicios, puedan llegar a contar con ellos “sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento”. Véanse los pronunciamientos sobre el suelo urbanizado al margen de la legalidad urbanística contenidos en las STS de 28 de marzo 2008 y 20 de junio 2001. En cuanto a los actos propios de la Administración en la urbanización del suelo fuera de los procedimientos urbanísticos, véase la Sentencia del TSJ de Valencia, de 5 de julio 2002, casada por STS de 15 de diciembre de 2005, con negación de numerosos de sus argumentos.

en unidades de actuación para gestión sistemática. Algunas leyes exigen que tal desconsolidación sólo se produzca si la consecución del cambio requiere actuaciones integradas con la consiguiente equidistribución.

Ahora bien, en otras leyes autonómicas se permite que se actúe integradamente en suelo urbano sin que éste pierda el carácter consolidado, como ocurre en la normativa murciana o valenciana.

El cambio de consolidado a no consolidado tenía una diferencia muy importante en el régimen de la LRSV de 1998, ya que al propietario de suelo consolidado no se le podía obligar a ceder viales ni dotaciones, ni su aprovechamiento quedaba reducido a una parte del de referencia (90%).<sup>133</sup> A diferencia, el artículo 14 de la Ley exigía al propietario de suelo no consolidado sujetarse a un régimen de cesiones importante, equiparable al del suelo urbanizable. Optar por la desconsolidación era, por tanto, una decisión trascendente para el estatuto jurídico

---

<sup>133</sup> PORTO REY, *Manual operativo...*, cit., págs. 118 y ss., considera que la construcción conceptual de la figura técnico-jurídica de la "consolidación" permite al planificador tener un margen discrecional muy importante para clasificar y calificar suelo. JIMÉNEZ BLANCO y otros, en *Derecho urbanístico y Ordenación...*, cit., pág. 278, considera que deben quedar en la categoría del suelo urbanizable no consolidado, los terrenos en los que "la urbanización existente ha quedado obsoleta, es incompleta o resulta susceptible de albergar mayores aprovechamientos." No parece opinar en el sentido expuesto PAREJO ALFONSO, en *Derecho urbanístico de Castilla La Mancha*, cit., págs. 300 y ss., en el entendimiento de que el requisito de la consolidación no es reglado ni retrospectivo desde la realidad física existente, sino más bien prospectivo en atención a la nueva ordenación. Considera el autor que si el suelo sobre el que se va a actuar, cualquiera que sea su estado, precisa de una obra urbanizadora de entidad, debe actuarse sistemáticamente por vía de desconsolidación.

de derechos y obligaciones del propietario.<sup>134</sup> Este estatuto se altera con las previsiones de la LS 2008, en los términos que pasamos a analizar.

### **1. Los dos epígrafes del apartado a) del artículo 14 de la ley de suelo de 2008 pueden estar contemplando un mismo supuesto de hecho**

En primer lugar, los dos epígrafes del apartado a) del artículo 14 pueden estar refiriéndose a una misma realidad. El punto 1) trata del paso de suelo rural a urbanizado y el 2) de la remodelación de las urbanizaciones, cualquiera que sea su causa (deterioro o cambio de modelo). Veamos los motivos para interpretar esta equivalencia.

El artículo 12 LS considera que el suelo está en estado rural cuando no disponga de todos los servicios y dotaciones requeridos por la legislación urbanística<sup>135</sup>. El suelo cuya urbanización esté deteriorada o sobre el que el planeamiento prevea un cambio de modelo no cuenta con los elementos de urbanización precisos para considerarle urbanizado, bien porque han devenido insuficientes por su deterioro,

---

<sup>134</sup> IVARS BAÑULS, "Régimen del suelo urbano sin urbanización consolidada", cit., págs. 24 - 41, estudia las condiciones de consolidación y la relación y distinción entre suelo urbano y solar.

<sup>135</sup> Cuando la LS 2008 estaba tan sólo en anteproyecto ya anunciaba MENÉNDEZ REXACH en "La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas", *RDUMA*, nº 225, abril, 2006: "Quizá estemos ante el punto de ruptura de la trilogía clasificatoria tradicional. Sea como fuere, es un elemento importante para la reflexión la vuelta al dualismo de las situaciones básicas del suelo, tal como se había establecido, a efectos valorativos, en la legislación de grandes ciudades anterior a la LS56, con su distinción entre «solares» y «terrenos agrícolas». No se cuestiona la clasificación, pero sí las clases (entendidas como «supuestos básicos», en la terminología del TC): ¿hay dos o tres?"

bien porque el plan señala en la zona nuevos usos o intensidades de crecimiento que hacen inservibles los elementos existentes. En cualquiera de ambos casos, el suelo está en estado rural y su paso a urbanizado ya se contempla en el supuesto de hecho del artículo 14.1.a),1), sin que sea necesario el precepto contenido en el epígrafe 2), ya que el suelo descrito en este último está en estado “rural”. En definitiva, el supuesto de hecho del artículo 14.1.a),2), está ya recogido en el artículo 14.1.a),1).

El suelo urbano con urbanización completa pero que sea objeto de una actividad urbanística que hagan inservibles los elementos de urbanización existentes, no puede considerarse suelo urbanizado. Será suelo rural hasta la completa implantación de la urbanización que su nueva proyección urbanística exija.

## **2. El problema de asociar las actuaciones de dotación a aumentos de techos en el artículo 14.1.b) de la ley de suelo de 2008**

En segundo lugar, las actuaciones de urbanización (14.1.a), tanto 1), como 2)) deben soportar un consumo de entre el 80 y el 95% del aprovechamiento de referencia, correspondiendo el resto a la Administración actuante. Surgen entonces los primeros interrogantes, puesto que las actuaciones de urbanización pueden producirse sobre suelo ya urbanizado en el caso de reforma o renovación, y no provocar aumento de techos. Pensemos en la reforma de la deteriorada urbanización de un barrio, permaneciendo las edificaciones existentes y los consumos de techos en parcelas.

La exégesis de la necesidad de mantener la proporcionalidad entre techo y dotación es un postulado histórico del urbanismo y su exégesis se encuentra en el artículo 39 LS 56: “Sin embargo, cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población...”

Es una verdad parcial que la necesidad de dotación sólo se produzca al aumentarse techo o cambiarse uso – como contempla el artículo 14 LS –, puesto que en la trama urbana puede ser necesario obtener dotaciones por la propia insuficiencia de los tejidos existentes, sin necesidad de ningún otro factor. Estamos refiriéndonos a casos habituales en la historia de los núcleos tradicionales de población, generados a lo largo de siglos de desarrollo constructivo vividos de espaldas a los criterios de calidad de vida que informan el urbanismo moderno.<sup>136</sup>

En el caso de actuaciones sin aumentos de techo, los propietarios soportan tan sólo cargas, ya que no existe plusvalía que repartir. Si no existe aumento de techo que justifique plusvalías, ¿De dónde proceden las plusvalías que está rescatando la Administración? Imaginemos un barrio construido en un 95% de su techo máximo

---

<sup>136</sup> Sobre la infradotación y el deterioro de los barrios tradicionales de los asentamientos humanos y su necesidad de rehabilitación véase CANO CLARES, *El arte urbano*, cit., pág. 122. BOLAS ALFONSO, ob. cit., pág. 27 afirma: “Piénsese, por ejemplo, en las dificultades que plantea la reurbanización; podría hablarse de rehabilitación de la urbanización, de un barrio de los llamados antiguos de nuestras ciudades, aquéllos del “agua va”, por ejemplo, el Barrio del Carmen de Valencia, en los que prácticamente o bien no existen obras de infraestructura suficientes y modernas, o las que existen son obsoletas, debiendo considerarse también los graves inconvenientes que conlleva la realización de las obras de urbanización, la falta de suelo para dotaciones y equipamientos, y otras muchas situaciones de hecho, propias de dichos barrios, que son un gran obstáculo cuando se pretende llevar a cabo en los mismos una moderna urbanización tendente a cubrir las actuales necesidades de los ciudadanos.”

que renueva su deteriorada urbanización con cargo a sus propietarios, que tienen además que ceder a la Administración una porción del aprovechamiento del que ya disfrutaban. Si no existen parcelas libres, ¿Dónde materializará la Administración su aprovechamiento? Y si existen parcelas vacantes, es igualmente cuestionable que se prive de titularidad a los propietarios legítimos – que quedan apartados de su derecho a edificar – para compensarlos en metálico con cargo a los demás propietarios.

Sin embargo lo anterior, este precepto puede estar directamente asociado a la obtención de suelos mediante transferencias de aprovechamientos urbanísticos, bien como tales, bien como áreas de reparto uni o pluriparcelarias. El juego de ambas figuras permite que se considere mayor edificabilidad objetiva en la parcela que la subjetiva a que tiene derecho el propietario, que tendrá que adquirirla mediante los mecanismos establecidos en la legislación autonómica. En el caso de las áreas de reparto en suelo urbano que veremos más adelante, la mayor edificabilidad es producto de una ficción numérica, ya que el propietario consume el mismo techo que le correspondía antes de la revisión o modificación del planeamiento que califica el nuevo suelo dotacional (viario, parque, etc.), antes suelo generador de edificabilidad lucrativa privada. Tendrá que ceder el suelo dotacional para poder consumir toda la edificabilidad objetiva, y a esto se le podría considerar “mayor edificabilidad” del supuesto de hecho artículo 14 LS o “incremento de la edificabilidad media ponderada” del artículo 16 de la misma<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> De hecho, RAMÍREZ SÁNCHEZ, en “La gestión en suelo urbanizado: las actuaciones de dotación en el Texto Refundido de la Ley de Suelo”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº 49, 2010, pág. 188, considera que el espíritu del artículo es más el rescate de plusvalías que el equilibrio dotacional: “El concepto o idea clave de las actuaciones de dotación es la participación en las plusvalías que constitucionalmente corresponde por la acción urbanística a la comunidad, más que en el equilibrio de las dotaciones, sin dejar de ser ello

La cuestión es si, además de la cesión de suelo, tendrá que ceder un porcentaje de dicha edificabilidad ponderada conforme al artículo 16 LS, lo que supone un aumento sustancial de las cargas respecto al régimen anterior. Esta cesión de aprovechamiento es un rescate de plusvalías que no tiene sentido si el propietario consume el mismo techo que le correspondía antes de la revisión del planeamiento que señaló las nuevas alineaciones y creó el suelo dotacional que ahora se cede.<sup>138</sup>

---

importante.” Estudia los antecedentes de esta figura en las Zonas de Ordenación Urbanística de la legislación castellano – leonesa, y analiza de modo detenido los caracteres de la actuación de dotación de la Ley de 2008 en la pág. 196. El autor, al final de su artículo, realiza tres ejemplos de actuaciones de dotación y en todos ellos hay cambio de planeamiento e incremento de techo objetivo. El peso de este equilibrio dotacional se analiza por GARCÍA SANZ, “Estudio de reciente jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico”, *RDUMA*, nº 258, junio, 2010, en relación con la STS de 18 de febrero 2010.

<sup>138</sup> ENERIZ OLAECHEA, “Bases del Régimen del Suelo” en *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, 2008, pág. 189, parece partir del dato de un aumento objetivo del techo o intensidad de la zona: “Las actuaciones de dotación aparecen como una figura nueva, que recuerda a otras ya existentes, con importantes diferencias, en la Ley 8/1990. El régimen jurídico de estas actuaciones resulta de la amalgama de los arts. 14.1 b), 16.1 a) y 16.1 b) y de la DT 2ª, y no tiene más finalidad de financiar parcialmente, a costa del propietario, y en el momento del otorgamiento de la licencia urbanística o de licencia de utilización, la obtención del suelo destinado a dotaciones públicas en lo que antes era suelo urbano consolidado mediante la, a mi juicio, criticable solución de incrementar la edificabilidad de un ámbito o con motivo del cambio de usos, pues quien, en definitiva, aumenta esa edificabilidad es la Administración mediante el planeamiento.” Esta última referencia no se produce en el caso de las áreas uniparcelarias valencianas, ya que no hay cambio de asignaciones de techo en la zona, de modo que se mantienen los consumos anteriores existentes; es decir, no hay incrementos. ROGER FERNÁNDEZ, “Las Actuaciones de Dotación en la nueva Ley del suelo 8/2007, de 28 de mayo”, *RDUMA*, nº 235, 2007, págs. 11 y ss., parte de ese aumento efectivo de techo en actuaciones de dotación, en la que encajarían las áreas de reparto uni y pluriparcelarias que estudiamos, con el siguiente tenor: “...vienen a establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en aquellos casos en que en el suelo urbanizado (ciudad preexistente) se propongan incrementos de aprovechamiento que comporten mayores valores residuales de suelo (derivados de incrementos de edificabilidad o de cambio de uso por otros de mayor rentabilidad): incrementos que se atribuyen como adicionales a los preexistentes lícitamente materializados y a aplicar a parcelas individuales (solares o cuasi solares) en una zona urbana de usos y tipologías homogéneas (zona de ordenación urbanística), lo que

Todo lo dicho nos parece cuestionable tanto desde el punto de vista de la justicia, como de su respeto al contenido de la LS, en los términos que trataremos a propósito de las áreas de reparto uni y pluriparcelarias, a las que nos remitimos.

### **3. La improcedente vinculación de las actuaciones de urbanización a la gestión integrada, y de las actuaciones de dotación a la gestión aislada**

#### *A. AUMENTO DE TECHO DE UN ÁREA DE SUELO URBANO*

Es cuestionable la identificación de las actuaciones de urbanización con una gestión integrada, y las de dotación con una gestión aislada. Partimos del concepto de “dotación” del RPU (anexo), en el que entran los espacios libres de dominio y uso público, centros culturales y docentes, servicios de interés público y social, aparcamientos y red de itinerarios peatonales. Esta amplitud de conceptos pone de manifiesto que la dotación puede ser entendida en un sentido muy amplio, cercano al contenido en el Diccionario Español que la define, en el urbanismo, como los espacios destinados al uso o servicio de la colectividad.<sup>139</sup>

En un primer momento debe considerarse que dentro de la normativa autonómica hay varias Leyes que consideran que el suelo urbano está “sin consolidar” si precisa de las dotaciones correspondientes, por lo que pasará por el formato de una actuación integrada y quedará incluido en una Unidad de Actuación, como

---

le exime de llevar a cabo una actuación de transformación urbanizadora integral (operación de reforma interior)”.

<sup>139</sup> Parece que el carácter público podría distinguir las dotaciones de los equipamientos, ya que estos últimos pueden ser de titularidad privada.

establecía el artículo 12.b de la LCL.<sup>140</sup> Tras la adaptación de la LCL a la LS por Ley 4/2008 el precepto establece: “Los terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución o reparcelación.”

Hay que tener en cuenta que estamos ante actuaciones generadoras de mayores techos y, por lo tanto, de plusvalías, por lo que la Administración tiene derecho a rescatar una parte del plusvalor. En el caso de las actuaciones de dotación este rescate no se produce sobre una parte del total del aprovechamiento, sino tan sólo sobre el aumento de techo respecto al ya existente.<sup>141</sup> El artículo 16 LS de 2008 establece: “En las actuaciones de dotación este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.”<sup>142</sup> Si el artículo 16 LS establece la cesión de aprovechamiento en

---

<sup>140</sup> “Se considera suelo urbano sin urbanización consolidada el terreno sujeto a actuaciones integradas que el Plan clasifique así porque: a) Aun habiendo estado previamente urbanizado se halle en áreas de reforma interior que precisen complementar sus dotaciones mediante actuación integrada para la implantación de nuevos usos, tipologías o aprovechamientos previstos o por cambiar su función o estructura urbana.”

<sup>141</sup> CHINCHILLA PEINADO, “El régimen jurídico de la sustitución de los deberes de entrega de terrenos en las actuaciones de transformación urbanística. La denominada monetarización”, *RDUMA*, nº 253, Octubre 2009: “Debe precisarse que el artículo 16.1.a) TRLS permite en las actuaciones de dotación que el deber de entrega de los terrenos dotacionales (viales, espacios libres, zonas verdes, redes públicas... etc.) incluidos o adscritos a la actuación pueda ser cumplido mediante otras formas, en los casos y condiciones previstas por la legislación autonómica<sup>7</sup>. Todo ello sin perjuicio de que la Disposición Transitoria Segunda, apartado b), TRLS prevé expresamente que, ante la falta de regulación autonómica, dicho deber de entrega de terrenos dotacionales deba ser cumplido por el propietario<sup>8</sup> «...pagando su equivalente en dinero...» cuando no dispongan del suelo necesario para efectuar la entrega.

<sup>142</sup> En todo caso, esa gratuidad está mal entendida, ya que en las actuaciones integradas toda cesión está compensada o pagada con el aprovechamiento que se entrega al propietario. Esta posición ha sido desarrollada por la STSJ Castilla La Mancha de 23 de septiembre 2003 de forma muy clara: “Entiende la Sala que este criterio del Tribunal

las actuaciones de dotación, las está contemplando como actuaciones con instituto reparcelatorio.<sup>143</sup> Todo ello siempre bajo la consideración de que son posibles en la

---

Supremo es aplicable al caso, pues de la misma manera que si bajo el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en el que pese a que los propietarios de suelo no incluido en polígono o Unidad de Actuación no les incumbía el deber de cesión previsto en su art. 83.3.1, no obstante lo cual, por aplicación del principio de equidistribución de cargas y beneficios, el Tribunal Supremo estimó conforme a derecho, la exigencia de cesión gratuita de parte del terreno para vial en suelo urbano consolidado, al haber sido compensado el propietario con un mayor aprovechamiento urbanístico, mediante la aplicación analógica del art. citado 83.3, que se refiere a cesiones al servicio del polígono o Unidad de Actuación, al establecer un sistema adecuado de compensación de las cargas urbanísticas; al amparo de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León en la que, a diferencia del Texto Refundido de 1976, sí se exige la cesión, ésta debe estar compensada con cualquier sistema que reequilibre la carga, para no vulnerar el principio básico de reparto equitativo de beneficios y cargas...”

<sup>143</sup> En las actuaciones de dotación que se realicen mediante actuaciones integradas, la cesión se referirá al segmento de techo aumentado. A este respecto véase SALAZAR MARTÍNEZ, “Principales novedades de la Ley (Ley 8/2007 de 28 de mayo), *Diario La Ley*, 2007, nº 6779, pág. 3233, sobre las situaciones básicas del suelo y actuaciones de transformación urbanística. SANTOS DÍEZ “Las técnicas de reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento”, cit., pág. 474, afirma: “La recuperación de plusvalías puede serlo en especie (en suelo lucrativo, suelo sustentante de aprovechamiento), en realización de obras de urbanización o en metálico. Pues bien, en el sistema español de la LRSV la recuperación en especie se materializa en la participación de la Administración en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, como máximo en el suelo sustentante del 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito en SUNC y en SUBle, abonando o no gastos de urbanización según establezca la ley autonómica.” La LS permite que las legislaciones autonómicas sustituyan la entrega de suelo para materializar la edificabilidad media ponderada, por otra forma de cumplimiento del deber. Estudia el rescate de plusvalías en la nueva Ley de Suelo de 2007, y sus antecedentes normativos, AVEZUELA CÁRCEL y VIDAL MONFERRER en *Comentarios a la Ley de Suelo*, Tirant lo Blanch, 2007, págs. 178 – 182. Existen ejemplos de convenios urbanísticos sobre suelo urbano consolidado que provocan una gestión integral del mismo con obras de urbanización; véanse los planteados en el PGM de Bustarviejo, provincia de Madrid, referentes al suelo urbano consolidado de Prado Concejo.

En cuanto al deber de cesión de suelo de sistemas exteriores en actuaciones en suelo urbano es necesario hacer algunas precisiones. Mientras el artículo 18 LRSV exigía en suelo urbanizable el costeamiento de las conexiones con los sistemas generales exteriores, así como las obras para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas, requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, el artículo 14 no recogía deber alguno semejante para los propietarios de suelo urbano no consolidado,

legislación autonómica las actuaciones aisladas con equidistribución, como estudiamos a propósito de la normativa valenciana<sup>144</sup>.

Parece que sólo este aumento de techo real respecto al existente podría provocar el rescate de plusvalías, pero hay que tener en cuenta que existen normativas

---

incluido en unidades de actuación; véase LLISSET BORREL, *Nuevo régimen urbanístico*, El Consultor, 1990, pág. 180. Parece razonable lo predicado por GONZÁLEZ PEREZ en *Comentarios a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones*, Civitas, 1998, pág. 265: "La ley deja libertad al planeamiento para que pueda incluir o adscribir al ámbito en que se encuentren los terrenos. Pero, dada la función y finalidad de los sistemas generales, única y exclusivamente en cuanto se trate de sistemas generales que estén al servicio de unos ámbitos y sectores determinados. Porque si se trata de sistemas generales en el sentido propio antes señalado, contravendría los más elementales principios de justicia que sólo lo costearan los propietarios de un sector. La única interpretación posible de la nueva norma es entender que esos sistemas generales a que se refiere, no están al servicio de la comunidad en general, sino que son sistemas generales que van a beneficiar especialmente a un sector o ámbito concretos, y son los propietarios de éstos los que han de ceder gratuitamente el suelo." DIAZ LEMA, en *Nuevo derecho del suelo*, Marcial Pons, 2008, pág. 163 considera que este fenómeno será "infrecuente". Es la construcción legal de un deber jurídico de costear conexiones exteriores de una actuación aislada lo que complica la naturaleza jurídica de ésta y la identificación de sus perfiles estatutarios, al margen de la cuestión de su frecuencia. El mismo autor en la página siguiente afirma que "bien podría decirse que la nueva ley no sólo no contradice la LS 1998 en esta cuestión decisiva, sino que la perfecciona. Como hemos señalado, la LS 1998 establecía en el artículo 14.2 los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado, sin señalar exactamente cuál era el supuesto o supuestos de hecho aplicables, operación que llevaron a cabo las leyes autonómicas con mayor o menor fortuna, pero en líneas generales de una manera coincidente. Pues bien, desde esta perspectiva de la nueva ley perfecciona la de 1998 al decir con bastante precisión a qué supuesto se va a aplicar el régimen del artículo 165; no sólo a la nueva urbanización que en este sentido no plantea problema alguno, sino a los suelos no consolidado de la LS 1998 que ahora sí quedan perfectamente establecidos: al reforma o renovación integral, y las actuaciones de dotación, que equivalen a lo que convencionalmente se denomina reforma interior." CASTELAO RODRÍGUEZ y otros, en *Ley de Suelo*, La Ley – El Consultor, 2007, pág. 535, estudia los conceptos que como "costes" corren a cargo de los propietarios de las actuaciones de transformación urbanística - que identifica con las siglas ATU-, en materia de infraestructuras de conexión.

<sup>144</sup> Aunque tales actuaciones pueden parecer previstas para cumplir misiones de remate de obras urbanizadoras y no para el reparto de aumentos de techo, como ponen de relieve los supuestos del artículo 248 ROGTU.

autonómicas que estudiamos en esta tesis – como es la valenciana – en las que hay figuras que provocan un aumento de aprovechamiento de modo artificial en nuestra opinión, y sin que se produzca más techo real en la parcela o zona, que el previamente atribuido. De esta cuestión nos ocuparemos a propósito de las áreas de reparto de la Comunidad Valenciana.

### *B. CAMBIO DE USO EN UN ÁREA DE SUELO URBANO*

El segundo supuesto de hecho del artículo 14 LS contempla una actuación de dotación por cambio de usos. Pero el artículo 16 al establecer los deberes de los propietarios de actuaciones de dotación no exige cesión por el cambio de usos, sino tan sólo por el aumento de techos, desconociendo el importante aumento de valor del suelo que puede provocar la alteración del uso urbanístico de una zona.

Exigir cesiones tan sólo sobre el techo aumentado parece ser más respetuoso con el derecho de propiedad Constitucional ya que evita la duplicidad de cargas. El techo ya existente hizo sus cesiones y no debería de tener que volver a ceder.<sup>145</sup> Sin embargo y en nuestra opinión, la LS parte de una visión parcial o segada de las fuentes productoras de plusvalías puesto que un cambio de uso incluso sin aumento alguno de edificabilidad, puede disparar el aumento de valor por encima de un simple incremento numérico de los metros de techo.<sup>146</sup> Y llegados a este punto también debemos plantearnos que se puede generar un paquete importante

---

<sup>145</sup> BOLAS ALFONSO, en ob. cit., pág. 133 estudia la consolidación existente en el complejo Intur, para concluir que su inclusión en actuaciones urbanísticas para consolidación provocaría “consecuencias graves, fáciles de intuir, duplicidad de cargas, etc.”

<sup>146</sup> Véase el artículo 141 ROGTU, que regula el cambio de uso industrial, comercial o terciario a uso residencial, los parámetros de techo a aumentar y el estándar de cesiones a obtener. Se trata de la regulación legal de un drástico cambio de modelo urbanístico que puede generar, sin aumentar techos, bolsas importantes de plusvalías.

de plusvalías con una simple reforma o mejora urbana, sin cambios de uso ni aumentos de techo.<sup>147</sup>

No soluciona la insuficiencia del criterio que hemos expuesto, el planteamiento del párrafo siguiente de la LS que permite aumentar las cesiones hasta un 10% cuando el valor de las parcelas resultantes sea “sensiblemente superior” al valor medio en los restantes de su misma categoría de suelo, ya que se sigue partiendo del presupuesto de que se produzca un incremento de edificabilidad media ponderada. Quizás exista cierto temor legislativo a que se utilicen criterios de valor – mediante los correspondientes estudios de mercado – para rescatar plusvalías, debido el margen discrecional que pueden albergar y por su dependencia cronológica de las circunstancias del mercado inmobiliario, cambiantes y, muchas veces, imprevisibles, frente a la certeza que ofrece la cifra matemática, detallada, fija y sostenida del aprovechamiento urbanístico.<sup>148</sup>

Entendemos en definitiva, que una obra urbanizadora sin más ya genera plusvalías, y que un cambio de usos es igualmente productor de plusvalores; sin

---

<sup>147</sup> Véase RAMÍREZ SÁNCHEZ, ob. cit., pág. 213, plantea el rescate de plusvalías no obstante no aumentarse el techo. Por este motivo, la STS 17 de febrero 1979 considera inexcusable que un particular pueda recibir ningún “beneficio” del suelo urbano como consecuencia de la ejecución de un programa urbanístico, sin cooperar de algún modo a los gastos o cargas que lleva consigo dicha ejecución.

<sup>148</sup> PONS GONZÁLEZ y DEL ARCO TORRES, en *Términos urbanísticos*, Comares, 1986, pág. 27, recoge este carácter al afirmar que “la determinación (entiéndase del aprovechamiento) consiste en una simple operación aritmética: obtenido el aprovechamiento de un sector o de la totalidad del suelo urbanizable programado de un plan general, se reduce a dividir aquel aprovechamiento por la superficie total del sector. De aquí que se haya afirmado por MARTÍN CRESPO, que esta operación deducción del valor es una simple operación aritmética que requiere poca clarificación y que más esfuerzos requiere la fijación del concepto de aprovechamiento.”

embargo en ninguno de ambos casos se tiene que producir aumento de techo o volumen.<sup>149</sup>

### *C. CESIONES EN ACTUACIONES INTEGRADAS REFERIDAS AL SEGMENTO DE TECHO AUMENTADO*

La obtención de una dotación mediante actuación sistemática no producirá en la LS la cesión de una porción de entre el 5 y el 20% del aprovechamiento global o total del ámbito, sino que la Administración sólo adquirirá este porcentaje referido a las unidades de techo en que se haya aumentado el aprovechamiento respecto al concedido anteriormente.

A diferencia, en la normativa de las CCAA el suelo urbano precisado de dotaciones podría quedar en la categoría de no consolidado, y ser objeto de una actuación integrada con rescate de plusvalías sobre el techo total, aumente o mantenga los consumos de techo anteriores.

---

<sup>149</sup> Son muy diversas las fuentes de las plusvalías, y no se limitan a una mera atribución de techo o aprovechamiento. En este sentido se pronuncia LUEÑA HERNÁNDEZ, "El concepto de plusvalía urbanística y su evolución dentro del texto refundido de la ley de suelo de 2008", *RDUMA*, nº 259, julio, 2010, al estudiar las plusvalías en la Ley de Suelo de 2008: "Este nivel de determinación podría situarse entre el propio concepto funcional de mero incremento de edificabilidad sobre la preexistente, o la determinación de criterios cuantitativos (en este sentido, la redacción dada al artículo 12 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, habla de «un aumento del número de viviendas o de la superficie o volumen edificables con destino privado, superior al 30 por ciento respecto de la ordenación antes vigente») o cualitativas (así el artículo 45.2..b de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, alude a un «aprovechamiento objetivo considerablemente superior al existente»)."

Veamos este razonamiento con un ejemplo numérico. En una actuación afectante a 10.000 m<sup>2</sup> de techo que quedara desconsolidado para operaciones de obtención de dotaciones y sin aumento de aprovechamiento, los propietarios cederían 1.000 m<sup>2</sup> de techo a la Administración o, dicho correctamente, los propietarios tan sólo consumirán el 90% del aprovechamiento, a la luz de la LRSV de 1998 y de la normativa actual de algunas CCAA. Con la LS de 2008, las actuaciones en suelo consolidado que no aumentan techo y no requieran urbanización integral se gestionan por actuaciones de dotación y, conforme al artículo 16, no tienen que hacer cesión de aprovechamiento (edificabilidad media ponderada). Los 1000 m<sup>2</sup> de techo quedan en titularidad privada.

#### D. LA EDIFICABILIDAD SIN PONDERACIÓN

Hay que insistir en que la legislación estatal contenida en la LS 2008 se está refiriendo a cesión de “edificabilidad media ponderada”, que es una expresión de valor con elementos de equivalencia respecto al aprovechamiento.<sup>150</sup>

<sup>150</sup> El criterio de ROGER FERNÁNDEZ expresado en su trabajo Valoración en Situación de Suelo Urbanizado, recogido en la web: <http://www.valtecsa.com/6.pdf> está en la siguiente fórmula de cálculo de la EMP:

$$EMP = \frac{\sum \frac{\text{SUPERFICIE DE PARCELA} \times \text{EDIFICABILIDAD DE PARCELA} \times \text{VALOR DE REPERCUSIÓN DE SUELO DE CADA PARCELA (€/m2t)}}{\text{VALOR DE REPERCUSIÓN DE SUELO DE CADA PARCELA}}}{\text{SUPERFICIE DEL ÁMBITO}}$$

El cálculo del aprovechamiento por unidad de suelo al que nos estamos refiriendo se expresa por BLANC CAVERO, “La gestión urbanística en la legislación autonómica”, *Actualidad Jurídica*, nº 4, marzo, 2003, del siguiente modo: “En síntesis, el aprovechamiento tipo del ámbito físico denominado área de reparto se obtiene dividiendo el aprovechamiento lucrativo total (excluido, por el tanto, el dotacional), expresado en metros cuadrados construibles de uso y tipología edificatoria característica, entre la superficie total del área de reparto, excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas ya existentes. Por su parte, el área de reparto se define como aquellos terrenos sujetos a un mismo aprovechamiento tipo, de forma que cuantas menos áreas de reparto prevea un

Es esencial que las legislaciones autonómicas ponderen toda edificabilidad que sirva a la equidistribución. Esto significa que si la legislación autonómica construye las áreas de planeamiento no con aprovechamientos sino con meras edificabilidades – es decir, sumando techos de valores dispares y sin utilización de

---

instrumento de planeamiento general, mayor será la equidistribución de beneficios y cargas.” En este último planteamiento parece coincidir GIL DE PAREJA, “El aprovechamiento urbanístico español es una injusticia legal”, *Revista Derecho y Empresa Aranzadi*, diciembre, 2012, quién plantea ámbitos globales de equidistribución en fase de planeamiento, sin llegar al enunciado de una equidistribución universal, como lo hace SOLANS en “La Reparcelación Universal”, *Ciudad y Territorio*, nº 3,1974. Sobre la diferencia entre edificabilidad véase: MUSTAFÁ TOMÁS, “Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento urbanístico. En especial, el régimen de la Comunidad Valenciana”, *RDUMA*, nº 252, septiembre, 2009: “El concepto de aprovechamiento urbanístico no coincide con el de edificabilidad. El primero es una magnitud que se expresa en «unidades de aprovechamiento», esto es, en metros cuadrados de techo edificables referidos a un uso característico predeterminado por el plan para un determinado ámbito territorial (v. gr., el uso residencial). Se trata, por tanto, de unidades de valor homogéneo, porque solo consideran ese uso principal. En consecuencia, posibilitan la realización y cumplimiento del principio de equidistribución, por cuanto el reparto de los beneficios del plan -del aprovechamiento- se verifica adjudicando esas unidades homogéneas entre los propietarios (es decir, atribuyendo virtualmente unidades de aprovechamiento del uso característico a los propietarios). Por su parte, la edificabilidad supone un paso más en la gestión urbanística. Expresa el potencial edificatorio de un sector o de una parcela en metros cuadrados, no ya del uso característico, sino de cada uno de los distintos usos admitidos por el planeamiento. Es como si al aprovechamiento se le pusiera el «apellido» del uso (lo que se puede construir -en cantidad- para destino residencial, para comercial, etc.). El valor de mercado de cada uso suele ser distinto (en condiciones normales, tiene mucho más valor de mercado un metro cuadrado de techo residencial situado en primera línea de playa que un metro cuadrado de techo industrial localizado en el interior de un polígono). En consecuencia, a la hora de calcular las edificabilidades deben ponderarse esas diferencias, para asegurar de ese modo el cumplimiento del reparto equitativo de los beneficios del plan. A tal efecto, deben aplicarse los llamados «coeficientes de homogeneización o de ponderación». Estos coeficientes son los «factores» que, ponderando el distinto valor económico que tiene cada uso de los previstos en el plan, convierten el aprovechamiento genérico en edificabilidad de cada uno de esos usos. La concreción del aprovechamiento en edificabilidad se materializa en el proyecto de reparcelación, que asigna a cada parcela la edificabilidad del uso que le corresponde.”

coeficientes de homogenización –, se distorsionarán los resultados urbanísticos hasta hacerlos contrarios a la propia finalidad de las normas.<sup>151</sup>

En las hipótesis expuestas a pie de página parece quedar reflejado suficientemente que las magnitudes de techo sin homogenizarse son un elemento falsario del urbanismo que puede perjudicar – o beneficiar – injustamente a Administraciones y particulares, y producir efectos contrarios a los diseñados normativamente.

---

<sup>151</sup> Plasmemos esta afirmación en un ejemplo. Si una zona de techo comercial es objeto de un cambio de modelo y se le asigna un coeficiente mayor de techo, pero de uso residencial, habría que testar si el aumento de valores nominales de techo produce un aumento de valor real. El techo residencial asignado a la zona se valora en 2.000 €/m<sup>2</sup>, y el techo comercial existente en 3.000 €/m<sup>2</sup>. El aprovechamiento del ámbito pasa de 0,9 m<sup>2</sup>C/m<sup>2</sup>s (comercial existente) a 1,2 m<sup>2</sup>R/m<sup>2</sup>s (residencial previsto). Esto se traduce en que se aumenta un 33,3% de metros de techo (genérico, sin referencia a usos). Para comprobar si este aumento de aprovechamiento en un 33,3% provoca un aumento de valor del techo, al valor de cada metro residencial se añade un 33,3%, y se compara con el valor de un metro de comercial:  $2.000 \times 1,33 = 2.660$ . En conclusión:  $2.660 < 3.000$ , por lo que el aumento de techo no sólo no provoca aumento de valor, sino que disminuye el valor urbanístico de la actuación. Si la actuación tenía 5.000 m<sup>2</sup> de techo comercial y pasa a tener 6.665 m<sup>2</sup> de techo residencial (un 33,3% más), el valor de lo existente es de  $5.000 \times 3.000 = 15.000.000$  €, y el de lo asignado con la nueva ordenación es de  $6.665 \times 2.000 = 13.330.000$  €. El propietario que sólo consuma un 85% del aprovechamiento de la actuación (al quedar en titularidad municipal el 15%, conforme al artículo 16 LS) mantiene en su patrimonio  $13.330.000 \times 0,85 = 11.330.500$  €. Los propietarios perderán por reducción de aprovechamiento:  $15.000.000 - 11.330.500 = 3.669.500$  €. Tendrán además que pagar las cuotas de urbanización correspondientes. No parece que esta situación sea respetuosa con los derechos subjetivos patrimoniales del titular dominical de suelo y, en consecuencia, defendible urbanísticamente. El Ayuntamiento está rescatando unas plusvalías que no existen, de forma que fiscaliza la reducción de la riqueza. Sería equivalente a someter a tributación las rentas negativas. Esta misma situación puede ser enunciada de modo inverso. Se pasa de un aprovechamiento de 0,9 m<sup>2</sup> de techo residencial a 0,9 m<sup>2</sup> de techo comercial. No hay cambio de aprovechamiento nominal y, en consecuencia, la Administración no rescata plusvalías. Sin embargo, los propietarios reciben en aprovechamiento un 33,3% más de valor. En la actuación de 5.000 m<sup>2</sup> de residencial, se pasa a 5.000 m<sup>2</sup> de comercial, de modo que los aumentos que se producen son:  $5.000 \times 2.000 = 10.000.000$  €;  $5.000 \times 3.000 = 15.000.000$  €. Se generan unas plusvalías de 5.000.000 €, que no se someten a rescate por la Administración.

Tampoco queremos defender que la construcción actual del aprovechamiento urbanístico en las legislaciones autonómicas goce de un respaldo científico sólido y, menos aún, que el uso que del mismo se hace en las administraciones locales sea riguroso. El aprovechamiento es una figura que parte de valoraciones inmobiliarias y, dicho esto, no es necesario insistir en la volatilidad de su fuente productora. Un sector importante de la sociedad en general y de los estudiosos del urbanismo en particular, parece entender intuitivamente que el suelo tiene un valor intrínseco. En un mundo construido sobre el capitalismo de mercado, el valor de cualquier cosa que esté en el comercio (mercancía) depende de la tensión entre oferta y demanda. La explosión de precios inmobiliarios en España de principios de siglo XXI dejó ejemplos de valores inverosímiles unos años antes. Por el contrario, la llegada de un ciclo de inactividad económica en el año 2007 ha provocado en 2013 precios que en algunos casos llegan a la mitad de los de tan sólo cuatro años antes. Este fenómeno puede ser objeto de una reflexión coloquial desde el sentido común, que no precisa de profundos estudios económicos ni de complejos razonamientos científicos; el precio de una cosa depende de muchos factores que son conocidos y desconocidos, previsibles e imprevisibles, estables y cambiantes. El aprovechamiento se sustenta en una valoración del techo que se basa en datos conocidos de interpretación subjetiva y que están enfrentados a la aparición de otros imprevisibles que la alteren sensiblemente.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> GIL DE PAREJA, en "El aprovechamiento urbanístico español es una injusticia legal", cit., afirma que en fase de planeamiento no puede concebirse un elemento de valor que habrá cambiado en el momento de hacer el reparto efectivo de beneficios y cargas. Al estar interrelacionadas todas las magnitudes del planeamiento, la alteración de un coeficiente desencadena un efecto dominó en todos los resultados, rompiendo los márgenes de equilibrio zonales exigidos por las norma dentro de los ámbitos.

## **IX. EL DILEMA ENTRE ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ASISTEMÁTICAS EN SUELO URBANIZADO**

La Jurisprudencia y la doctrina tradicional han debatido acerca de la procedencia de actuaciones integradas en suelo urbano consolidado. El debate se centra en la procedencia de la reparcelación que acompaña a las actuaciones integradas, ya que en las reparcelaciones se obliga a los propietarios a hacer cesiones importantes por dos conceptos: los suelos necesarios para dotaciones, y una parte del aprovechamiento lucrativo de cesión (el famoso 10%, que no es propiamente “cesión”, porque nunca perteneció a los propietarios). El propietario de suelo consolidado ya ha cubierto el proceso de transformación urbanística por lo que no tendría – en principio – que someterse a más cesiones de terrenos ni de aprovechamiento. El terreno adquirió el grado de consolidación al terminar el proceso transformador y no puede someterse a otro proceso destinado a urbanizar. Dejamos fuera de este planteamiento el suelo sometido a operaciones de reforma urbana por haberse deteriorado el entorno, y aquéllos destinados a cambiar los modelos de crecimiento existentes. Nos estamos refiriendo en todo momento a los suelos urbanizados sobre los que ya no es posible actuar urbanísticamente con el único fin de urbanizarlos.

Estos suelos necesitan de dotaciones e infraestructuras, y la Administración se enfrenta a su obtención barajando las diferentes y variadas categorías del urbanismo. Como vamos a estudiar a continuación, se abren numerosos interrogantes acerca de los formatos urbanísticos permitidos para obtener dotaciones en suelo consolidado, para alcanzar el encaje de esos formatos en la construcción constitucional del derecho sustantivo de propiedad privada, y para

financiar el suelo y la ejecución de la obra que corresponda a la dotación (viario, parque, instalación hidráulica o eléctrica, aparcamiento, etc.). La doctrina tradicional ha considerado que éste es el campo propio de las actuaciones aisladas, y más en concreto de la expropiación. Pero la indigencia de las Administraciones locales obligará a los legisladores autonómicos y a los planificadores municipales a buscar fórmulas que permitan compensar al propietario en suelo (o techo), sin necesidad de tocar la caja municipal. La disposición a esta empresa es voraz en algunas legislaciones autonómicas, que llegan a considerar que el suelo hay que cederlo gratuitamente, mirando hacia otro lado cuando aparece frente a ellos el reconocimiento constitucional y la construcción legal, doctrinal y Jurisprudencial del derecho subjetivo real más importante, que es la propiedad privada. Estudiamos en los epígrafes siguientes las instituciones urbanísticas aplicadas a este fin.

### **1. Actuaciones aisladas. Consideraciones previas**

Por actuación aislada en suelo urbano entendemos la que tiende a completar o renovar elementos parciales de servicios, infraestructuras o dotaciones de la urbanización, así como regularizar viarios, por lo que no provocan ni están destinadas a la transformación integral del área afectada. Obtener suelo para un parque, un colegio o un hospital, obtener un viario, realizar un asfaltado, tirar líneas eléctricas o instalar una tubería de suministro de agua, son actuaciones necesarias para que las parcelas de suelo urbano consolidado alcancen la condición de solar y, en consecuencia, sean edificables por el propietario (véase el artículo 21.b RPU).

La primera cuestión que debe despejarse es la posibilidad de que existan obras parciales de urbanización que estén completando Proyectos de Urbanización anteriores e incompletos. Este supuesto se presenta en la realidad de muchas urbanizaciones cuyos proyectos adolecen de algún elemento que será posteriormente incluido mediante un Proyecto Complementario. Lo idóneo es que exista un único Proyecto de Urbanización que contenga todos los elementos proyectables y no omita actividad constructiva alguna. La Jurisprudencia ha valorado la existencia de estos proyectos complementarios y los ha considerado parte del proyecto original a efectos de ubicarlos en sede de actuación integrada y de considerar obligación de todos los propietarios atender al coste del citado Proyecto de Urbanización complementario.<sup>153</sup>

## **2. Obtención de dotaciones por expropiación en especie**

Si la actuación aislada pretende la adquisición de suelo de los particulares, la forma tradicional de obtención es la expropiación. Se paga un justiprecio al particular para compensar la obtención de su suelo, de modo conmutativo. Además, es preciso resarcirle por los perjuicios ocasionados por la expropiación en los términos establecidos en la legislación especial, de modo indemnizatorio.

Es habitual que el pago se haga en especie mediante unidades de aprovechamiento en una actuación urbanística. Esta forma de pago es habitual ya que las Administraciones son indigentes y no suelen disponer de fondos para acometer

---

<sup>153</sup> Véanse las SS TSJ Cataluña 17 de junio 1997 y 16 de septiembre 2004.

todas las expropiaciones de suelos que precisan incorporar a su patrimonio.<sup>154</sup> Para solucionar este problema se recurre al pago en especie mediante convenio con el expropiado, en el que la Administración juega con otros suelos o techos de su propiedad dentro del término municipal. Esta posibilidad está amparada por la legislación urbanística histórica española. En 1939 ya se estableció la permuta forzosa de suelos para llevar a cabo expropiaciones en ciudades como Santander o Cádiz, y posteriormente la LEF fijó un criterio similar para las expropiaciones con traslado de poblaciones (artículos 94 – 96). La LS 56 reguló en su artículo 100 la posibilidad de que el pago se verificara en especie o, de acuerdo con el interesado, mediante permuta con otras parcelas del beneficiado por la expropiación. Reprodujeron este criterio de forma casi literal, el artículo 113 y el 142 de la LS 76. Dos años más tarde, el RGU recoge esta posibilidad en su artículo 207 y en el

---

<sup>154</sup> No se trata tan sólo de la dificultad social de acometer expropiaciones en los pequeños pueblos, sino en la indigencia de las cajas municipales de pequeñas y grandes corporaciones, puesto que en el momento de declararse la necesidad de ocupación, la Administración expropiante debe tener consignación presupuestaria conforme al artículo 173 LHL: "No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los crédito autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar." El TS, en Sentencia de 22 de enero 1996, aplica este precepto a un supuesto de expropiación, considerando que el compromiso se adquiere con el acuerdo de necesidad de ocupación: "... lo que no supone que existiese, cuando se aprobó por el Ayuntamiento la necesidad de ocupación de los terrenos sobre los que habían de ejecutarse las referidas obras, crédito presupuestario debidamente aprobado para la adquisición de la finca que se pretendía expropiar, ni tampoco del expediente administrativo resulta la existencia del aludido crédito presupuestario... Cuando se ha de proceder a la ocupación de unos bienes expropiados por la vía de urgencia, el acuerdo municipal de necesidad de ocupación de dichos bienes, que procede a relacionarlos, implica que el Ayuntamiento adquiere el compromiso de pagar el justiprecio de la finca que pretende expropiar, y si dicho compromiso se adopta sin tener previamente aprobado crédito presupuestario para atender al pago, incurre en la nulidad de pleno derecho, apreciable en cualquier momento..."

artículo 238 regula un procedimiento para garantizar la situación del expropiado con pago en suelo.

La LRSOU de 1992 acuñó en el artículo 217 dos formas de pago en especie de las cuales una era voluntaria, pero otra tenía carácter forzoso. El artículo 37 de la LRSV de 1998 permitió el pago en especie de forma acordada con el interesado, como lo reconoce el artículo 30 de la LS de 2008. Tras el paréntesis de la LRSOU de 1992, el pago en especie sólo puede ser con el consentimiento del expropiado, de forma que no se mantienen las permutas forzosas.<sup>155</sup> Este posicionamiento normativo parece el más respetuoso con el derecho de propiedad constitucional, como pareció entenderlo la STC 164/2001.<sup>156</sup>

La normativa autonómica no ha respetado este criterio estatal, y en algunos textos se observan criterios indeterminados que parecen indicar la existencia de permutas forzosas; tal es el caso de la LE, en su artículo 149.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Se ocupa de estas permutas en la legislación gallega VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, "Introducción a la gestión de las dotaciones públicas. Dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales", *RDUMA*, nº 222, diciembre, 2005.

<sup>156</sup>"El artículo 48 de la LEF tan sólo contempla el pago del justo precio expropiatorio en dinero. Ahora bien, la doctrina jurídica admite, de forma pacífica, que también es posible el pago en especie cuando medie acuerdo expreso entre expropiante y expropiado. En suma, el pago en dinero actúa como específica garantía del expropiado, y por tanto con su consentimiento es posible otra forma de pago del justiprecio mediante la permuta de parcelas simples mediante acuerdo con el expropiado. Fue precisamente esta exigencia de consentimiento la que vino a eliminar, al menos parcialmente, el artículo 217 del TRLS: cuando el pago del justiprecio se hiciera con terrenos de la misma área de reparto no era necesario el acuerdo expropiatorio. Este precepto ha quedado derogado por el artículo 37 de la LRSVA que vuelve al régimen general de pago en dinero, salvo consentimiento del expropiado."

<sup>157</sup>"El justiprecio de los bienes y derechos podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma Unidad de Actuación. El solo desacuerdo en la valoración de la finca, parcela, solar o aprovechamiento ofrecido en pago

---

Este precepto plantea la posibilidad de que la permuta sea forzosa si se trata de terrenos dentro de la misma Unidad de Actuación. Si el expropiado discute el valor del bien en el Jurado – como plantea el precepto – parece que sólo pueda ser porque no consensuó el pago con dicho bien, puesto si lo hubiera consensuado no lo habría aceptado por ser de valor inferior al justiprecio. No obstante cabe una interpretación no coactiva de la norma, apoyada en el siguiente supuesto de hecho: un suelo a expropiar se ha valorado en 10; el expropiado negocia el pago en especie de un suelo perteneciente a la Administración, valorado por ésta en 10. Acepta el bien con su tasación y tras recibirlo realiza un acto obstativo de discrepancia, al comprender que lo valorado en 10 tan sólo vale 6. Recurre entonces al Jurado. No compartimos la tesis de algunos autores que consideran que el precepto regula la secuencia de hechos que acabamos de describir, porque no concebimos que así haya podido estar en la mente del legislador.<sup>158</sup> Consideramos que el expropiado valorará el bien y sólo aceptará aquel que coincida con el justiprecio expropiatorio.

#### *A. EL CONVENIO EXPROPIATORIO DE PAGO EN ESPECIE*

La naturaleza jurídica de este pago en suelo al expropiado es una cuestión debatida por la doctrina, ya que debe diferenciarse si como consecuencia del

---

del justiprecio no impedirá la permuta de un bien por otro, si bien el expropiado podrá acudir al Jurado Autonómico de Valoraciones para que fije con carácter definitivo el valor del adjudicado en pago. La diferencia en más que suponga el valor que fije dicho Jurado se pagará siempre en dinero.”

<sup>158</sup> Véase CORRAL GARCÍA, “La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos”, en *Derecho urbanístico de Extremadura*, El Consultor, 2004, págs. 734 y 735. Afirma ARNÁIZ EGUREN en *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Marcial Pons, 2001, pág. 343, que no se entiende que cómo la Administración puede imponer la permuta, si el expropiado no admite la valoración de la finca que se le entrega en pago del justiprecio.

convenio de expropiación la adquisición es o no expropiatoria. Si no lo es, se tratará probablemente de un negocio jurídico de permuta<sup>159</sup> – bien por bien – cuyo régimen jurídico está excluido de la aplicación de la legislación de contratación del sector público (artículo 4 LCSP), excepto en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa. Si se trata de bienes de la Administración local será necesario que se cumplan los requisitos del procedimiento de enajenación de bienes municipales establecidos en el RBEL, artículos 109 y siguientes, realizando una depuración física y jurídica del mismo y, tratándose de permuta, justificando la necesidad de la misma conforme al artículo 112.2 RBEL.<sup>160</sup>

Conforme a este precepto, la permuta precisará de dos elementos fundamentales, que son: la justificación de su necesidad, y la igualdad de valor de los bienes. Sobre esta cuestión, la STS 31 de enero 2000 considera que deben establecerse en el expediente “los informes y consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que justifiquen la necesidad de efectuar esa adquisición mediante permuta, sistema excepcional de enajenación de los bienes municipales que los excluye de la subasta.” Respecto a la equivalencia de valor, la misma Sentencia considera que es requisito esencial y que su falta provoca la invalidez del acto administrativo. Para realizar la valoración del bien es precisa la correspondiente depuración técnica y jurídica del mismo y el informe técnico municipal de valoración. Si se trata de bienes de la Administración autonómica deberán aplicarse los criterios

---

<sup>159</sup> La naturaleza privada del convenio expropiatorio la defienden autores como DELGADO PIQUERAS, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, 1995.

<sup>160</sup> “Las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales. No será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor.”

establecidos en la legislación de patrimonio de la respectiva Comunidad Autónoma<sup>161</sup> y si son de la Administración General del Estado, los artículos 153 y 154 LPAP.

Podría no obstante considerarse que la obtención de suelo mediante cambio de un bien por otro no se sujete a la normativa de patrimonio de las Corporaciones Locales, en caso de que se articule mediante “convenio urbanístico. En este caso no sería de aplicación el requisito de la justificación de la necesidad ni el de la equivalencia de valores, de forma que la Administración se encontraría en un escenario de gran flexibilidad formal y sustantiva para permutar. Para que pueda utilizarse la fórmula del convenio y no las reglas patrimoniales propias de los negocios de permuta con la Administración, los tribunales han exigido que los terrenos a obtener estén dentro de los fines previstos por el planeamiento municipal. Si la permuta desarrolla las previsiones del planeamiento, la STS 20 de enero 1997 considera inaplicables los preceptos del RBEL.<sup>162</sup> Otras Sentencias, sin embargo, consideran que el destino de la permuta no elude la aplicación del Reglamento.<sup>163</sup> En consecuencia, si se ubica la transmisión en sede de “convenio urbanístico”, podría entenderse no aplicable la normativa de patrimonio de las Administraciones públicas, ni la de expropiación forzosa.

---

<sup>161</sup> Véanse el artículo 54 de la Ley 3/2001 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid y el artículo 91 Ley 4/1986 de Patrimonio de Andalucía, por citar algunos ejemplos.

<sup>162</sup> Véase la STS 28 de septiembre 1998.

<sup>163</sup> STS 18 de noviembre 1990: “Sin que la ausencia de procedimiento puede entenderse subsanado, en contra de lo sostenido por la apelante, por la simple alegación de que la permuta estaba justificada por el destino – construcción de un centro escolar – de la parcela adquirida por el Ayuntamiento.”

En cuanto a los efectos entre partes, la ubicación del negocio en sede de permuta provocará la aplicación de las normas de derecho privado de los artículos 1446 y siguientes del CC y la Jurisprudencia y doctrina que las interpretan. Sin embargo, si se considera que el pago en especie acordado con el expropiado es instituto expropiatorio, se aplicará la legislación administrativa expropiatoria. En consecuencia, si tras el convenio aparecen incidencias, se producirán los siguientes efectos en función del régimen que consideremos aplicable:<sup>164</sup>

APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA COMPRAVENTA (PERMUTA)	APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA EXPROPIACIÓN
Aplicación de los criterios de ineficacia por vicio del consentimiento, especialmente el error del artículo 1266 CC	- Impugnación del acto administrativo por las causas previstas en la LRJPAC
Aplicación de los criterios de rescisión por incumplimiento de los deberes del artículo 18.2 LS de 2008	- Petición de revisión de actos administrativos en los casos de admisión de rogación
Aplicación de los criterios sobre la discrepancia consciente e inconsciente (error obstativo, reserva mental o “iocandi causa”)	- Petición de rectificación de errores materiales o de hecho
Aplicación de las demás causas generales de ineficacia del contrato (nulidad por falta de consentimiento, objeto o causa; anulabilidad por vicio del consentimiento o defectos de capacidad, rescisión por las causas del artículo 1291 y ss CC, y por defectos de cabida conforme al artículo 1469 y ss CC.)	- Reclamación de cantidades ante el Jurado Provincial o Autonómico y posteriormente ante la Jurisdicción
Aplicación de los criterios de saneamiento por evicción y por vicio oculto	- Interposición de reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración
Aplicación de los criterios de resolución por incumplimiento (extemporaneidad de plazos, prestaciones accesorias, etc.)	- La falta de equivalencia de los valores permite la anulación del acto administrativo municipal de aprobación de la permuta, como especifica la STS 31 de enero 2000, por incumplimiento de los requisitos sustantivos del artículo 112 RBEL

<sup>164</sup> No parece aplicable el régimen de las obligaciones conjuntivas, facultativas o alternativas propio de las obligaciones de origen negocial, como no lo es la expropiación. Tampoco nos parece aplicable la construcción legal, Jurisprudencial y doctrinal de la “dación en pago” como sustitución en el cumplimiento, por la misma razón.

La consideración del convenio como parte del contenido de un acto administrativo en el procedimiento expropiatorio y sujeto a las reglas del derecho público está claro en las legislaciones que consideran impugnabile la valoración de la finca (como entrega en especie) ante el Jurado Provincial o Autonómico, ya que este es el cauce propio de impugnación de valores en los procedimientos expropiatorios, tal y como hemos comentado en el caso extremeño. Si se trata de un acto expropiatorio no se aplicarán los criterios propios de la permuta como institución especial en el ámbito administrativo, sino el régimen jurídico establecido en la normativa de expropiación forzosa. Así parece entenderlo la STS 26 de septiembre 2006, que considera el convenio como “un acto administrativo específico que pone fin al expediente, de conformidad con el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa y, por ello, una vez producida la aceptación no es posible revocación o modificación unilateral, añadiendo que como tal negocio jurídico es un acto administrativo regido por una normativa específica y la administración no puede desligarse del convenio ni revocarlo más que declarándolo lesivo para el interés público e impugnándolo ante esa jurisdicción.” El título traslativo del derecho de propiedad no será por tanto el acuerdo entre Administración y particular, sino el acta administrativa de pago y de ocupación de los terrenos. El ataque al acuerdo deberá hacerse en tal caso mediante la reclamación contra el acto administrativo, conforme a la legislación de esta rama del ordenamiento jurídico y ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> ESCUIN PALOP en *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, 1999, pág. 223 realiza unas interesantes afirmaciones sobre el convenio expropiatorio: “En apoyo de esta tesis cabe citar el dato de incuestionable de que el convenio aparece en el seno de un procedimiento expropiatorio, y la evidencia de que la concurrencia de dos voluntades no origina, necesariamente, un contrato. Nos encontramos ante una situación similar a la que se produce con la aceptación del funcionario del acto de nombramiento realizado por la autoridad competente. Por otra parte, la consideración del convenio expropiatorio como un

No faltan por último autores que consideran que el convenio de expropiación es atípico y no encajable en los moldes convencionales. En todo caso, a estos autores debe reclamárseles científicamente que identifiquen el régimen jurídico que es aplicable a los derechos y obligaciones de las partes intervinientes.<sup>166</sup>

#### *B. PAGO EN SUELO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL*

Si el bien que la Administración se compromete a entregar al expropiado forma parte del Patrimonio Municipal del Suelo, habrá que contemplar lo dispuesto en la legislación de la respectiva CA sobre el destino de este patrimonio, así como la copiosa Jurisprudencia existente en la materia. Su regulación comienza en la legislación estatal, artículos 20, 38 y 39 LS. La referencia a usos de “interés social” es fuente de indeterminación jurídica, ya que toda actividad urbanística está destinada a fines de interés público que parecen dejar abierto el destino de estos

---

acto administrativo es plenamente concorde con los efectos que la ley le atribuye, según uniforme interpretación de la Jurisprudencia y la doctrina. En particular cabe hacer referencia a que:

- No se rige por las normas de contratación civil o administrativa, sino por las específicas del procedimiento expropiatorio.
- El título de adquisición es el acta de pago completada por la de ocupación, siendo real el efecto traslativo.
- No precisa forma notarial.
- La indemnización sigue jugando como presupuesto para la producción del efecto expropiatorio.

<sup>166</sup> Así por ejemplo, GOMEZ DE MERCADO considera que se trata de una adquisición “originaria” en su obra *El justiprecio de la expropiación forzosa, Estudio de su valoración y pago con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, Comares, 1997, pág. 222. GARCÍA GARCÍA considera que toda adquisición expropiatoria, mediando o no convenio, es derivativa y la ocupación opera como “modo” o “tradio” (*Derecho Inmobiliario registral o hipotecario*, T. V, Civitas, pág. 334). Por su parte, ARNÁIZ EGUREN, en la *Inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 343, entiende que en la expropiación no pueden aplicarse razonamientos sobre instituciones negociales civiles, construyendo una “causa” al modo de los contratos privados.

bienes.<sup>167</sup> Sin embargo, el TS, en Sentencia de 31 de octubre 2001 restringe el concepto y afirma que “el interés social no es equivalente a un mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1.1 de la Constitución Española, que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9.2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural o social.” Con el ánimo de concretar esos fines constitucionales, la legislación autonómica establece diversos destinos para el patrimonio municipal de suelo como la compensación a propietarios expropiados o sometidos a ocupación directa, ejecución de sistemas generales o locales, conservación y gestión del propio patrimonio municipal de suelo, construcción de viviendas de protección oficial, ejecución de actuaciones urbanísticas de iniciativa pública, etc. El grueso de la normativa autonómica que regula con cierto grado de desarrollo esta cuestión, permite que los bienes del patrimonio se utilicen para pagar en especie a propietarios expropiados.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup>ENERIZ OLAECHEA y otros, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Aranzadi, 1999, pág. 137 afirma: “El urbanismo es ordenación y gestión de la ciudad y del territorio desde el interés público o general, tratando de atender y satisfacer todas las aspiraciones y necesidades de la comunidad social. La actividad urbanística no tiene por qué coincidir con las expectativas e intereses de los propietarios, es diferente en su naturaleza y finalidades de estos intereses particulares, pero sirve al bienestar social de los ciudadanos y no al deseo particular de los titulares dominicales.” BOCANEGRA SIERRA afirma que “la afirmación de que el urbanismo es una función pública reservada al plan – que todos hemos aceptado desde siempre como un axioma – viene sencillamente desmentida por la realidad.” (en prólogo al libro *Los convenios urbanísticos*, Civitas, 1998).

<sup>168</sup> Ejemplo de esta regulación es el RUCL, que establece sobre el particular las siguientes precisiones: Los bienes adquiridos por expropiación, forman parte del patrimonio

*C. MORA EN LA ENTREGA DE SUELO POR LA ADMINISTRACIÓN. FRUSTRACIÓN DEL APROVECHAMIENTO COMPROMETIDO POR INACTIVIDAD MUNICIPAL O POR OTRAS CAUSAS*

Pueden producirse varios supuestos de retraso en la ejecución de la prestación en especie que corresponde a la Administración. Veamos algunos de ellos.

→ La finca que se compromete a entregar la Administración puede ser flotante y estar constituida por un aprovechamiento a materializar en una actuación urbanística, en el futuro. Podría entonces producirse un retraso importante en la transformación del suelo en el que el expropiado consumirá el aprovechamiento de su justiprecio en especie, ocasionando de este modo una situación interina de duración indefinida que perjudica gravemente al particular. Entendemos que a este supuesto deberían aplicársele los criterios que la legislación autonómica establece respecto a la dilación temporal entre la ocupación de un suelo “adscrito” y el posterior consumo de aprovechamiento por el ocupado, así como su derecho a solicitar el pago dinerario del justiprecio, como se recoge en el artículo 35 LS.<sup>169</sup>

---

municipal de suelo (artículo 372); Los bienes del patrimonio municipal de suelo pueden usarse para compensar a propietarios cuyos bienes hayan sido objeto de expropiación (artículo 374); Podrán ser enajenados directamente para compensar a propietarios expropiados (artículo 381). Además de la legislación genérica sobre patrimonio municipal hay que tener en cuenta las reglas especiales que pueda recoger la legislación autonómica acerca de la enajenación del patrimonio mediante permuta, como establece la legislación castellano leonesa en el artículo 382 RUCL o la valenciana en el artículo 547 ROGTU.

<sup>169</sup> Afirma el precepto: “Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia.”

→ Es posible que el planeamiento grafíe el suelo para dotación y no se produzca actividad administrativa posterior para su obtención, enfrentando al particular a una situación yacente de duración indeterminada. En este caso de inactividad administrativa se produce igualmente una situación perjudicial para el afectado, que podrá activar mecanismos municipales para agilizar la transmisión de su suelo y obtener el justiprecio correspondiente. Ejemplo de esta situación en la legislación autonómica es el artículo 227 RUCL o el artículo 436 ROGTU.

→ También podría suceder que el aprovechamiento concedido a los expropiados no pudiera ser materializable en la actuación de destino, frustrando sus legítimos derechos conmutativos. En este caso se aplicaría la construcción tradicional del cumplimiento por equivalente mediante la indemnización de daños y perjuicios al resultar imposible el cumplimiento específico. La Administración deberá indemnizar al expropiado por el valor de las unidades de aprovechamiento al tiempo de pagar su equivalente.<sup>170</sup> No se indemnizará por tanto por el valor actualizado del justiprecio – puesto que el deber jurídico de la Administración no era pagar en dinero –, sino por el valor actual del aprovechamiento no materializado. Ese valor es indeterminado y dependerá de las circunstancias del mercado inmobiliario general y de las condiciones de la plaza en particular.

---

<sup>170</sup> Véanse las SSTs 28 de diciembre 1990 y 24 de diciembre 1994. La sustitución del objeto de la prestación en el trámite expropiatorio (finca en lugar de dinero) entendemos que provoca la extinción del deber jurídico de entregar el primer objeto (justiprecio), por el deber jurídico de entregar el segundo (aprovechamiento). Por eso, incumplida la entrega de este último, el cumplimiento por equivalente debe hacerse sobre su valor, y no sobre el del justiprecio originario que se le dio a la finca. A los efectos de identificar la relación entre objeto primigenio y objeto sobrevenido, GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que la permuta, si se da en un procedimiento expropiatorio, es una forma de pago. Entendemos que se trataría de una obligación facultativa (*Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, 2005). Véase MORELL OCAÑA, “La expropiación en derecho urbanístico. Sentido y límites”, *DA*, nº 252 – 253, 1999, págs. 343 y ss.).

### 3. Obtención de dotaciones adscritas

#### A. LA OCUPACIÓN DIRECTA. PROBLEMAS TÉCNICOS Y JURÍDICOS DE LA FIGURA

Mediante la adscripción la Administración adquiere los suelos que precisa y paga a los propietarios con aprovechamiento urbanístico, que es un activo de mayor disponibilidad en la contabilidad municipal, probablemente, que el líquido monetario. Esta posibilidad se suele regular en la legislación autonómica para la obtención tanto de los sistemas generales como de los locales, como muestra la LC en su artículo 156.<sup>171</sup>

Debe tenerse en cuenta en todo caso que la expropiación exige la existencia de consignación presupuestaria, y depende de decisiones municipales posteriores a la aprobación del PGMO. Sería probable que delimitados los suelos dotacionales, la Administración carezca de consignación presupuestaria para iniciar expropiaciones o, disponiendo de caja, no promueva el expediente expropiatorio. Ante estas circunstancias, la legislación urbanística prefiere garantizar la obtención de las dotaciones mediante la adscripción a actuaciones urbanísticas. De este modo, la Administración paga con aprovechamiento urbanístico al propietario y

---

<sup>171</sup> Afirma el precepto: "Se entiende por ocupación directa la obtención de terrenos que, siendo afectados por el planeamiento urbanístico a cualquier tipo de sistema urbanístico, general o local, se tengan que incorporar por cesión obligatoria al dominio público. La ocupación directa comporta el reconocimiento de la administración actuante del derecho de las personas propietarias a participar en el reparto justo de los beneficios y las cargas en el seno de un sector de planeamiento o un polígono de actuación concretos." Sobre esta cuestión véase DE LA CRUZ MERA, "Expropiaciones", en *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998*, El Consultor, 2000, págs. 325 y 326. Téngase en cuenta que la constitucionalidad de este sistema está en entredicho tras la STC 61/1997, aplicada en la STS de 7 de marzo 2007.

ocupa su suelo; lo que es una especie de expropiación como reconoce la STC 61/1997, asimilable al supuesto de pago en especie.<sup>172</sup> Se trataría de una expropiación de urgencia porque se ocupa antes de hacer efectivo el justiprecio, y no requiere consignación presupuestaria en la Administración actuante. El negocio coactivo no es equiparable a la compraventa, ya que se cambia cosa por cosa, y no cosa por precio, de modo que entraría en la permuta de cosa presente por cosa futura.

La regulación de esta materia tuvo un referente importante en la LRSV de 1998. Según este texto normativo, la Administración Local debía esperar a que se reparcelara la actuación urbanística destinataria de la adscripción, antes de ocupar el terreno adscrito, por exigirlo así el artículo 14.d), según el cual, la distribución equitativa de beneficios y cargas procede con anterioridad a la ejecución material del planeamiento. El Ayuntamiento no podía ocupar la dotación adscrita hasta que estuviera hecha la equidistribución de la Unidad de Actuación que recibía a los propietarios del suelo adscrito y ocupado.

---

<sup>172</sup> A esta calificación expropiatoria se refieren SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ en *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, cit., pág. 784. Véase la definición de GRAU ÁVILA, "La ejecución de sistemas en la legislación urbanística estatal", *RDUMA*, 1995: "Se trata de una situación similar a la de la transferencia de aprovechamientos, pero aquí la iniciativa no pertenece a los particulares si no a la Administración. El Ayuntamiento estará interesado en la adquisición gratuita de un bien, siempre en suelo urbano, en áreas de reparto y fuera de unidades de ejecución. En tal caso, podrá esperar a una transferencia de aprovechamientos entre particulares o proceder a la ocupación directa de la finca, compensando al propietario con el otorgamiento del derecho a participar en la equidistribución en unidades de ejecución de la misma área de reparto con exceso de aprovechamiento sobre el tipo de tal área."

La exigencia del artículo 14 LRSV respondía a un principio urbanístico capital, ya que la transformación del suelo se realiza por polígonos o unidades completas, que son las unidades de ejecución o de actuación. El Proyecto de Reparcelación realiza la equidistribución de toda la actuación y su aprobación definitiva produce la cesión de los terrenos de dominio público a la Administración. Por tanto, equidistribuido el ámbito, el Ayuntamiento ya es titular de las dotaciones y viarios. Sin embargo existe una situación diferenciada entre los propietarios que se encuentran dentro de la superficie construible del sector o actuación, y los exteriores de sistemas o redes adscritas, en los siguientes términos. Si bien es cierto que aprobada la reparcelación, la Administración ya adquiere los terrenos de dominio público y los suelos en los que se materializa el aprovechamiento lucrativo privado que le corresponde, también lo es que todavía no se ha transformado físicamente el terreno y el paisaje zonal es rural, por lo que las parcelas de cada titular tan sólo existen en plano.<sup>173</sup> Los propietarios siguen disfrutando de la posesión de sus suelos y aprovechando las utilidades que las fincas les reportan. A continuación se tramitará el Proyecto de Urbanización y la situación de los propietarios seguirá igual. Más tarde se contratarán las obras de urbanización y comenzarán los replanteos. Será a partir de este momento cuando los propietarios perderán la posesión de sus fincas. Finalmente el suelo quedará urbanizado y la Administración entrará entonces en posesión de sus parcelas. Es necesario además tener en cuenta que los equipamientos propios del ámbito son sistemas locales y sirven a la actuación, por lo que su efectiva obtención por la

---

<sup>173</sup> La Administración dispone así de terrenos de forma previa a las operaciones reparcelatorias, que se definió por ENERIZ OLAECHEA y otros, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, cit. pág. 603 del siguiente modo: “Era una facultad que la Administración urbanística tenía a su alcance para poder gestionar más fácilmente la consecución de los sistemas generales y de los elementos fundamentales de la red urbana.” Esa facilidad tenía, sin embargo, inconvenientes importantes para los administrados.

Administración y la construcción de la dotación no tiene interés hasta que el suelo esté urbanizado y se desarrollen las actividades residenciales, industriales, comerciales o terciarias previstas.

Todo este proceso no se sigue en los terrenos exteriores de sistemas generales adscritos. En primer lugar, estos suelos no están destinados a servir a un ámbito, ni a su entorno, sino a todo el término municipal, por lo que la Administración está interesada en ellos al margen de la efectiva transformación de la unidad a la que estén adscritos. En segundo lugar, estos terrenos no están pendientes de una obra urbanizadora que identifique y distinga las parcelas correspondientes a la Administración de aquéllas en las que se subrogan los propietarios de suelo, ya que todo el sistema o red pasa a titularidad pública.

Los propietarios adscritos corren el importante riesgo de que la reparcelación de la unidad de adscripción se prolongue indefinidamente.<sup>174</sup> No debe olvidarse que el propietario de suelo ocupado no recibe un pago pecuniario, sino un pago de futuro en unidades de aprovechamiento para su materialización, y sin embargo tiene que abandonar de presente su finca. A diferencia, el propietario de suelo en la superficie computable de sector conserva su titularidad dominical hasta la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación y del Proyecto de Urbanización, y el posterior comienzo material de las obras, que puede producirse años después de la ordenación pormenorizada.

---

<sup>174</sup>Véase el tratamiento procedimental de la institución en FERNÁNDEZ CANO, "La ocupación directa de terrenos para dotaciones urbanísticas", *RDUMA*, nº 141, 1995.

La diferencia de tiempo de titularidad o de posesión de que dispone el propietario ocupado y el propietario ordinario es, o puede ser, importante.<sup>175</sup> La LS de 2008 regula esta indemnización por ocupación de bienes de los particulares en su artículo 35. En el mismo sentido se pronuncian algunas leyes autonómicas como el artículo 232 RUCL o el artículo 150 LC. Esta problemática la entendía perfectamente el legislador en 1954, y así lo refleja el artículo 112 LEF reenviado en el epígrafe “indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños”.<sup>176</sup> El art.115 LEF establece un criterio de valoración basado en la tasación de las rentas producidas durante la privación.

#### *B. LA NECESIDAD DE OBTENER ANTICIPADAMENTE LAS DOTACIONES ADSCRITAS*

Las administraciones pueden necesitar obtener los sistemas generales o locales, redes primarias o secundarias que están adscritas, antes del momento en que se lo permita la legislación autonómica. Para conseguirlo suelen recurrir al inicio de la vía expropiatoria contra el propietario adscrito. Y como la Administración suele carecer de consignaciones presupuestarias, es habitual que en el expediente expropiatorio se alcance el acuerdo del artículo 24 LEF, mediante el pago en las mismas unidades de aprovechamiento que corresponderían al propietario adscrito

---

<sup>175</sup> Esta cuestión la regulaba el artículo 204 LRSOU de 1992: “Artículo 204.- Indemnización por ocupación temporal. 1. Los propietarios afectados por estas ocupaciones tendrán derecho a ser indemnizados en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de sus terrenos hasta la aprobación definitiva del instrumento de redistribución correspondiente. 2. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a que se refiere el artículo 202.2, quedando facultados para iniciar el expediente de justiprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia.”

<sup>176</sup> Las particularidades de estas ocupaciones las aborda ESCRIBANO COLLADO, “Ocupación temporal” *RAP*, nº 106, pág. 79 y ss.

cuando se desarrollara la actuación destinataria.<sup>177</sup> Estas unidades son inscribibles en el Registro de la Propiedad por vía del artículo 44 RHU.

De este modo, los Ayuntamientos obtienen por expropiación suelos adscritos, antes de que se desarrolle la actuación del sector destinatario de la adscripción. Cuando este tipo de asuntos llegan a un despacho profesional, la primera pregunta que cabe hacerse es si la adscripción de un suelo dotacional a una actuación urbanística para su obtención puede ser justo título para obtenerlo por expropiación. El artículo 10 LEF preceptúa que la utilidad pública de la expropiación se entiende implícita en todos los planes de obras y servicios de las Administraciones Públicas.<sup>178</sup> Las Administraciones locales detentan facultades expropiatorias, conforme al artículo 4 LBRL. En el ámbito urbanístico, estos planes

---

<sup>177</sup> Señalaba SEVILLANO MARTÍN en "Planes, proyectos y expropiación forzosa", *DA*, nº 105, 1966, págs. 55 y siguientes, que el problema se plantea al observar que, con frecuencia, el plan se limita a fijar objetivos, pero no contiene una adecuada ordenación de recursos económicos ni una programación rigurosa de plazos de ejercicio. Esta indeterminación beneficiosa para la Administración y perjudicial para el propietario de suelo se denuncia por GUILLÉN ZANÓN, "Informe sobre el proceso de expropiación forzosa", *DA*, nº 222, 1990, pág. 272: "...planes genéricos que no precisan la relación de actuaciones, sin más formalidad que la expresión voluntarista del órgano de la Administración que los promueve..." SANTAMARÍA PASTOR denuncia este hecho afirmando que "el Tribunal Supremo no se ha mostrado, por lo común, demasiado exigente respecto de las características del documento o acto administrativo que entraña la declaración de utilidad pública" (*El Derecho administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Centro de Estudios Ramón Areces, 1989, págs. 530 y ss.).

<sup>178</sup> Aunque esta declaración está expresamente recogida en otra legislación sectorial dispersa como la de montes, minas, la ambiental, de vías pecuarias, de carreteras, del sector eléctrico, de puertos, de costas, de defensa, de transportes terrestres, de ferrocarriles, de carburantes, de telecomunicaciones, etc. La colaboración de las normas reglamentarias en el mandato constitucional de someter la propiedad – y toda la riqueza del país – a una función social y al interés general, se analiza para los planes urbanísticos por PAREJO ALFONSO, "El régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria en España", en *Propiedad, expropiación, responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado*, Tecnos, 1995, pág. 216.

corresponden con el PGMO y los planes de desarrollo (planes parciales y especiales, de reforma interior, estudios de detalle), a los que la Jurisprudencia ha atribuido la cualidad de títulos legitimadores de la expropiación<sup>179</sup>. El TS no se ha mostrado exigente en cuanto a los requisitos del documento que entraña la declaración de utilidad pública, de modo que le ha bastado con la simple referencia o mención de los bienes en el proyecto o plan. Según estos argumentos, sería suficiente la delimitación del sistema general en el PGMO, para que se legitime su obtención por expropiación.

Estas consideraciones se hacen porque es habitual que los terrenos adscritos se necesiten por la Administración antes de que proceda su ocupación directa, y se recurra en tal caso a la expropiación; es decir, está prevista la obtención de suelo por adscripción y la Administración inicia un expediente para obtenerlo por expropiación. En principio debe partirse de la consideración de que la expropiación es un instituto jurídico, y la ocupación directa de suelos adscritos otro. Prueba de ello es que la competencia para la regulación de la expropiación corresponde, tras la STC 61/1997, al Estado, y así se refleja en la LEF y en los artículos 29 y siguientes LS, mientras que la ocupación directa corresponde a la competencia de las Comunidades Autónomas.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup>Véanse las SSTs 21 y 29 de octubre 1996. No corresponde esta virtud a los proyectos de urbanización (véanse sentencias contradictorias: STS 21 de octubre 1996, frente a STS 6 de marzo 1997).

<sup>180</sup> La STC 61/1997 afirma: "Este largo artículo regula una institución nueva a la que da la denominación de "ocupación directa" y que permite a la Administración urbanística ocupar de facto los terrenos de que se trate inscribiéndolos incluso en el Registro a su nombre (apartado 4), con la única garantía para los propietarios del reconocimiento o adjudicación de unos derechos de aprovechamiento urbanístico que se podrán hacer efectivos en otros terrenos y que se inscribirán también, por separado, en el Registro (apartado 5). No parece que esta nueva figura pueda encontrar cobertura en la competencia legislativa estatal sobre la expropiación, ya que no encaja en esta institución."

Esta diferenciación de naturaleza jurídica parece ser un argumento de peso para considerar de forma fundada que los terrenos adscritos por el PGMO para su obtención a un sector o Unidad de Actuación no están afectados por la utilidad pública que legitima la “expropiación”, aunque su interés para el municipio permita su obtención mediante adscripción.<sup>181</sup> En cualquier caso, si consideráramos que la Administración está legitimada para expropiarlos, parece razonable que primero realice una modificación puntual del PGMO en el que se realiza la adscripción, y los desadscriba. Esta alteración de las previsiones del planeamiento es especialmente importante, ya que estamos tocando sistemas generales o locales que podrían encajar en los datos de ordenación estructural del plan, por lo que incluso su modificación tendrá que hacerse por el procedimiento más cualificado.<sup>182</sup> Sin embargo, en la experiencia urbanística se adscriben sistemas por el planeamiento y después se inician expropiaciones sin alterar las previsiones

---

<sup>181</sup>Espinosa cuestión la conceptualización de la utilidad pública, así como su diferenciación con el interés social, lo que afecta a las expropiaciones urbanísticas en cuanto lo expropiado pase a titularidad pública, o a titularidad particular (beneficiario, junta de compensación, etc.); véase GONZÁLEZ PÉREZ, “La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, *RCDI*, mayo – junio 1955, págs. 270 – 272. Por este diferente destino, GARCÍA DE ENTERRÍA afirma en *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, 1956, pág. 72, que la diferenciación entre utilidad pública e interés social se pierde en la “esfera de las intenciones.”

<sup>182</sup> Sin embargo, la discrecionalidad en la identificación de la utilidad pública parece servir como título legitimador de la expropiación no prevista, por el hecho de existir el plan o proyecto de obras; en este sentido, la STS de 16 de julio 1997 afirma que “El Tribunal Constitucional ha considerado que la determinación de los fines de utilidad pública e interés social corresponde al ente territorial con competencias sustantivas en el área de que se trate y ha partido del reconocimiento implícito de una amplia discrecionalidad en el ejercicio de su potestad... de manera que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropiandi* son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sociales.”

del plan. La legislación autonómica, consciente de esta problemática, ha regulado en algunos textos la obtención anticipada de los sistemas generales.<sup>183</sup>

Insisto - no obstante esta regulación expresa autonómica -, que el cambio de obtención de un sistema es materia de planeamiento general, y que la alteración de las previsiones de éste en lo afectante a su estructura y a sus sistemas generales debe hacerse mediante modificación puntual del mismo. Toda esta problemática toma una dimensión nueva como consecuencia de la LS de 2008, al producirse una modificación sustancial de los criterios de valoración, como se puede reflejar gráficamente con un ejemplo a pie de página.<sup>184</sup> Cabría entonces plantearse si el propietario tendría derecho a indemnización como consecuencia de la alteración

---

<sup>183</sup> La Ley Navarra en su artículo 101 al regular las “áreas de reparto”, permite expresamente la expropiación de los sistemas vinculados a las mismas para poder obtenerlos anticipadamente:

“Los sistemas generales incluidos en áreas de reparto se podrán obtener anticipadamente al desarrollo de las distintas unidades de ejecución mediante la expropiación de los mismos, subrogándose, en ese caso, el Ayuntamiento en los derechos y deberes de los propietarios originales de participación en el aprovechamiento de tales unidades de ejecución integradas en el área de reparto.”

<sup>184</sup> El suelo de un sistema general de espacios libres mide 2.000 m<sup>2</sup>, carece de elemento urbanizador alguno y se considera suelo en estado “rural” por la LS. El suelo está adscrito a una actuación con un aprovechamiento unitario subjetivo por atribución en techo característico, por metro cuadrado de suelo de 0,5. El valor unitario de este aprovechamiento es de 450 €/m<sup>2</sup> de techo característico. Los 2.000 m<sup>2</sup> de suelo producen un techo característico de: 2.000 m<sup>2</sup>s x 0,5 m<sup>2</sup>tc/m<sup>2</sup>s = 1.000 m<sup>2</sup>. Este techo tiene un valor de 1.000 m<sup>2</sup>tc x 450 €/m<sup>2</sup>tc = 450.000 €. Si el propietario es expropiado, estando su suelo en estado rural sin explotación alguna, y calculado conforme a los procedimientos establecidos en la LS, puede valer 15, o 20, o quizás 30 €/m<sup>2</sup>. En tal caso, el valor de los 1000 m<sup>2</sup> de suelo sería: 1.000 x 30 = 30.000 €. Las diferencias de valor son muy abultadas: 450.000 € > 30.000 €. Si al propietario adscrito le cambiamos el modo de obtención de su suelo por el de expropiación, le estamos produciendo una pérdida patrimonial importante que sólo debe hacerse si se han respetado todos los criterios procedimentales de la normativa de expropiación forzosa, pero también de la urbanística. Si el plan prevé para la obtención de la dotación una actuación asistemática mediante adscripción, y decide cambiar a expropiación, deberá producirse una modificación del planeamiento.

del planeamiento, generándose responsabilidad patrimonial de la Administración pública, dentro del marco del artículo 30 LS. En este caso, el propietario adscrito experimenta un cambio importante en su condición de partícipe de la actuación, porque deja de serlo o, si tenía una expectativa protegible de serlo, la ha perdido, con el correspondiente demérito en su situación patrimonial urbanística.

Entiendo que con la regulación contenida en el artículo 29 LS de 2008, que reproducimos a continuación, se apunta a una interpretación disconforme con la posibilidad de expropiar, sin más, el sistema general o local cuya obtención no se previó obtener en el planeamiento por expropiación: “La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación.” Cabría en tal caso plantear con cierta solidez que para obtener por expropiación un sistema adscrito se cambie el planeamiento para introducir esta alteración (artículo 29 LS), y se indemnice, en su caso, al titular afectado (artículo 30 LS).<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> LASO BAEZA, “La ausencia de la ocupación directa en la legislación del Estado y sus consecuencias sobre su inscripción en el Registro de la Propiedad”, *RCDI*, nº 726, julio, 2011, estudia la STS 17 de marzo de 2009, en la que se especifica que la ocupación directa no es una manifestación de la expropiación, sino una técnica propia y distinta de obtención de suelo dotacional.

*C. LA NECESIDAD DE OBTENER ANTICIPADAMENTE DOTACIONES DE SISTEMA LOCAL. LAS FIGURAS APLICABLES Y SUS PROBLEMAS VALORATIVOS*

Cuestión de moda sobre todo en fechas previas a los plebiscitos municipales, es la obtención anticipada de suelos de sistemas locales. A efectos de este epígrafe, nos referimos a los sistemas locales que quedan dentro de actuaciones urbanísticas ya ordenadas pormenorizadamente pero sin equidistribuir. Son estados previos a la reparcelación, puesto que una vez sea firme la aprobación de la equidistribución, las fincas de equipamientos pasan a titularidad pública. En todo caso, no olvidemos que se trata de suelos sin transformar físicamente, por lo que carecen de obras de urbanización. El Ayuntamiento quiere adquirir los terrenos para anunciar y comenzar las obras de construcción de un equipamiento deportivo, docente, sanitario, etc., antes de que se le adjudique el suelo en el Proyecto de Reparcelación. Es por tanto una cesión anticipada de un suelo de equipamiento que tendría que ser cedido a la Administración un día futuro e incierto.

La transmisión se suele articular mediante contrato entre el cedente particular y el Ayuntamiento cesionario. El problema se plantea con el contenido prestacional del contrato. Se trata de contratación sujeta al derecho privado en cuanto a sus efectos entre las partes, conforme a la LCSP. La Administración suele carecer de fondos y suele ofrecer en pago de la cesión anticipada el reconocimiento al propietario de unidades de aprovechamiento en la actuación que los genera. Se trata de un aprovechamiento al que tendrá en todo caso derecho el propietario del suelo, y que se materializará en la adjudicación de parcelas de resultado del expediente de

reparcelación, cuando ésta se haga.<sup>186</sup> Pero además de esta posibilidad utilizada habitualmente, es posible que se pague en dinero del valor de la dotación. Es habitual que para tener las ventajas del instituto expropiatorio la Administración inicie el expediente de expropiación desplazando la negociación a una posición de fuerza y ofreciendo al propietario del suelo de sistema local un convenio expropiatorio. En tal caso, se producirán los efectos que estudiamos en esta tesis respecto a los pactos ubicados en sede de expropiación.

Si se paga el suelo de sistema local con aprovechamiento en la actuación, se puede producir un desequilibrio en la onerosidad del contrato, en perjuicio del cedente del suelo. Puede que para la transformación del suelo de la actuación falten años, de modo que los demás propietarios seguirán disfrutando de sus fincas (construcciones, plantaciones, instalaciones o siembras) hasta la futura ejecución de las obras de urbanización, mientras que el propietario de suelo dotacional perderá la titularidad dominical y el disfrute de su suelo de modo anticipado, y será pagado al mismo tiempo que los demás propietarios, con aprovechamiento de la actuación.

Para evitar la pérdida patrimonial de esta dilación temporal es posible que al propietario del suelo dotacional le interese recibir el pago no en especie, sino en dinero. En este caso el propietario se enfrenta al grave problema de los nuevos criterios de valoración de la LS 2008 y el RV. Su suelo está muy cerca de la efectiva transformación urbanística y sin embargo sigue siendo suelo en estado "rural" a

---

<sup>186</sup> En las Comunidades Autónomas que regulan las reservas de aprovechamiento, el particular puede inscribir su reserva de aprovechamiento en el registro municipal y en el registro de la propiedad, como explicamos más adelante.

efectos de valoración. La diferencia entre el valor de un suelo en estado rural y el valor de las unidades de aprovechamiento que corresponden al titular si alcanza la adjudicación de parcelas de resultado en reparcelación, puede ser muy abultada.<sup>187</sup> Imaginemos a un Juntero que ha promovido la transformación urbanística y que es apartado de la misma para sufrir una expropiación. Su expectativa de consumo de un aprovechamiento de 450.000 € se esfuma por una expropiación de suelo rural por 30.000 €, conforme al ejemplo que hemos visto anteriormente en nota al pie.

Si el pago del suelo de la dotación local se realiza en aprovechamiento, las unidades que se entreguen en pago deben corresponder al aprovechamiento generado por el suelo y también al valor de las construcciones, plantaciones, actividades, etc. que existan sobre la finca, por lo que deberán discutirse informes de valoración que deberán presentar las partes. Lo que no debe hacerse en ningún caso es aplazar la valoración y pago de las accesiones o pertenencias (construcciones, edificaciones, plantaciones, siembras, instalaciones, así como derechos limitativos del dominio, arrendatarios o situaciones de hecho o posesorias protegibles, etc.) hasta la reparcelación, puesto que en ésta aparecen terceros como el urbanizador o los junteros, que no tienen por qué respetar los contratos entre cedente del suelo y Ayuntamiento, ya que los efectos de un

---

<sup>187</sup>Véanse las consideraciones de ESCUIN PALOP en *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, cit., págs. 226 y ss. Y claro es, el convenio expropiatorio no goza de la libertad que concede a la autonomía de la voluntad la contratación privada. Esto puede provocar situaciones injustas que encorseten al propietario en la ortodoxia valorativa de una expropiación ordinaria, cosa que no es, como muestran las SSTs de 15 de febrero 1995 y 20 de diciembre 1996, en las que se aparta al convenio expropiatorio de “una transacción comercial normal”. Sin embargo, otras SS como la de 2 de julio 1991 se refieren a las particulares circunstancias que determinan la expropiación, como elemento influenciado en el justiprecio. En el mismo sentido, la STS de 16 de mayo 1997 considera que en el convenio urbanístico “pueden incidir criterios ajenos a los estrictos del valor real de las fincas expropiadas.”

contrato se producen entre las partes, conforme al principio de relatividad del artículo 1.257 CC.<sup>188</sup>

Pero al margen de la valoración de los elementos existentes sobre o bajo el suelo, existe un valor económico esencial en la contratación, que es la salida anticipada del suelo del patrimonio del particular, para entrar en la titularidad pública. No olvidemos que mientras los demás propietarios siguen disfrutando de sus suelos hasta que se inicien las obras de urbanización, el propietario en cuestión es privado de sus terrenos anticipadamente. Este activo temporal debe ser valorado y convenientemente pagado. El valor del tiempo de privación es cuestión compleja, porque no se sabe cuánto se tardará en reparcelar y porque, aunque se supiera, valorar un vacío patrimonial transitorio es asunto espinoso. Nos remitimos a las reglas contenidas en el artículo 35 LS y en la legislación de expropiación forzosa.

Además de los criterios de valoración, existe otro avispero en las cesiones anticipadas, que es la incertidumbre temporal de la reparcelación. Si no se reparcela en un periodo razonable, el propietario hace indefinida su transitoriedad con la consiguiente inseguridad jurídica y pérdida patrimonial, puesto que no le llegarían las unidades de aprovechamiento.<sup>189</sup> Algunos propietarios plantean, al llegar estas cuestiones a los despachos profesionales, que el contrato se sujete a

---

<sup>188</sup> No se trata de un deber urbanístico, puesto que no deriva del ordenamiento sino de un acuerdo entre partes; la STS de 11 de junio de 1987 afirma acerca del carácter *propter rem* de estos deberes establece: "Los deberes, cargas y limitaciones que establece el ordenamiento urbanístico se definen *propter rem*, de suerte que acompañan a la cosa cualquiera que sea su titular, y así los adquirentes de terrenos sin urbanizar o en proceso de urbanización quedan subrogados frente a la Administración en el deber de urbanizar, sin perjuicio de las acciones que las relaciones inter partes puedan asistir a aquéllos frente a sus transmitentes." Véase ENERIZ OLAECHEA y otros, *Comentarios a la Ley...*, cit., pág. 395.

<sup>189</sup> MONTAÑES CASTILLO, *Todo sobre expropiación con pago es especie*, Aranzadi, 2007, califica al propietario cuya unidad de destino no se ejecuta con el adjetivo "desdichado", en página 133.

criterios resolutivos, a modo de condición o término final. Si la cesión del bien se realiza para incorporarlo al demanio público, no es posible someter el contrato a condición o término, puesto que los bienes demaniales son inembargables, imprescriptibles e inalienables, por disposición del artículo 132 CE.<sup>190</sup>

#### **4. Iniciativa de los propietarios de suelo. Equidistrución en las actuaciones aisladas**

##### *A. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA*

Una de las más habituales aplicaciones de las actuaciones aisladas en España son las que se ejecutan por el solicitante de una licencia de obras mayores que tiene que completar simultáneamente los elementos de urbanización pendientes: parchear el pavimento, ejecutar la acera, colocar las farolas, etc.).<sup>191</sup>

Será con la licencia cuando el promotor asuma el deber de terminar las obras de urbanización y garantice este objetivo mediante las garantías correspondientes prestadas en el Ayuntamiento. Este tipo de actuaciones de iniciativa privada y solapadas a la edificación de las parcelas plantea un importante problema en cuanto a su extensión objetiva. Por ejemplo, si una calle no dispone de pavimento, no puede pretenderse por la Administración que la concesión de licencia al propietario de un solar con seis metros de fachada al viario, requiera que éste

---

<sup>190</sup>Aspecto tratado de forma monográfica por RODRIGO MORENO, *La permanencia del destino público de los terrenos objeto de cesión obligatoria y gratuita*, El Consultor, 2001.

<sup>191</sup> El TSJ de Canarias en Sentencia de 16 de julio 2004 se refiere a este tipo de actuaciones aisladas: "...mientras que, cuando se trate de suelo urbano consolidado sólo cabrán actuaciones aisladas o asistemáticas de licencia directa si son edificatorias..."

pavimente cincuenta metros lineales de calle. Las obras de urbanización que debe terminar el propietario de suelo consolidado son perimetrales a su parcela, ya que no se trata de que un propietario ejecute los elementos de urbanización que precisan otros.

Así por ejemplo, si un propietario ejecuta una conexión de suministro de aguas que le obliga a mover tierras del dominio público a una cierta distancia de su parcela, el propietario que construya más tarde en una parcela del mismo vial conectará por el punto más cercano que ha ejecutado el primer propietario. Esta situación puede cargar a un propietario en beneficio de otro. Para evitar este desequilibrio la LC, en su artículo 42 proclama, aunque sea a nivel de principio: "Los propietarios o propietarias de suelo urbano consolidado tienen que acabar o completar a su cargo la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar, bajo el principio del reparto equitativo de las cargas y los beneficios urbanísticos, y tienen que edificar los solares resultantes en los plazos y de acuerdo con las determinaciones que hayan fijado el planeamiento urbanístico o el programa de actuación urbanística municipal."

Es decir, la cesión de suelos o la ejecución de obras parciales en el suelo urbano no puede exigirse por la Administración en quebranto del principio equidistributivo, que está presente en todo el urbanismo, tanto en las actuaciones aisladas como en las integradas. Si la obra de urbanización parcial en suelo urbano que precisa hacer el propietario beneficia a otros propietarios de suelo urbano consolidado, será necesario que entre ellos se repartan las cargas y los beneficios derivados de dicha actuación. Esta situación ha sido tenida en cuenta por la legislación autonómica, como sucede en la normativa valenciana, que permite la reparcelación para

gestionar las actuaciones aisladas. El artículo 174 LUV recoge el Proyecto de Reparcelación entre los instrumentos que contiene el Programa de Actuación Aislada, por lo que estamos actuando aisladamente, mediante reparcelación y en suelo urbano consolidado. De este modo, el propietario se encuentra con que el remate de obra urbanizadora que debe acometer para dotar a su parcela de la condición de solar y poder edificar en ella afecta a otros propietarios y debe ser objeto de reparto de cargas con éstos; no la acomete solo, sino que inicia una actuación aislada en la que incorpora a los demás.<sup>192</sup> Es más, si profundizamos en los fines de las actuaciones aisladas, relacionados en el artículo 146 LUV, vemos que se emplean para obras de urbanización parciales, e incluso no siendo necesaria obra de urbanización, si se precisa equidistribución entre propietarios.

Al abordar esta cuestión debemos recordar que el TC tiene declarado que el Estado no puede imponer un modelo urbanístico, por lo que será cada CA la que determine el formato propio de las actuaciones integradas y aisladas. Podrá entonces plantearse una ruptura de moldes en la que tengan cabida unidades de actuación para fines distintos a ejecutar obras integrales de transformación del suelo, y puedan también contemplarse actuaciones “no integradas” que impliquen la necesidad de una equidistribución entre propietarios mediante un Proyecto de Reparcelación. El problema que puede plantearse es la delimitación de la zona que

---

<sup>192</sup> Véase PALAU NAVARRO, “La gestión del suelo urbano en la legislación urbanística valenciana”, *RDUMA*, nº 211, 2004, apartado 2.3. Se ocupa de esta cuestión de forma exegética MERELO ABELA, “Régimen del suelo urbano con urbanización consolidada: “Las Actuaciones Aisladas, Programas para su desarrollo. Régimen de edificación de los solares y de ejecución de los PAA”, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, El Consultor, 2006, capítulo 3. De NOGUÉS GALDÓN, véase *Los programas de actuación urbanística en la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, 2007, pág. 317. Véase también GONZÁLEZ VARAS y SERRANO LÓPEZ, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana*, cit., capítulo XIV.

debe quedar sometida a equidistribución y que, en cierto modo, sería equivalente a la delimitación de la tradicional Unidad de Actuación. Esta delimitación es fundamental porque en ella se contiene el objeto o fin propio de la actuación (pavimentar un viario, ceder una dotación, pasar una red, etc.) y los propietarios que van a quedar afectados.

En la legislación valenciana, todos estos elementos deben estar incorporados al Programa de Actuación Aislada, cuya procedencia establece el artículo 249 ROGTU.<sup>193</sup> Con el fin de acotar los perfiles de la figura, el artículo 253 recorta desde fuera su contenido propio y enuncia los supuestos de no aplicación de la misma.<sup>194</sup> Para realizar la distribución de beneficios y cargas a que se refieren los preceptos anteriores, el artículo 247.2 ROGTU establece: “La aprobación de un

---

<sup>193</sup> Reproducimos este artículo por su importancia en las argumentaciones expuestas: “Artículo 249. Supuestos en los que procede la Actuación Aislada (en referencia a los artículos 15 y 146 de la Ley Urbanística Valenciana)

Los Programas de Actuaciones Aisladas resultarán procedentes en los siguientes supuestos:

1. Para edificar los solares o rehabilitar los edificios que no precisen de ninguna obra de urbanización, por existir ya ésta de forma completa, siempre que:

b) Sea necesario repartir justamente cargas y beneficios entre los propietarios afectados y no haya acuerdo entre ellos. Las cargas a repartir en este supuesto serán las derivadas de la urbanización preexistente o de la edificación o rehabilitación previstas por el Programa.

2. Cuando una sola parcela, integrada por una o más fincas registrales, susceptible conforme al planeamiento de ser edificada de forma independiente, requiera la ejecución de obras públicas de urbanización perimetrales, siempre que dichas obras afecten a distintas propiedades entre las que no exista acuerdo sobre el modo de cumplimiento de sus respectivos deberes urbanísticos.”

<sup>194</sup> Del mismo modo que en la nota anterior, reproducimos parcialmente el precepto: “Artículo 253. Innecesariedad de las Actuaciones Aisladas (en referencia a los artículos 15 y 146 de la Ley Urbanística Valenciana)

1. Será innecesario tramitar Programas de Actuación Aislada:

a) En el caso de que la urbanización de una parcela no requiera afectar a propiedades de terceros.

b) Cuando exista unanimidad entre los propietarios afectados en cuanto al planeamiento, a su ejecución y al Proyecto de Edificación o Rehabilitación.”

Programa de Actuación Aislada legitima la reparcelación forzosa o voluntaria, en superficie, horizontal o económica, de los terrenos o construcciones que sean objeto de la Actuación.”

#### *B. EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN SE DISOCIA DE LAS UNIDADES DE ACTUACIÓN*

La normativa expuesta rompe los criterios tradicionales en tanto permite el Proyecto de Reparcelación para gestionar actuaciones aisladas, y la incorporación a las mismas de Proyectos de Urbanización. Toda esta construcción parece estar enfrentada a la tradición urbanística, en varios aspectos. En primer lugar, el Proyecto de Reparcelación se perfiló evolutivamente como el instrumento para la equidistribución en las actuaciones sistemáticas, delimitadas por la correspondiente Unidad de Actuación. Esta delimitación tan sólo podía hacerse cuando fuera necesario proceder a una “transformación integral” del suelo, y no para realizar actuaciones parciales sobre los elementos existentes. La normativa valenciana permite que se realice un Proyecto de Reparcelación sin la previa delimitación de una Unidad de Actuación, operando sobre el suelo ya consolidado que no necesita de obras integrales, sino tan sólo de elementos parciales (obtención de una dotación, ejecución de una red de suministro, etc.).<sup>195</sup> No se trata, como estudiamos *ut supra*, de las antiguas unidades de actuación discontinuas voluntarias que preveía la LS 76 para actuar en suelo consolidado, puesto que las actuaciones valencianas siguen siendo “aisladas” y no precisan de la delimitación de una Unidad de Actuación.

---

<sup>195</sup> Esta cuestión se analiza jurídicamente por GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, “El agente rehabilitador”, en *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, 2005, págs. 15 – 52, y LÓPEZ FERNÁNDEZ, “La gestión urbanística en el suelo urbano consolidado”, de la misma obra, págs. 71 – 90.

---

Esta posibilidad rompe frontalmente la Jurisprudencia que hemos estudiado acerca de la delimitación de unidades de actuación, y que las habilita exclusivamente para obras integrales de urbanización. Incidiendo en este criterio tradicional, los órganos urbanísticos de algunas CCAA han sido meticulosos en evitar que los planeamientos locales utilicen las actuaciones aisladas para encubrir actuaciones equivalentes a unidades de actuación. Los órganos de la Administración autonómica de la Comunidad Canaria, al pronunciarse sobre los planeamientos municipales de esta Comunidad Autónoma, se han cuidado de que no se utilicen las actuaciones aisladas para fines reparcelatorios, porque con ello se estaría encubriendo el formato de las “unidades de actuación” tradicionalmente configuradas en el urbanismo español; el criterio es, en consecuencia, contrario al mantenido en la normativa valenciana. En el Acta de la sesión de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias celebrada el 29 de diciembre de 2004, al estudiar un planeamiento de esta CA afirma: “Eliminar la expresión “delimitación de ámbitos de gestión” en las actuaciones urbanísticas aisladas, por cuanto esa delimitación estaría encubriendo una Unidad de Actuación, que el Texto Refundido prohíbe expresamente en su artículo 73.4.”<sup>196</sup>

En el mismo sentido se pronuncia una porción de la Jurisprudencia, que no admite más reparcelación que la que se instrumentaliza mediante un Proyecto de

---

<sup>196</sup>El intento de incluir suelo urbano consolidado por los planes generales en unidades de actuación de Vegas del Matute, Segovia, Comunidad Castellano Leonesa, es sofocado por el Acuerdo de 30 de julio de 2003 de la Comisión Territorial de Urbanismo, al informar la revisión del planeamiento de este pueblo, afirmando que “donde dice Unidad de Actuación en suelo urbano” deberá decir “Unidad de Actuación en suelo urbano no consolidado”, y que “deberá grafarse de forma clara las dos categorías de suelo urbano, es decir, suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, conforme a la LUC”. Más adelante afirma que “las unidades de actuación nº 4,5,6 y u no reúnen las condiciones establecidas en el artículo 12.b LUC y L para ser suelo urbano no consolidado.”

Reparcelación, elemento propio de la Actuación Integrada, que operará dentro de la delimitación de su correspondiente Unidad de Actuación para transformación integral del suelo.<sup>197</sup>

Desde el punto de vista de las cesiones al Ayuntamiento de los terrenos dotacionales, la Jurisprudencia ha entendido que las – mal llamadas – cesiones

---

<sup>197</sup> La STSJ Castilla León 14 de septiembre 2007 afirma. "...será suelo urbano consolidado el que haya culminado el proceso de urbanización; es decir, donde no sea preciso delimitar ámbitos para una posterior ordenación detallada ni para el cumplimiento conjunto de deberes urbanísticos. Normalmente este suelo tendrá la consideración de solar, aunque no cabe excluir del mismo parcelas que puedan alcanzar dicha condición mediante actuaciones aisladas para completar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes. De hecho, como se verá al hablar de la gestión urbanística, las actuaciones aisladas en suelo consolidado se diseñan como instrumento ordinario para la mayor parte de las situaciones comunes en los pequeños municipios." La STSJ País Vasco 28 de abril 2005 considera que "La Ley autonómica, en el art. 5.2, precisa que las unidades de ejecución se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de toda su superficie y que en suelo urbano las unidades de ejecución pueden ser discontinuas, como se plasma en el apartado." El TSJ de Canarias, en sentencia de 29 de mayo 2006 establece que "cuando de lo que se trata no es de dotar a un espacio de infraestructura urbanística sino de un elemento concreto de aquélla, lo precedente no es delimitar un polígono o una Unidad de Actuación, sino actuar a través de una actuación aislada, con criterio que reitera la sentencia de 16 de diciembre de 1993 (RJ 1993\9642). Es ese el supuesto que se contempla cuando se trata de suprimir un estrechamiento en una vía ya urbanizada, abierta al tráfico desde hace años, estableciendo la alineación que reserva a la misma el Plan General de Ordenación Urbana. Esta operación no constituye una actuación urbanística integral sino una "actuación aislada" que trata de aportar un elemento concreto al suelo urbano. La expropiación forzosa de la parcela afectada es, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del TRLS, el medio idóneo para la ejecución de tal actuación." La STSJ Castilla La Mancha 23 de septiembre 2003 afirma: "...que dicho precepto aplicado sin límite cuantitativo es incompatible con el orden constitucional, cuando se trata, como es el caso, de actuaciones urbanísticas aisladas que no conllevan la aplicación de procedimiento alguno de distribución de cargas y beneficios del proceso urbanizador, dado que podría llevar a una auténtica confiscación de los bienes de los ciudadanos, prohibida por el art. 33.3 de la Constitución." La STS 30 de octubre 1999 considera: "...delimitación de unidades de actuación en suelo urbano que aquí se discute, ya que las mismas son pertinentes donde no proceden las actuaciones aisladas y deben permitir, al menos, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento."

gratuitas sólo operan en el marco de las actuaciones integradas, pero nunca en el de las aisladas, que requerirán la expropiación, adscripción, transferencia de aprovechamiento, reserva de aprovechamiento o cualquier otra forma de pago al titular del suelo dotacional.<sup>198</sup>

Si analizamos detenidamente las actuaciones aisladas con reparcelación y las actuaciones sistemáticas, ambas en suelo urbano consolidado, podremos observar que la diferenciación entre las dos figuras es más nominal que real, porque en ambas se actúa parcialmente y no integralmente (obtención de una dotación, ejecución de una obra parcial), se reparcela (Proyecto de Reparcelación), se pagan cuotas de urbanización (determinadas en el Proyecto), y se ceden terrenos (dotaciones). Este formato nos recuerda a las unidades de actuación voluntarias en suelo urbano previstas en la LS 76 que hemos estudiado anteriormente, cuya mecánica tiene una importante similitud de funcionamiento con las actuaciones aisladas sobre suelo consolidado con Proyecto de Reparcelación, y que no requieren delimitación de Unidad de Actuación en el planeamiento general o de desarrollo.

Ahora bien, la similitud estructural entre la actuación aislada con equidistribución y la actuación sistemática no significa que en la legislación valenciana se contemple con permiso la existencia de actuaciones sistemáticas en suelo urbano consolidado. El artículo 10 del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad

---

<sup>198</sup> STSJ Extremadura 26 de octubre 1997: "No siendo en cambio exigible la cesión gratuita de los terrenos del suelo urbano destinados a viales si no se actúa sistemáticamente por polígonos completos o por unidades de actuación también completas, sino ejecutando actuaciones lineales o aisladas características del suelo urbano (art. 117.1 LS y art. 36.1 del Reglamento), supuesto en el cual es ineludible emplear la expropiación de los terrenos afectados."

Valenciana afirma que en suelos consolidados procederán actuaciones integradas sólo si “fuera más conveniente” recurrir a esta técnica que a una actuación aislada. Este criterio se completa con el contenido en el artículo 72 del mismo Texto, que afirma: “se consideran áreas consolidadas, a los efectos del párrafo anterior, las que comprendan suelos integrados en los núcleos urbanos y que requieran completar o renovar su urbanización o, incluso, ser objeto de una urbanización integral.” Para ser objeto de esta urbanización integral se acudirá a una actuación sistemática mediante la delimitación de la correspondiente Unidad de Actuación que será, por tanto, procedente en suelo consolidado. El artículo 73 RPCV permite que estas operaciones de reforma se hagan de forma integrada o con carácter puntual o aislado, “incidiendo sólo sobre lugares concretos de la ciudad o de su ordenación”. Esta previsión es coherente con la contenida en el artículo 14 LUV, que permite a los planes recurrir a la figura de las actuaciones integradas en cualquier clase de suelo – incluido, por tanto el urbano consolidado – si se “estima necesaria” su ejecución mediante este formato, para asegurar una mayor calidad y homogeneidad de las obras de urbanización. La “conveniencia” del Reglamento de Planeamiento valenciano, el giro “que se estime necesaria”, o la “oportunidad” de los artículos 14 y 15 de la LUV, participan de la ambigüedad de los conceptos indeterminados, y no parece razonable que se conviertan en dispensa de Ley, que permita hacer urbanismo a la carta a las administraciones públicas.

Si bien la normativa valenciana permite la actuación sistemática en suelo consolidado sin necesidad de que se trate de obras de urbanización integrales, esta opción debe ser utilizada de forma excepcional, por exigirlo así el artículo 21.4 LUV, al establecer que “excepcionalmente, en suelo urbano con urbanización consolidada, la programación de actuaciones integradas podrá acordarse...” Esta

excepcionalidad ha sido reconocida por otros Tribunales Superiores de Justicia y por el propio Tribunal Supremo.<sup>199</sup>

En resumen de lo expuesto, observamos que la terminación de obras de urbanización en la Comunidad valenciana puede hacerse:

- Mediante actuaciones integradas de forma excepcional, cuando se estime necesario para la mayor calidad y homogeneidad de las obras (no integrales), o
- mediante actuaciones aisladas, cuando sea más oportuno para ejecutar las obras de reforma interior, mejora o saneamiento correspondientes, en especial, respecto a parcelas aisladas que se hallen consolidadas conforme a tipologías, usos y ubicación compatibles con la ordenación (artículo 15 LUV).

---

<sup>199</sup> El carácter excepcional de la sistematicidad en suelo urbano consolidado lo recogen sentencias como las de los TTSSJ Castilla León 15 de marzo 2001, y Canarias de 13 de noviembre 2003, 16 de julio 2004 y 18 de febrero 2005. La STSJ Valencia 10 de mayo 2005 establece: “Siendo ello así, y como también hemos indicado precedentemente, «con carácter general la Actuación Aislada será la propia del Suelo urbano (la Integrada puede utilizarse pero técnicamente no es imprescindible: razones coyunturales pueden aconsejarla, apreciado el riesgo de que si se acometiera la obra urbanizadora mediante Actuaciones Aisladas se resentiría su calidad o la necesaria homogeneidad); y la Actuación Integrada la del Suelo Urbanizable. En conclusión, la clasificación del suelo como urbano no conlleva de forma automática el desarrollo mediante Actuación Aislada, sino en cuanto la calidad o la necesaria homogeneidad de la obra urbanizadora no se resienta”. La STSJ de Valencia 4 de abril 2007 afirma: “...Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 201/1998 de 15 de diciembre, consideran que la regla general es que, en suelo urbano, proceden las actuaciones aisladas; de modo que las actuaciones integradas en suelo urbano sólo proceden de modo excepcional... Ahora bien, el Decreto 201/98 sí alude en su art.10.2 al suelo urbano consolidado por la urbanización, que define como aquel que posee todos los servicios urbanísticos que permitirían su ejecución mediante actuaciones aisladas, y que sin embargo se considere más conveniente sujetar al régimen de las actuaciones integradas. En todo caso, el precepto no aclara cuáles son esos servicios urbanísticos concretos; por lo que subsiste cierta indeterminación.”

*C. EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN SE DISOCIA DE LA TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DEL SUELO*

El Proyecto de Urbanización está tradicionalmente configurado por doctrina y Jurisprudencia como el Proyecto de obras mayores para la urbanización integral de una Unidad de Actuación, dentro de una transformación integrada del suelo a través de alguno de los “sistemas” de actuación. No está concebido este Proyecto para actuar parcialmente sobre elementos concretos de la urbanización (pavimentado, suministro eléctrico, abastecimiento agua, etc.) y no se le ha ubicado históricamente en el campo de las “actuaciones asistemáticas”. Excluimos aquellos Proyectos de Urbanización complementarios que actúan sobre elementos pendientes de urbanización no acometidos por el Proyecto de Urbanización de la actuación.

Rompiendo este molde, la legislación valenciana habilita el Proyecto de Urbanización en toda actuación ya que el artículo 346.3 ROGTU afirma que “toda Alternativa Técnica que prevea la ejecución de obra pública de urbanización, ya sea Integrada o Aislada, deberá integrar un Proyecto de Urbanización, no siendo suficiente un anteproyecto.” En la aislada, el Proyecto no pretenderá una transformación integral del suelo, sino tan sólo acometer obras menores, como se deduce del artículo 10.2 del RPCV que alude a la consolidación de la urbanización justamente por referencia a aquellos suelos en los que, por la escasa envergadura de la obra urbanizadora a realizar, permitan las actuaciones aisladas<sup>200</sup>.

Como resumen y conclusión a todo lo expuesto podemos hacer las siguientes consideraciones:

---

<sup>200</sup> Véase la STSJ Valencia 4 de abril 2007.

- 
- El Estado no puede imponer un molde de actuación urbanística a las CCAA. Pero sí establece un marco de derechos y deberes en las actuaciones de transformación urbanística al que tienen que ajustarse.
  
  - Las actuaciones sistemáticas tradicionales están pensadas para equidistribuir, por oposición a las aisladas, en las que no había equidistribución.
  
  - Rompiendo los modelos clásicos, las CCAA pueden concebir actuaciones aisladas con equidistribución mediante Proyecto de Reparcelación.
  
  - Se conciben para rematar obras de urbanización o para obtener dotaciones, y no para realizar transformaciones integrales de ámbitos, que es el campo propio de las actuaciones integradas.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Sobre la configuración de la unidad de actuación como un ámbito urbanizador, en términos diferenciados al área de reparto que estudiamos en esta monografía, véase: artículo 117 LS 76, en relación con los artículos 83.3 y 97.2 de la misma; artículos 144 – 147 LRSOU; artículos 14.2.c), 18.1.2.4.6. LRSV, al referirse a “ámbitos” de actuación; exponiendo IV LS y artículos 10, 11, 13-16, 20, 23, 24, también al referirse a ámbitos, que pueden ser, entre otros, unidades de ejecución, actuación, o polígonos; BOLAS ALFONSO, ob. cit., pág. 30, BLANQUER PRAT, ob. cit., 1993, pág. 183, SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho urbanístico...* cit., pág. 651 y ss; CANO MURCIA, *Proyecto y obras de urbanización*, La Ley – El Consultor, 2006, págs. 21 y 22; CASTILLO ZUBIA y otros, *Acuerdos municipales urbanísticos*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, págs. 117 y ss; DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, Aranzadi, 1997, págs. 428 y ss; acerca de los primeros entes territoriales asimilables a las mismas, véase CANO MURCIA, *Teoría y práctica del convenio urbanístico*, Aranzadi, 1997, pág. 20, y GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de derecho urbanístico*, Civitas, 1981, pág. 32, ARANA GARCÍA y otros, *Derecho urbanístico de Andalucía*, Tirant lo Blanch, 2003, págs. 341 y ss., BASSOLS COMA y otros, *Comentarios a la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid*, Lex Nova, 2002, págs. 174 y ss; ARMENGOT DE PEDRO, *Régimen del suelo...*, cit., pág. 94 y ss; DE MIER VELEZ, *Juntas de Compensaciones, asociaciones administrativas de cooperación y entidades de conservación*, Aranzadi, 2007, pag. 57;

- El Proyecto de Urbanización está pensado, tradicionalmente, para las obras integrales de urbanización de una Unidad de Actuación.
  
- Las CCAA pueden convertir el Proyecto de Urbanización en el instrumento preciso para proyectar toda obra incluida en una actuación urbanística, sea sistemática o asistemática.
  
- La posibilidad de equidistribuir en suelo urbano consolidado responde a una exigencia elemental del urbanismo que no puede quedar mal resuelta por un encorsetamiento en las categorías clásicas, producto de un escenario legislativo heterogéneo. La necesidad de hacer obras de urbanización para dotar a una parcela de suelo consolidado de la condición de solar es una realidad diaria del

---

MONTAÑES CASTILLO, *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pago en especie*, Aranzadi, 2007, págs. 330 y ss. TOLOSA TRIBIÑO, ob. cit., pág. 86; VILLALBA PÉREZ y otros, *Dossier práctico Juntas de Compensación*, Francis Lefebvre, 1999, págs. 41 y ss; acerca de delimitaciones sucesivas, como se comenta en otros epígrafes de esta monografía, véase GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, *Urbanismo y Ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005, págs. 203 y ss; MELÓN MUÑOZ y otros, *Dossier práctico Urbanismo*, Francis Lefebvre, 2007, págs. 1013 y ss; ACEDO RICO HENNING y otros, *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006, págs. 814 y ss; FERNÁNDEZ CANO y otros, *Derecho urbanístico* cit., pág. 462; CORRAL GARCÍA, *Entidades urbanísticas...* cit., El Consultor, 2003, págs. 48 y 115; LÓPEZ PELLICER, *La ordenación territorial y urbanística...* cit., pág. 287 y ss; PAREJO ALFONSO Y BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico...* cit., págs. 335 y ss; MENÉNDEZ REXACH y otros, *Manual de urbanismo...* cit., págs. 513 y 514, SALAS PÉREZ afronta esta cuestión en “Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística”, recogido en la página web [http://www.cepc.es/Publicaciones/Revistas/1/1980\\_092\\_045.PDF](http://www.cepc.es/Publicaciones/Revistas/1/1980_092_045.PDF). Véase el tratamiento que de las unidades de actuación hace MARINERO PERAL, “Gestión de actuaciones integradas: disposiciones generales y nuevos sistemas”, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000, págs. 572 y ss; BENGOTXEA ARRIETA, “Estudio de reciente jurisprudencia sobre gestión urbanística”, *RDUMA*, nº 246, diciembre, 2008.

urbanismo español, que en un gran porcentaje de casos afecta a varios propietarios. Es imposible que los planes puedan conocer las ilimitadas situaciones del suelo en que un remate de obra urbanizadora puede estar beneficiando a uno y perjudicando a otro, para proceder a delimitar las correspondientes unidades de actuación. Pero la inexistencia de la delimitación de una Unidad de Actuación en el suelo concreto afectado no puede significar que llegado el momento de rematar la urbanización, el propietario que se decida a construir su parcela deba cargar con los costes totales de la ejecución de la obra si quiere obtener licencia de obras mayores, produciendo un beneficio a los demás. Parece de este modo razonable que la reparcelación aparezca como una necesidad, sin sometimiento formal al requisito de la delimitación de una Unidad de Actuación, sino dentro del marco de una actuación aislada, toda vez que no pretende la transformación integral del suelo sino completar elementos parciales de urbanización.

##### **5. Las cesiones de terrenos dotacionales no son “gratuitas” en ninguna clase de suelo**

La postura Jurisprudencial que exige la delimitación de unidades de actuación para reparcelar tiene una traducción muy importante en las cesiones de terrenos dotacionales que tienen que hacer los propietarios. Cuando se actúa sistemáticamente, todos los propietarios de suelo ceden las dotaciones pero son compensados mediante el aprovechamiento. Por este motivo entendemos que las “cesiones obligatorias y gratuitas” de la legislación urbanística, “no son gratuitas”, porque se pagan en techo; en otro caso, se trataría de una expoliación no permitida

por la Constitución Española.<sup>202</sup> Esta posición ha sido desarrollada por la STSJ Castilla La Mancha de 23 de septiembre 2003 de forma muy clara.

Existen sin embargo sentencias que consideran que la atribución del aprovechamiento urbanístico al propietario de una actuación integrada no es una plusvalía ni puede considerarse beneficio. Es representativa la STS 17 de febrero 2004 al entender que no puede hablarse de equidistribución de beneficios entre los propietarios incluidos en la Unidad de Ejecución porque el único beneficio constatable – la posibilidad de aprovecharse de un mayor volumen edificable en sus parcelas –, no es un beneficio que resulte de la urbanización “sino que es el atribuido directamente por el plan”. Entendemos que es el plan el que concede el

---

<sup>202</sup> SALAS HERNÁNDEZ en Transferencias forzosas de propiedad por razones urbanísticas, *RDA*, nº 82, 1977, pág. 437 afirma: “Lo cual constituye, sin duda, una prueba de la resistencia por parte de las distintas legislaciones a reconocer el hecho - aceptado ya por la práctica generalidad de la doctrina – de que las cesiones gratuitas de terrenos no son, en definitiva, sino contribuciones ex ante y en especie en compensación por los beneficios que reporta al propietario obligado a ellas la obra urbanizadora. No se trata, pues, de ningún despojo, sino de una simple permuta de valores. De ahí que el problema fundamental, desde la perspectiva de la garantía constitucional de la propiedad privada, sea el de la equivalencia entre el valor del terreno cedido y el montante de las plusvalías urbanísticas. Equivalencia que exigen expresamente determinados ordenamientos (entre los que destacan los de Estados Unidos, Japón, Suiza y España)”. En este tema véase la clarividencia y temprana tesis de GARCÍA DE ENTERRÍA, contenida en su obra *Problemas actuales de régimen local*, Civitas, 1958, especialmente páginas 113 y ss. GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, “¿Cesiones gratuitas?”, *RDUMA*, nº 205, octubre, 2003, afirma: “...las cesiones gratuitas de suelo urbano, no existen. Siempre, la Administración u otros particulares, tienen que dar a cambio el equivalente de lo supuestamente cedido. Siempre.” Del mismo autor véanse: “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás”, *RDUMA*, 1994; “De nuevo sobre los errores en materia de cesiones de suelo”, *RDUMA*, nº 219, julio, 2005. En este último estudio afirma: “La solución de la Ley de 1976 dio lugar a una evidente injusticia, las cesiones desproporcionadas. Ahora (véanse artículos 199 y siguientes de la Ley de 1992) sólo hay cesiones en suelo urbano si en él se han determinado Unidades de ejecución (art. 205.1) y aun en este caso, aunque la Ley habla de «cesiones gratuitas», dice que se producían «tras la aprobación definitiva de los instrumentos redistributivos». La gratuidad como principio general ha desaparecido.”

---

aprovechamiento y, para consumirlo, obliga a su ejecución mediante gestión urbanística con las correspondientes obras de urbanización y, consecuencia de todo ello, se producirán los aumentos de valor. Por tanto, consideramos que el aprovechamiento es plusvalía mediante la consecución del proceso de transformación.<sup>203</sup>

## **6. Modos de obtener los tramos viarios interiores a las alineaciones del trazado**

### *A. UTILIZACIÓN DEL FORMATO DE ACTUACIONES INTEGRADAS Y DE ACTUACIONES AISLADAS*

La mal entendida “gratuidad” de las cesiones ha tenido una manifestación muy extendida en la legislación urbanística de las CCAA, en materia de viarios. Es habitual en las revisiones de planeamiento general que las alineaciones del suelo urbano sufran alteraciones,<sup>204</sup> dejando fuera de ordenación construcciones o solares vacantes que, por quedar dentro del viario público, deben eliminarse para

---

<sup>203</sup> Sin embargo, las fuentes de las plusvalías son diversas y no se limitan a una simple atribución de techo, como comentamos en esta tesis y como pone de relieve LUEÑA HERNÁNDEZ, ob. cit: “Dentro de esta acción urbanística, abarca las múltiples formas en que se manifiesta, sea una acción material (entre ellas, la apertura de calles, la ejecución de obras de urbanización, pero también líneas de transporte, equipamiento, etc.); una acción formal (la propia atribución de aprovechamiento, firma de convenio urbanístico); o un mero acto presunto o en tramitación (expectativas de aprobación definitiva de instrumento de planeamiento).”

<sup>204</sup> En el caso que usamos de referente o ejemplo para profundizar en las instituciones urbanísticas, no sólo se trata del señalamiento de una alineación para trazar un nuevo viario, sino en muchas ocasiones, del aumento del ancho (sección) de calle existente. Por ancho de calle entendemos la medida lineal que, como distancia entre dos lados de la calle, se toma como constante o parámetro que puede servir para determinar la altura reguladora y otras características de la edificación (así la define ESTEBAN NOGUERA, *Elementos de ordenación urbana*, Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, 1981, pág. 118).

realizar las obras de urbanización correspondientes. Las corporaciones locales se enfrentan a la necesidad de obtener estos suelos sin acudir a la expropiación. La adquisición debe producirse sin tocar la caja municipal y, por tanto, a través de alguna de las figuras de obtención de dotaciones que, mediante técnicas de perecuación, establece la legislación urbanística. Los dos grandes itinerarios que articulan las leyes autonómicas y que toman los ayuntamientos son: las actuaciones sistemáticas delimitando unidades de ejecución para reparcelación, y las actuaciones asistemáticas a través de las figuras establecidas autonómicamente.

Un primer criterio de conflicto es el tradicional argumento de que las actuaciones sistemáticas son para operaciones integradas que requieren obras completas de urbanización, mientras que las asistemáticas se aplican para otros fines distintos y menores. Este argumento, presente en la Jurisprudencia actual, estaba ya superado por el artículo 72 RGU, que permite la delimitación de unidades de actuación para sólo operaciones de equidistribución, sin necesidad de ninguna otra finalidad adicional ni, por tanto, de obras de urbanización. Sin embargo, los Tribunales Superiores de Justicia de algunas CCAA con grado de desarrollo urbanístico normativo importante, se cierran en torno a las obras integrales de urbanización y lo convierten en el criterio físico determinante de la procedencia de una actuación sistemática. Por tanto, la obtención de un viario en suelo urbano, al no tratarse de una actividad de gestión integrada sino de la adquisición y/o ejecución de un elemento de carácter parcial, no podría articularse mediante la delimitación de una Unidad de Actuación, conforme a la Jurisprudencia comentada. Esta concepción Jurisprudencial tiene sentido si la Ley autonómica sigue el criterio tradicional de

no permitir la delimitación de unidades de actuación si no es para transformación integral del suelo.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Véase el tratamiento que hace de la cuestión IGLESIAS GONZÁLEZ, “El principio de equidistribución y la delimitación de unidades de ejecución”, *RDUMA*, nº 164, septiembre, 1998, especialmente de la STSJ Castilla La Mancha de 30 de diciembre 1997, en cuyo análisis afirma: “Recordemos que la delimitación de la unidad de ejecución impugnada tenía por objeto la apertura de una nueva calle entre dos calles. Para el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha esta actuación aislada se puede ejecutar directamente mediante la expropiación forzosa, de manera que no es legalmente posible: “...delimitar polígonos ni unidades de ejecución para obtener el suelo gratuito destinado a servir a todo el municipio, ya que esto sería tanto como exigir a unos pocos propietarios que aportasen suelo gratuito para el servicio de toda la población, infringiendo elementales principios de justicia y vulnerando el de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución, sin obtener la necesaria compensación garantizada por el artículo 33. 3 de la Constitución.” En relación con esta problemática se pronuncia la STS 31 de octubre 1989: “Cuando de lo que se trata no es de dotar a un espacio de una infraestructura urbanística sino de un elemento concreto de aquélla, lo procedente no es delimitar un polígono o una unidad de actuación, sino de actuar a través de una actuación aislada.” Esta posición del TS se ha mantenido – no con la claridad conceptual deseable – a lo largo del tiempo. Prueba de ello es la sentencia de 26 de diciembre 2006, en la que considera que “para poder incluir suelo urbano (esto es el que el planeamiento haya considerado como susceptible de actuación aislada para ser transformado en solar) dentro de una unidad de ejecución es preciso que ello sea necesario para transformar parcelas en solares, por lo que no será admisible la inclusión en la inicial delimitación de la unidad de parcelas que ya ostentan tal cualidad.” Como comentamos a lo largo de esta monografía, el propio TS ha admitido las unidades de actuación frente a los polígonos, precisamente por la imposibilidad de delimitar éstos en caso de actuaciones en suelos urbanizados; como también ha admitido las unidades para operaciones de mera equidistribución: véase la STS 17 de octubre 1985: “Que, sin embargo, vista la especial dificultad que sus propias características -fundamentalmente la edificación existente- presenta el suelo urbano, para la delimitación de polígonos que cumplan los requisitos legalmente previstos, la misma Ley del Suelo excepciona sólo para este clase de suelo -nunca para el urbanizable- la posibilidad de jugar con porciones menores que forman las denominadas «Unidades de Actuación» a la que sólo podrá acudir cuando no resulta posible -repetimos, en suelo urbano- la delimitación de un Polígono, siendo requisito bastante -en este caso para legitimar la delimitación de estas unidades, la de que permitan la distribución justa entre los propietarios de los Beneficios y cargas derivados del planeamiento (artículo 117.3 del Texto Refundido)-. Se trata de los que denominamos “polígonos devaluados”, a que hacen referencia las SSTS 17 de octubre 1988 y 23 de octubre 1989.

Si seguimos este criterio Jurisprudencial, la obtención de un viario no puede ser el objeto de una actuación integrada mediante la delimitación de la correspondiente Unidad de Actuación, sino que habrá que recurrir a una actuación aislada a través de alguna de las figuras que estamos estudiando.<sup>206</sup> Reproducimos de nuevo la STSJ Extremadura anteriormente citada, por la contundencia de sus pronunciamientos en esta cuestión, junto a una Sentencia del TSJ de Valencia que dejan claro en primer lugar, que no puede haber actuaciones integradas para obras parciales y, en segundo lugar, que fuera de las actuaciones integradas no se permiten cesiones gratuitas, sino que hay que pagar los viales a obtener.<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> Una de las figuras tradicional de financiación de las actuaciones asistemáticas son las contribuciones especiales; véase GRAU ÁVILA en *Las actuaciones aisladas en suelo urbano*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, pág. 107, considera que estos tributos son una fórmula e recuperar para la comunidad una parte del aumento de valor que, como consecuencia de una actuación aislada, experimentan determinados suelos más o menos próximos. Véase la STSJ Canarias de 7 de abril 2001 y la STS 10 de febrero 1988.

<sup>207</sup> La STSJ Valencia 4 de abril 2007 considera: "Con ello, es evidente que, a falta de ulteriores precisiones en la legislación autonómica, el suelo urbano por consolidación de la urbanización hace referencia a aquel suelo que, aun cuando adolezca de alguna carencia que le impida ser solar, sin embargo la obra urbanizadora necesaria para alcanzar esa condición sea mínima, por estar ya realizadas las redes de servicios. De hecho, esto es lo que se deduce del artículo 10.2 del Decreto 201/98, que alude a la consolidación de la urbanización justamente por referencia a aquellos suelos en los que, por la escasa envergadura de la obra urbanizadora a realizar, permitan las actuaciones aisladas." La STS 6 de junio 1988 dispone que: «los terrenos urbanos destinados a viales son efectivamente de cesión gratuita y obligatoria por sus propietarios, siempre que se trate de viales locales que hayan de estar al servicio del respectivo polígono o Unidad de Actuación y siempre además que se ejecute el plan por polígonos completos o por unidades de actuación también completas (art. 117.1 y 3 LS y art. 36.1 RGU, en cuyo interior sea posible realizar la distribución equitativa entre todos los propietarios de los beneficios y de las cargas de la ordenación utilizando técnicas de reparcelación o de compensación [arts. 83.4, 97.2 y 117.2.b) LS, 36.2 y 3 RGU, etc.]. No siendo en cambio exigible la cesión gratuita de los terrenos del suelo urbano destinados a viales si no se actúa sistemáticamente por polígonos completos o por unidades de actuación también completas, sino ejecutando actuaciones lineales o aisladas características del suelo urbano (art. 117.1 LS y art. 36.1 del Reglamento), supuesto en el cual es ineludible emplear la expropiación de los terrenos afectados [arts. 134.2, 135.2, 144 y 145 LS y 194.a) y 197.2 RGU]. Así lo tienen declarado entre otras, las SS. 5

---

El postulado defendido por estas sentencias debe ser convenientemente explicado, ya que se presta a malentendidos conceptuales. Sobre el suelo urbano consolidado pueden realizarse actuaciones integradas cuando se produzca un cambio de modelo o una operación de mejora o reforma urbana. Se trata de, o bien una nueva concepción global urbanística de la zona (convertir una zona comercial en residencial), o bien actuar sobre los servicios o infraestructuras existentes (alumbrado público, abastecimientos o evacuaciones, suministro de energía, pavimentado, etc.) para realizar una reforma de carácter estructural, y no de mera reparación de algún elemento. La envergadura de la obra a realizar es un factor determinante para la Jurisprudencia, que no es proclive a admitir las unidades de actuación en suelo consolidado con el fin de que los propietarios costeen las obras de mantenimiento y reparación de alguna infraestructura o servicio deteriorado. Esta cuestión se trata en las SSTS 16 de diciembre 1993 y 30 de octubre 1999, así como en la STSJ Canarias 7 de abril 2001, que no permiten la delimitación de unidades de actuación para operaciones de mejora de servicios que no correspondan a nuevas concepciones globales sino a meros cambios puntuales en los servicios e infraestructuras existentes. Estas Sentencias no impiden al Ayuntamiento acometer estas obras ni impide que las costeen los propietarios mediante contribuciones especiales, pero no a través de cuotas en una Unidad de Actuación. Como en tantas otras ocasiones, la determinación de la procedencia de

---

mayo y 21 diciembre 1987 de esta Sala, ya que como dicen la S. 10 febrero 1987 (RJ 1987\581) (Sala 5ª) y de la nuestra SS. 23 enero 198, 22 junio 1981 y 11 julio 1984, entre otras, para poder exigir la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos viales del suelo urbano es presupuesto imprescindible que previamente se haya delimitado un polígono o una Unidad de Actuación con los requisitos que exigen los arts. 117.2 y 3 LS y 36.3 RGU y en el interior del cual se pueda hacer real la distribución justa de los beneficios y de las cargas de la ordenación entre todos los propietarios afectados tal como establece la legislación vigente indicada (arts. 83.4, 97.2 y 117.3 LS y 36.3 RGU)."

la Unidad de Actuación debe ser analizada ponderando las circunstancias particulares del caso concreto, tan variadas y complejas en la realidad urbanística.<sup>208</sup>

Rompiendo las argumentaciones anteriores existe una porción de pronunciamientos Jurisprudenciales del TS y de los TSJ que parecen permitir las unidades de actuación sin necesidad de obras integrales de urbanización y con fines de mera equidistribución.<sup>209</sup>

Esta concepción de la actuación integrada para obras parciales en los servicios o infraestructuras parece estar presente en el artículo 28 LUV, que permite diferir el pago de las cuotas de urbanización a las edificaciones preexistentes en una

---

<sup>208</sup> STSJ Valencia 15 de octubre 2000: “En cuanto a la circunstancia de que en el proceso reparcelatorio se previera (y se estuviese ejecutando) la renovación de obras de urbanización, es cuestión ajena en sí misma al mecanismo reparcelatorio. En efecto, la realización de obras de instalación de servicios o renovación de los mismos no es un objetivo para el que el ordenamiento jurídico disponga como único mecanismo el reparcelatorio, sino que éste implica la realización de obras de urbanización y –por tanto– se ubican dentro de él, cuando dichas obras se realizan en su ámbito, pero su realización no exige ni normativa ni conceptualmente la reparcelación. En consecuencia, y sin prejuzgar los procedimientos que el Ayuntamiento tenga a su disposición para realizar dichas obras en suelo urbano y la eventual posibilidad de su repercusión a los beneficiados, lo cierto es que...”

<sup>209</sup> La STS 23 de octubre 1989 afirma a este respecto: “Es bien sabido que el artículo 117 de aquella Ley, tras disponer que la ejecución de los Planes ha de realizarse en principio por Polígonos completos, posibilita en el suelo urbano, «cuando no sea posible la determinación de un polígono con los requisitos establecidos en el número dos, ni se trate de actuaciones aisladas», posibilita, decimos, que las operaciones urbanísticas sean llevadas a cabo mediante la delimitación de unidades de actuación que permitan al menos la justa distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. El presupuesto lógico de tal hipótesis es precisamente que la Unidad tenga una superficie adecuada para el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios, en el buen entendimiento de que se trata de beneficios o cargas relativas a la Unidad en sí, no a las relativas al resto de la ciudad, según reiteradamente ha declarado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.”

actuación integrada, cuando se trate de actuaciones urbanizadoras de reforma o rehabilitación de servicios (véase también artículo 240 ROGTU). En tal caso, las fincas quedarán sujetas al pago de un “canon” de urbanización, que se difiere hasta que se solicite licencia para reedificar.<sup>210</sup>

Dentro del criterio de esta Jurisprudencia proclive a las actuaciones integradas para actividades parciales sobre el suelo, sería posible la delimitación de la Unidad de Actuación para obtener el viario, siempre que se cumpla alguno de los objetivos del artículo 72 RGU. Conforme a este artículo basta con la posibilidad de que haya equidistribución, sin que se precise obra de urbanización alguna, para que sea viable la delimitación de la UA. Partimos del principio metodológico de que para que se pueda equidistribuir en el seno de la Unidad de Actuación es necesario que existan beneficios y cargas que repartir entre los propietarios. La carga en este caso es la cesión de una porción de suelo de los particulares a la Administración para hacer el viario. Para que los propietarios soporten esta carga deben recibir en compensación el beneficio del “aprovechamiento urbanístico”, como hemos comentado anteriormente.<sup>211</sup> Es por tanto el aprovechamiento la causa eficiente de

---

<sup>210</sup> Afirma el precepto: “En las actuaciones urbanizadoras que no supongan primera implantación de servicios para edificios o instalaciones preexistentes, sino mera renovación, ampliación o reestructuración de dichos servicios, no cabrá imponer a la propiedad de los referidos edificios el pago de cuotas por los costes de urbanización de los mismos, salvo que su devengo se difiera hasta el momento de su reedificación, quedando la parcela afecta al pago del canon de urbanización, cuyo pago quedará afecto registralmente. A tal fin, el programa contendrá una propuesta de ordenanza reguladora del citado canon de urbanización que será aprobada junto con el Programa de actuación integrada. Las edificaciones preexistentes abonarán, en todo caso, los costes de urbanización correspondientes a los nuevos servicios implantados.”

<sup>211</sup> DIAZ LEMA, “Régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable”, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000, pág. 227, afirma que la LCL exige, en el artículo 12, que exista equidistribución, de lo que deduce que “no es fácil predecir el cumplimiento de esta condición, pero quizá se pueda adelantar que debe ir vinculada a la

la plusvalía, y éste es el motivo de que las administraciones rescaten “una parte del aprovechamiento lucrativo privado” de las actuaciones. Desde este planteamiento, si la Administración quiere obtener un vial u otra dotación podría hacerlo concediendo aprovechamiento al particular y obligándole a equidistribuir y, dentro de la equidistribución, a ceder el sistema local (o red secundaria) de comunicaciones. Esta situación podría provocar que la Administración concediera mayor aprovechamiento a una zona del suelo consolidado sin atención a un modelo de ciudad, sino tan sólo para tener un techo que le permita pagar el suelo de la dotación. El escenario que describimos coincide con el recogido en la importante Sentencia del TSJ de Castilla León de 23 de septiembre 2003, que estamos citando fragmentadamente en esta tesis.<sup>212</sup>

---

intensidad de la actuación, a la obtención de plusvalías, etc.” El autor liga la justificación de la delimitación de una Unidad de Actuación, a la existencia de plusvalías. En otro caso, entiende que debe acudir a las contribuciones especiales. Este argumento enlaza con lo dicho anteriormente acerca del origen de las plusvalías, que no tiene que ser la concesión de aprovechamiento urbanístico, sino que puede proceder de otras fuentes de aumento del valor, manteniéndose el mismo consumo de techo. Las cargas a soportar no pueden ser superiores a los beneficios porque se generaría un efecto confiscatorio no permitido en nuestro estado de derecho dentro del marco constitucional (véase MARTÍN BLANCO, “Derecho de propiedad y compensación urbanística”, en *Libro homenaje al profesor José Beltrán de Heredia y Castaño*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1984, pág. 487 y ss.).

<sup>212</sup> “La solución puede encontrarse, como se dice en la sentencia del TS de 29 de octubre 1996, logrando tal finalidad analógicamente, «a través del deber individual de costear la parte de urbanización que corresponde exclusivamente a su espacio territorial art. 83.3.2º de la Ley del Suelo de 1976 y a la cesión de suelo determinado en el art. 83.3.1. de la misma Ley y comoquiera que dicha carga no puede ser distribuida entre ningún propietario, ha de ser adecuadamente retribuida o mediante el instituto de la expropiación o a través de cualquier otro sistema compensatorio que reequilibre la carga impuesta, siendo técnicas compensatorias utilizables la cesión de suelo edificable en diferente ubicación o la atribución de superior aprovechamiento urbanístico en el resto de la parcela.”

Pero cabría plantearse, sin embargo, que la plusvalía se produzca sin necesidad de que se conceda mayor aprovechamiento, por ejemplo por cambios de usos de menor a mayor valor o remodelaciones que producen una revalorización del paisaje urbano. Este razonamiento nos lleva a considerar que la apertura de un viario puede ser entendida como un elemento de aumento de valor de los terrenos con fachada al mismo o que se beneficien directamente del acceso y, en consecuencia, podría analizarse la posible generación de plusvalías sin aumento de techo. Si así se concluyese, podría delimitarse una Unidad de Actuación en suelo urbano consolidado para obtener un vial sin necesidad de conceder aprovechamiento alguno a los propietarios afectados, ya que éstos recibirían la plusvalía que produce en sí misma la implantación del viario y tendrían que compartirla con la Administración, mediante el correspondiente reparto en reparcelación. El problema de este planteamiento no está en su coherencia urbanística, sino en la cuantificación de un elemento ambiguo, como es la plusvalía por mejora de condiciones. Determinar cuánto se revaloriza cada unidad de suelo como consecuencia de una obra pública – en este caso la apertura de vial –, es un asunto espinoso que puede ser objeto de soluciones antagónicas. A diferencia, si la plusvalía se asocia al aumento de techo, es posible cuantificar el número exacto de metros aumentados y, aplicando a cada unidad un valor de repercusión despejado conforme a los criterios técnicos de valoración, encontrar una cifra defendible de plusvalor.

No es ajena la Jurisprudencia a la obtención de dotaciones mediante actuaciones integradas, como demuestran las propias unidades discontinuas voluntarias de la LS 76 y la Jurisprudencia que las apoyó. La cesión de viario mediante actuación

integrada sin aumento de techos se estudió en la STS 4 de enero 2007, y el Alto Tribunal consideró viable la delimitación de la Unidad de Actuación.<sup>213</sup>

Sin embargo, existen resoluciones de los Tribunales que han contemplado la delimitación de la Unidad de Actuación como un fraude de Ley, en el entendimiento de que la Administración pretendía eludir el pago del suelo creando artificialmente la actuación integrada para obtener de forma gratuita (mal llamada así) la dotación; la STS 30 de octubre 1999 describe esta situación con pronunciamientos de cierta firmeza.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> “La Unidad de Ejecución se justifica por la necesidad de ceder y urbanizar el vial que conecta la Avenida Santa María del Puig y la C/ San Francisco de Asís que ya venía prevista en el Plan General de la población aprobado en el año 1991. A la vista de esta previsión resulta obvio que no procede entender que se trate de una finalidad espuria, antes al contrario con dicha actuación se trata de permitir la conexión del sistema viario con la totalidad del suelo urbano consolidado C/ Virgen del Rosario con Av. Santa María del Puig.”

<sup>214</sup> “La sentencia recurrida considera que, dada la simple finalidad de dotar al terreno de un elemento que le faltaba, habría sido procedente una actuación aislada en suelo urbano; que la delimitación de la Unidad de Actuación afecta a las dos parcelas indicadas, pero casi en su totalidad a una sola y no tiene más finalidad que la de evitar una expropiación forzosa... y que la unidad delimitada no respeta, en fin, el principio de justo reparto de beneficios y cargas (...). No es, desde luego, excepción a esta posibilidad de control jurisdiccional la potestad discrecional de delimitación de polígonos, sujetos a los requisitos del artículo 117.2 del TRLS de 1976, ni tampoco la delimitación de unidades de actuación en suelo urbano que aquí se discute, ya que las mismas son pertinentes donde no proceden las actuaciones aisladas y deben permitir, al menos, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, como expresamente recuerda el artículo 117.3 del mismo Texto Refundido. (...) actuaciones urbanísticas integrales, que tratan de dotar a un espacio determinado de las infraestructuras urbanísticas -viales, parques, jardines públicos etc.- a que se refiere el artículo 83.3.1º del TRLS. El polígono o la Unidad de Actuación -afirma la Sentencia de 31 de octubre de 1989 (RJ 1989\7595)- «contemplan por su propia naturaleza un espacio al que debe dotarse de infraestructura urbanística por medio de la cesión gratuita de los terrenos afectados a aquélla. La misma sentencia que se acaba de citar precisa que cuando de lo que se trata no es de dotar a un espacio de infraestructura urbanística sino de un elemento concreto de aquélla, lo precedente no es delimitar un polígono o una Unidad de Actuación, sino actuar

---

Debe tenerse en cuenta que, conforme a la normativa autonómica que hemos comentado anteriormente, esa Unidad de Actuación puede delimitarse sobre un suelo que estaba consolidado, desconsolidándolo, o bien podría configurarse respetando el carácter consolidado del suelo. Con la LRSV de 1998 optar por uno u otro formato tenía consecuencias importantes en los derechos y deberes de los propietarios de suelo, ya que en el suelo no consolidado se producían cesiones de dotaciones, y el propietario sólo consumía un porcentaje del aprovechamiento, toda vez que el resto era de la Administración. Frente a sentencias como la que hemos comentado de 30 de octubre 1999, existe otra porción de pronunciamientos judiciales que admiten la delimitación de la Unidad de Actuación para obtener el vial en el entendimiento de que de esta forma se compensa al particular mediante la atribución de un aprovechamiento, incluso desconsolidando el suelo y sometiénolo al régimen que la LRSV de 1998 establecía para el propietario de suelo urbano no consolidado.<sup>215</sup>

---

a través de una actuación aislada, con criterio que reitera la Sentencia de 16 de diciembre de 1993 (RJ 1993\9642). Es ése el supuesto que se contempla cuando se trata de suprimir un estrechamiento en una vía ya urbanizada, abierta al tráfico desde hace años, estableciendo la alineación que reserva a la misma el Plan General de Ordenación Urbana. Esta operación no constituye una actuación urbanística integral sino una «actuación aislada» que trata de aportar un elemento concreto al suelo urbano. La expropiación forzosa de la parcela afectada es, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del TRLS, el medio idóneo para la ejecución de tal actuación.”

<sup>215</sup> En este sentido se pronuncia la STSJ Castilla León de 15 de julio 2005: “Como punto de partida es preciso recordar los motivos por los que la Orden de fecha 28 de octubre de 2002 esgrimía para, estimando parcialmente el recurso, verificar dicha modificación pasando el suelo de sendas unidades de suelo urbano consolidado a no consolidado. Así, dicha Orden haciendo aplicación del art. 12 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León y teniendo en cuenta que según las NN UU Municipales aprobadas es preciso en los sectores UE-4 y UE.5 la obtención de dotaciones urbanísticas, ya que en ambos casos el nuevo planeamiento señala un vial, considera más adecuado su clasificación como suelo urbano no consolidado, por cuanto que ello permite que dicha dotación urbanística se obtuviera dentro de una actuación integrada y mediante alguno de los sistemas de actuación que prevé la Ley 5/1999 en su art. 74, y sobre todo porque además el art. 69.1 de dicha Ley, al

Sobre esta Sentencia hacemos un pequeño, pero necesario, comentario. Afirma la Sentencia que no se aplica el régimen de las actuaciones aisladas para obtener el vial porque el artículo 69 LCL - que las regula - identifica el fin de las mismas con la "ejecución" de sistemas generales y demás dotaciones públicas, y no de "obtención" de los suelos. Para la obtención deben aplicarse, según la Sentencia, actuaciones integradas. Si observamos el texto del artículo 69 LCL comprobamos que este argumento es meramente semántico.<sup>216</sup>

---

referirse al objeto de las actuaciones aisladas, habla de ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, no de su obtención. Por el contrario la parte actora insiste en que es suelo urbano consolidado bien porque las parcelas de su propiedad se tratan de verdaderos solares, y que para el caso de que no lo fueran bastarían meras actuaciones aisladas para su uso inmediato al tener todos los servicios e integrarse en la malla urbana."

<sup>216</sup> Establece el artículo en su redacción según Ley 4/2008:

"Artículo 69. Actuaciones aisladas.

1. Las actuaciones aisladas pueden tener por objeto:

- a. Completar o rehabilitar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, o bien edificar los solares o rehabilitar las construcciones existentes en los mismos. A tal efecto, pueden desarrollarse, mediante gestión pública o privada:
  1. Actuaciones de urbanización.
  2. Actuaciones de normalización.
  3. Actuaciones de urbanización y normalización.
- b. Ejecutar los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como ampliar los patrimonios públicos de suelo, en toda clase de suelo. A tal efecto pueden desarrollarse, mediante gestión pública:
  1. Actuaciones de expropiación.
  2. Actuaciones de ocupación directa.
  3. Actuaciones mediante obras públicas ordinarias, conforme a la legislación de régimen local.

2. La gestión de las actuaciones aisladas puede ser:

- a. Pública, asumiendo la condición de urbanizador el Ayuntamiento u otra de las entidades citadas en el primer apartado del artículo 67.
- b. Privada, asumiendo la condición de urbanizador los propietarios u otras personas que adquieran dicha condición conforme a lo previsto en esta Ley."

---

Como también estableciera el texto anterior a la reforma de 2008, las actuaciones aisladas pueden realizarse según el precepto mediante “expropiación”. Este instituto – la expropiación – no sirve para ejecutar obras públicas, sino para obtener los suelos necesarios sobre los que estas obras se ejecutarán.<sup>217</sup> Por tanto, la obtención del viario bien puede hacerse – y debe hacerse habitualmente – mediante la expropiación como actuación urbanística aislada prevista por la propia LCL. La paradoja está en que si la iniciativa de la cesión es privada, se trataría de una actuación aislada privada, en la que el solicitante de la licencia tiene que “ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento”, por disponerlo así el artículo 70 de la LCL. Es decir, si la obtención del viario parte de la iniciativa pública, es preciso expropiar, y si parte de la privada a propósito de la obtención de licencia, la cesión es gratuita. Tanto el artículo 69 como el 70 de la LCL deben articularse con respeto al derecho de propiedad privada construido constitucionalmente, cualquiera que sea el formato urbanístico a utilizar, toda vez que las técnicas urbanísticas no pueden darse de espaldas al resto del ordenamiento jurídico, especialmente a derechos que soportan el orden constitucional.

*B. ACTUACIONES AISLADAS DE CESIÓN GRATUITA DE VIALES,  
ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA*

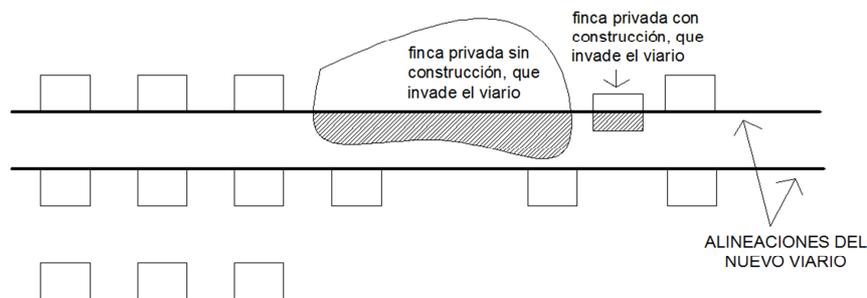
Si hasta ahora hemos insistido en la imposibilidad constitucional de que las administraciones públicas adquieran bienes de los particulares sin compensarles, no parece que éste haya sido el sentir de los legisladores autonómicos, ya que en

---

<sup>217</sup> No olvidemos la expropiación con concesionario de obra pública, en la que el concesionario asume los costes expropiatorios y constructivos y explota el servicio correspondiente; imaginemos un aparcamiento subterráneo, una autopista de peaje, etc.

algunas leyes regionales se establecen cesiones gratuitas de viales en suelo consolidado. Y no estamos utilizando el calificativo “gratuitas” en sentido erróneo, sino literal, ya que se trata de que el particular entregue a la Administración la porción de suelo destinada a vial, sin compensación alguna.

La situación podría representarse gráficamente de muy diversas maneras, por lo que nos es útil el gráfico siguiente para visualizarla.



La cuestión viene de largo, ya que la LS56 ya contemplaba cesiones gratuitas en sus artículos 129 y 130, que establecían adquisiciones coactivas de viales.<sup>218</sup> La superficie de suelo a ceder se fijaba por varios criterios: la anchura de calles, existencia de cruces, proporción de suelo edificable, altura de plantas y distancia a la dotación.

<sup>218</sup> Véase el tratamiento que de la obtención de viales hace el PGM de Madrid en MARTÍN HERNÁNDEZ, ob. cit: “Necesariamente, se incluirá suelo de dotaciones cuyo valor no supere 1 el 15 por 100 del aprovechamiento global de los terrenos señalados en el párrafo anterior y viales vinculados a unos u otros suelos. Se establece, por tanto, una limitación a la carga.”

Algunas leyes autonómicas regulan esta figura refiriéndose a una cesión parcial de la parcela, que suele enunciarse en un tanto por ciento de la superficie de la parcela en cuestión.<sup>219</sup> Hay casos en los que la cesión gratuita opera sin límite superficial, como ocurría en el derogado artículo 219 LAG.<sup>220</sup> La Ley 3/2009 ha omitido este precepto y su regulación se hace con referencia al pago en aprovechamiento al propietario, o mediante justiprecio expropiatorio (artículo 192). En sentido contrario camina el RUCL, que en 2004 reconoció el derecho del propietario que cede suelo para el vial a ser compensado, pero que en reforma de 2009 elimina este planteamiento para reconocer una obligación unilateral de cesión:

---

<sup>219</sup> Artículo 181 LCT: "Sistema de cesión de viales en suelo urbano.

El sistema de cesión de viales en suelo urbano se aplicará conforme a las siguientes reglas:

a) Los propietarios deberán ceder al Ayuntamiento los terrenos destinados por el planeamiento a viales, así como aquéllas zonas verdes y espacios libres interiores a las alineaciones, siempre que el conjunto de dichas cesiones no supere el 10 por 100 de la superficie de la parcela."

Artículo 167 LM: "Cesión de viales.

1. Cuando sea preciso regularizar la alineación de una parcela conforme al planeamiento, se podrá establecer de forma directa la cesión gratuita de los terrenos calificados como viales públicos y, además, el compromiso de su urbanización como requisito previo a la obtención de licencia para edificar.

Cuando la cesión de terrenos suponga más de un 20 por 100 de la parcela o quede ésta como inedificable, el propietario tendrá derecho a la delimitación de una Unidad de Actuación para la justa compensación de cargas o su indemnización a cargo de la Administración actuante."

<sup>220</sup> Artículo 219 LAG: "Cesión de viales.

1. En la zona periférica e incluso en suelo urbano de los pequeños municipios con Plan General cabe utilizar el sistema de actuación de cesión de terrenos viales, conforme a las siguientes características:

a) Los propietarios deben ceder al Ayuntamiento los terrenos destinados por el Plan a viales, zonas verdes y espacios libres."

Texto del año 2004	Texto del año 2009
<p>“Deber de cesión: los propietarios deben ceder gratuitamente al Municipio los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico. Este deber no debe impedir que los propietarios puedan materializar el aprovechamiento que les corresponde. A tal efecto, cuando no puedan materializar dicho aprovechamiento sobre la superficie neta de las parcelas resultantes tras la cesión, el Ayuntamiento puede optar entre...”</p>	<p>“Entregar al Ayuntamiento, con carácter de cesión gratuita, los terrenos necesarios para completar o regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico.”</p>

A propósito de la obtención de dotaciones que estudiamos lo largo de estos últimos epígrafes, nos vemos en la necesidad de recordar nuevamente que las cesiones gratuitas en el urbanismo no existen, ya que nuestro sistema de propiedad constitucional no permite el vaciamiento del patrimonio de los particulares para llenado de los patrimonios públicos sin pago o compensación, puesto que esto sería una actividad expoliativa.<sup>221</sup> En el mismo sentido se pronuncian los textos Jurisprudenciales al plantearse la cuestión de la cesión de viales dentro de las mallas urbanas, como lo hace la STSJ Castilla León de 23 de septiembre 2003, de gran importancia en este asunto.<sup>222</sup>

<sup>221</sup>LÓPEZ PELLICER, *La Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia*, Diego Marín, 2002, pág. 292, afirma: “Parece lógico entender que la cesión hasta el 20 por 100 también habrá de ser objeto de compensación, con el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la porción de suelo cedida para viario, porque la cesión “gratuita” a la Administración – sin pago de precio – no puede suponer falta de compensación – en aprovechamiento urbanístico de la parte retranqueada, al resto de suelo edificable –, so pena de producir la confiscación de un bien de titularidad privada, que veda el artículo 33 CE, en relación con los valores de justicia e igualdad de trato (art. 53.1 del texto magno).”

<sup>222</sup> “... como es el caso, de actuaciones urbanísticas aisladas que no conllevan la aplicación de procedimiento alguno de distribución de cargas y beneficios del proceso urbanizador, dado que podría llevar a una auténtica confiscación de los bienes de los ciudadanos, prohibida por el art. 33.3 de la Constitución ... ya que dicho precepto, puesto en relación con el art. 70 del mismo texto legal, incluye dentro del deber genérico de «completar la urbanización» el de ceder gratuitamente los terrenos exteriores a las alineaciones, deber

---

que no se había cumplido y que es el controvertido en este litigio. Ahora bien, tiene razón la recurrente cuando sostiene que este deber [se está refiriendo a la cesión de viales] si se impone sin límite alguno [por ejemplo, pidiendo al propietario de un solar pequeño, la pavimentación de 50 m lineales de viario] puede ser contrario al orden constitucional y al principio básico y fundamental de toda la ordenación urbanística del suelo consistente en reparto equitativo de beneficios y cargas, que el art. 5 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) establece al disponer que «las Leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística en proporción a sus aportaciones». Para que ello no ocurra este deber de cesión gratuita de los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento, en suelo urbano consolidado, no puede desconectarse del principio del reparto equitativo de los beneficios y las cargas que ha garantizarse en todo caso. En definitiva debe efectuarse una aplicación sistemática del art. 18.2 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León con el art. 5 LRSV y lo dispuesto en el art. 4.c de la Ley 5/1999 que establece como objetivo de la actividad urbanística pública «garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la propia actividad urbanística pública, así como el reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados de cualquier forma de actividad urbanística». El problema surge a la hora de hacerlo efectivo en los casos como el presente, dado que la igualitaria distribución de derechos y cargas se instrumenta normalmente a través de la previa delimitación de unidades de actuación de entidad suficiente para permitir esa igualitaria distribución, que en el caso enjuiciado falta al tratarse de suelo urbano consolidado con un solo propietario y sin existencia anterior de delimitación de polígonos o unidades de actuación, en él no es posible físicamente esa distribución. (...) y comoquiera que dicha carga no puede ser distribuida entre ningún propietario, ha de ser adecuadamente retribuida o mediante el instituto de la expropiación o a través de cualquier otro sistema compensatorio que reequilibre la carga impuesta, siendo técnicas compensatorias utilizables la cesión de suelo edificable en diferente ubicación o la atribución de superior aprovechamiento urbanístico en el resto de la parcela». (...) la exigencia de cesión gratuita de parte del terreno para vial en suelo urbano consolidado, al haber sido compensado el propietario con un mayor aprovechamiento urbanístico, mediante la aplicación analógica del art. citado 83.3, que se refiere a cesiones al servicio del polígono o Unidad de Actuación, al establecer un sistema adecuado de compensación de las cargas urbanísticas; al amparo de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León en la que, a diferencia del Texto Refundido de 1976, sí se exige la cesión, ésta debe estar compensada con cualquier sistema que reequilibre la carga, para no vulnerar el principio básico de reparto equitativo de beneficios y cargas... En definitiva se considera que la carga impuesta a la recurrente derivada de la cesión de suelo para vía pública está debidamente compensada con los claros beneficios derivados de la ordenación urbanística llevada a cabo con la aprobación del PERI el 3 de abril de 1999, en comparación a su situación urbanística anterior.”

La compensación o conmutación a los propietarios puede articularse a través de muy diversas técnicas en el ordenamiento jurídico, que van desde el convenio, la compensación con aprovechamiento en el marco de una Unidad de Actuación, la transferencia de aprovechamiento, la reserva de aprovechamiento, la adscripción para ocupación directa, la expropiación con pago en dinero o en suelo, etc. Las leyes autonómicas regulan todas estas figuras que sirven a la obtención de suelos y, por tanto, a la obtención de los viales de todo nuevo planeamiento. Conscientes de la necesidad de compensar al propietario de suelo, algunas leyes autonómicas se remiten expresamente a estos procedimientos, como el artículo 155 LE.<sup>223</sup> Con esta dicción, la Ley extremeña está dejando claro que al propietario o se le paga mediante aprovechamiento lucrativo privado atribuido en una Unidad de Actuación, mediante las prestaciones de un convenio urbanístico o mediante el justiprecio en dinero o en especie de una expropiación. En el mismo sentido parece pronunciarse la LUV en su artículo 184.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> “El suelo destinado a dotaciones públicas de cuya entrega dependa la obtención de la condición de solar edificable en el contexto sea de actuaciones de urbanización, sea de actuaciones edificatorias, se obtendrá en el supuesto previsto en el apartado anterior por:

- a. Entrega obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación voluntaria o forzosa.
- b. Entrega en virtud de convenio urbanístico a suscribir entre la propiedad afectada por la actuación y la Administración actuante.
- c. Expropiación por la Administración actuante”

<sup>224</sup> “El otorgamiento de licencia urbanística para la construcción de parcelas o solares en suelo urbano requiere, en tanto no se desarrollen programas, que su titular cumpla las siguientes condiciones:

- c) Transmitir a la administración el suelo dotacional preciso para urbanizar dotando a la parcela de la condición de solar, sin perjuicio de su derecho a servirse de esa cesión para dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado siguiente o, alternativamente, a reservarse el aprovechamiento cedido.
- d) Compensar los excedentes de aprovechamiento que se pretenden edificar.”

La posibilidad de actuar asistemáticamente con equidistribución y sin obras integrales de urbanización parece estar presente también en la legislación valenciana (artículo 146 LUV, en relación con el artículo 21.4), en los términos que analizamos en diferentes epígrafes de esta monografía.

## **X. LA OBTENCIÓN DE DOTACIONES MEDIANTE ÁREAS DE REPARTO EN SUELO URBANO**

Recordemos que el área de reparto es el ámbito territorial al que se aplica un mismo aprovechamiento de referencia para “repartir” entre los propietarios. La ruptura de moldes zonales y de formatos aplicables a los mismos tras la STC 61/1997 queda reflejado en el texto articulado de la LRSV de 1998 y se intensifica con el vaciamiento de competencias estatales que exhibe la LS de 2008. Las legislaciones autonómicas serán las que identifiquen los ámbitos, zonas o áreas para actuar urbanísticamente, y el mecanismo de derecho urbanístico aplicable a las mismas. Para afrontar la necesidad de obtención de dotaciones en suelos urbanos – y en urbanizables y no urbanizables conforme a algunas leyes autonómicas -, se pulverizaron los requisitos procedimentales de la legislación tradicional mediante la introducción de la figura de las áreas de reparto uni y pluriparcelarias. Ya no es preciso acudir a los mecanismos de las actuaciones aisladas tradicionales de iniciativa pública, con su correspondiente carga social (expropiación, contribuciones especiales, etc.), ni es preciso hacer una delimitación expresa de una Unidad de Actuación sistemática en el planeamiento general o en

procedimiento independiente posterior.<sup>225</sup> Por virtud de la normativa autonómica y sin necesidad siquiera de reflejo reglamentario en el planeamiento municipal, la obtención de viarios en suelos consolidados se produce por la delimitación *ex lege* de ámbitos conocidos como áreas de reparto o denominación equivalente.

Su desenvolvimiento genérico es el de las transferencias de aprovechamiento urbanístico ya expuesto. El/los propietarios de parcelas en suelo urbano que precisen cesiones de viarios frontales o laterales, podrán edificar cediendo el viario y materializando aprovechamiento dentro de la parcela. Nada hay que objetar a la construcción equidistributiva, puesto que consumen un techo (aprovechamiento objetivo) superior al que les corresponde por atribución del planeamiento (aprovechamiento subjetivo). La carga de la cesión está acomodada a la doctrina del servicio o destino, puesto que la dotación está destinada al servicio o utilidad urbanística de los cedentes – y también consumidores -.<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> De hecho, algunos planeamientos han reconvertido las unidades de actuación en áreas de reparto, para mantener la equidistribución en suelo consolidado, no susceptible de unidades de actuación; El PGM de Santa Cruz de Tenerife, al adaptarse al Decreto Legislativo 1/2000 afirma que “Por último, una variación significativa en cuanto a comprensión, y no en cuanto a ordenación, es el cambio de denominación, surgido del DL 1/2000 de las clases y categorías de suelo, para el que se establece la tabla de equivalencias en el documento de Memoria de la Adaptación. Otro cambio semántico importante es la transformación de las unidades de actuación en suelo urbano consolidado, ya que la LOTC contempla que este tipo de suelo no se puede desarrollar mediante unidades de actuación, pero sin embargo la adaptación considera oportuno seguir manteniéndolas como áreas de reparto de beneficios y cargas. A este respecto, la Memoria de la Adaptación también muestra una tabla de equivalencias.”

<sup>226</sup> SANTOS DÍEZ, “Las técnicas para el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento. Áreas de reparto y aprovechamientos tipo”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006, pág. 826, afirma que: “Por tanto, expresamente en la LUV se habilita la posibilidad o necesidad de equidistribución en suelo urbano consolidado y, en su caso, la aplicación de TA en SUC, con lo cual se rompe la postura de las leyes autonómicas que han querido huir de dicha posibilidad. Incluso en Castilla La Mancha se ha modificado la Ley 2/1998 (en su artículo

Sin embargo y como hemos comentado anteriormente, la construcción del área de reparto para obtener suelos dotacionales mediante trasferencias es difícilmente encajable entre los deberes de cesión de suelo que corresponden al propietario en el artículo 16 LS. Este artículo establece los deberes de los propietarios de suelos sometidos a actuaciones de urbanización o de dotación por el artículo 14 LS. En este último precepto se consideran actuaciones de dotación las destinadas a un cambio de uso o que provoquen aumento de techo. En otro caso, no están comprendidas en el precepto y no se les aplica el artículo 16, por lo que no se generan los deberes de cesión de suelo que en éste se establecen. No obstante las complejas interpretaciones de este precepto, las legislaciones autonómicas las siguen regulando, por lo que nos interesa conocer su mecánica urbanística. Esta mecánica puede explicarse referida a un área de reparto uniparcelaria o pluriparcelaria, con datos reales de aprovechamiento.

## **1. Área de reparto uniparcelaria**

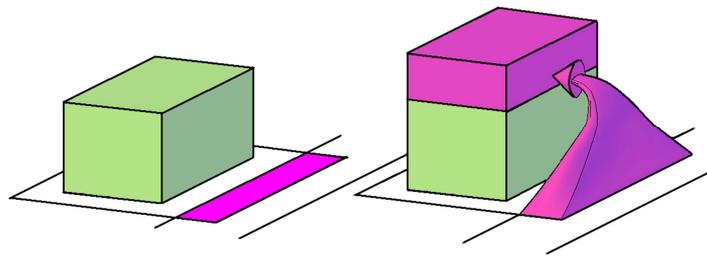
### *A. RAZONAMIENTOS NUMÉRICOS DEL ÁREA UNIPARCELARIA*

La explicamos aplicada a un supuesto real con los siguientes datos. Una finca privada tiene 250 m<sup>2</sup> de suelo. De éstos, 200 m<sup>2</sup> se ubican dentro de alineación para ser consumidos en parcela neta, y los otros 50 m<sup>2</sup> están en zona destinada a viario. Dentro de la parcela existe un aprovechamiento objetivo (permitido por el PGMO) de 300 m<sup>2</sup> de techo. Para que el propietario tenga que ceder los 50 m<sup>2</sup> de viario, es preciso que el aprovechamiento subjetivo que genera la porción dentro de

---

45 LOTAU) con la Ley 1/2003, precisamente, para evitar los recursos de inconstitucionalidad por prever equidistribución en SUC.”

alineación, sumado al que produce la porción destinada a viario, sumen los 300 m<sup>2</sup> de techo, como representamos en el siguiente gráfico. En él se observa de izquierda a derecha una misma finca, que invade el viario (sombreado en rojo). La edificabilidad permitida sobre la misma se aplica a la parte privativa que no invade el vial y su traducción es el volumen levantado en verde (dibujo a la izquierda). Pero en la parcela puede consumirse mayor techo, y el propietario desea hacerlo cediendo la porción de finca situada fuera de las alineaciones y materializando el techo correspondiente a ese suelo dentro de la parcela de aprovechamiento lucrativo privado (dibujo a la derecha).



Para articular esta situación se divide el techo objetivo (el total materializable) entre la superficie total;  $300 \text{ m}^2\text{techo} / 250 \text{ m}^2\text{suelo} = 1,2 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$ ; éste es el aprovechamiento subjetivo que se le va a atribuir al propietario dentro de la parcela urbanística, que es la porción que queda dentro de la alineación. Por tanto, 200 m<sup>2</sup> de suelo de parcela edificable, por  $1,2 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s} = 240 \text{ m}^2$  de techo de aprovechamiento subjetivo por atribución (volumen en verde). Si el propietario quiere adquirir los 60 m<sup>2</sup> que le permiten consumir 300 m<sup>2</sup> de techo total (volumen en rojo), tendrá que ceder los 50 m<sup>2</sup> de suelo destinado a viario. Estos 50 m<sup>2</sup>, con un aprovechamiento unitario de  $1,2 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$ , generan un techo dentro de la parcela de

50 x 1,2 = 60 m<sup>2</sup> de techo; que unidos a los 240 anteriores, le dan un techo total de 300 m<sup>2</sup>.

*B. CONSTITUCIONALIDAD DE LA FIGURA. LA SENTENCIA 365/2006 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Esta misma figura se utiliza en la Comunidad Valenciana desde 1994, y se ha exportado a otras leyes autonómicas que la introducen con temor a los posibles recursos de inconstitucionalidad. Así podría suceder en el Reglamento de Urbanismo de Castilla León, cuyo artículo 41 parece estar definiendo áreas de reparto uniparcelarias en suelo urbano, ya que concede al propietario de una finca que ocupa parte de parcela y parte de viario, consumir el aprovechamiento de la zona del vial, dentro de la parcela.<sup>227</sup>

Esta posible inconstitucionalidad está alentada por la STC 365/2006, que ha causado reacciones diversas entre los autores, especialmente los partidarios de la perecuación en suelo urbano. Esta sentencia considera que en suelo urbano consolidado no se puede obligar al propietario a ceder equipamiento. De este modo hace inviables las áreas de reparto en suelo urbano consolidado, que son ámbitos de equidistribución en los que se hace cesiones de suelo de equipamiento

---

<sup>227</sup> El artículo afirma: "Deberes en suelo urbano consolidado... 1.b. Deber de cesión: los propietarios deben ceder gratuitamente al municipio los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico. Este deber no debe impedir que los propietarios puedan materializar el aprovechamiento que les corresponde. A tal efecto, cuando no pueden materializar dicho aprovechamiento sobre la superficie neta de las parcelas resultantes tras la cesión, el Ayuntamiento puede optar entre: (...) Compensar el aprovechamiento no materializable mediante cesión de aprovechamiento o de terrenos de valor equivalente, o pago en efectivo." Véase GARCÍA BELLIDO, "Transferencias de aprovechamiento urbanístico", *RDU*, nº 65, 1979, págs. 39 y ss.

a la Administración. Pero partimos en esta obra de que toda cesión urbanística es onerosa y nunca lucrativa, por lo que no son gratuitas las cesiones en las áreas de reparto en suelo urbano, sino que se producen a cambio de aprovechamiento materializable en parcela. Resulta confuso que en la sentencia citada se reconozca que el propietario de suelo urbano consolidado puede adquirir el 100% del aprovechamiento del área de reparto en la que se ubique la finca, lo que significa que puede alcanzar el consumo total de aprovechamiento subjetivo, pero no que tenga derecho al exceso hasta el aprovechamiento objetivo, mayor que aquél. La existencia de este exceso tiene una única causa eficiente, que es la obtención de terrenos dotacionales mediante transferencias de aprovechamientos, tanto entre diferentes propietarios, como entre un propietario y la Administración, como ocurre en las áreas de reparto uniparcelarias de la Comunidad Valenciana. Reproducimos a pie de página una parte de la sentencia por su importancia para establecer el régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo consolidado y el contenido de sus deberes jurídicos de cesión.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> "Ello implica, como se razonó en el F. 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano "consolidado" no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano "no consolidado") deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. (...) que a los propietarios de suelo urbano no incluido en unidades de ejecución correspondía todo el aprovechamiento urbanístico proyectable sobre sus fincas (ora el fijado directamente por las normas urbanísticas, ora el resultante de un instrumento de equidistribución como el "área de reparto"). Tenemos, así, que la norma de "condiciones básicas" del art. 14.1 LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano "consolidado" de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar» (F. 5). Y añadió que «la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano "consolidado" no admite modalización alguna de origen autonómico. Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y "en los límites de la realidad" qué debe entenderse por suelo urbano "consolidado" (STC

El encaje de las áreas de reparto en suelo consolidado en la legislación del suelo actual debe analizarse a la luz de la LS de 2008. El propietario de suelo urbano consolidado puede estar sometido a dos modalidades de actuaciones que le obligan a ceder dotaciones (artículo 16.1.a LS): de nueva urbanización o de dotación. Olvidamos las de nueva urbanización porque requieren transformación integral del suelo. Las de dotación sólo se dan en supuestos de cambio de uso o de aumento de techos: y en este último caso sí que podría tratarse de un aumento del techo concedido a la parcela en cuestión mediante la ficción que estudiamos a continuación, y en cuya virtud el propietario consume un excedente a cambio del

---

164/2001, ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rijan en su territorio (STC 164/2001, F. 22).”(…) el suelo urbano consolidado al tratarse de una categoría en la que no es preciso llevar a cabo una actividad de ejecución sistemática del planeamiento, finalidad a la que sirve la delimitación de unidades de actuación (art. 69.1). A esta misma conclusión conduce la lectura conjunta de los arts. 45 y 69.2 de la Ley autonómica. Pues bien, a la vista de lo expuesto hemos de reiterar que el deber de cesión del art. 69.2 a) 2, donde, siguiendo esa lógica deductiva a la que, según se ha hecho referencia con anterioridad, responde la Ley autonómica, se define el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, resulta aplicable a los terrenos situados en suelo urbano consolidado... que todos los propietarios del suelo urbano consolidado puedan patrimonializar el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar (STC 54/2002, de 27 de febrero). Lo que determina la estimación parcial de la presente cuestión de inconstitucionalidad... Así sucede en el caso del art. 51.1.2 d), en conexión con el art. 69.2 a), puesto que el art. 14 LRSV excluye, como condición básica de ejercicio del derecho de propiedad en suelo urbano consolidado, el deber de cesión de suelo dotacional. (...) en cuanto impone un deber de cesión de suelo dotacional para fines específicos para que los terrenos situados en suelo urbano consolidado puedan alcanzar la condición de solar, deber que entra en abierta contradicción con el art. 14 LRSV, donde se deslinda, como condición básica de ejercicio del derecho de propiedad «ex» art. 149.1.1 CE, el deber de completar la urbanización por los propietarios de suelo urbano consolidado (art. 14.1) y los deberes de cesión de suelo dotacional para los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 14.2). 8. En virtud de lo expuesto, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 a) 1, 2 y 3, y b), y 71.3 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, en la medida en que imponen deberes de cesión en suelo urbano consolidado contraviniendo con ello la condición básica establecida en el art. 14 LRSV.

suelo dotacional que cede a la Administración actuante. Veamos esta cuestión en los epígrafes siguientes.

### *C. EL ÁREA COMO CESIÓN GRATUITA ENCUBIERTA*

Al tratar esta cuestión queremos llamar la atención sobre la realidad bipolar de las áreas de reparto en suelo consolidado. Ya hemos comentado que es cuestionable que a un propietario que ha adquirido el derecho a consumir una determinada edificabilidad se le someta a la privación de una porción de su derecho. Es aún más cuestionable que esto pueda hacerse si se ha ejecutado y patrimonializado la edificación correspondiente. Que esta reducción o cercenación del objeto de su derecho se haga con el argumento matemático de un área de reparto podría ser una sencilla simulación normativa en fraude de los legítimos derechos subjetivos patrimoniales de la persona; en concreto, del derecho de propiedad privada del artículo 33 CE. Para comprenderlo podemos enunciar la construcción del área de reparto con otro discurso:

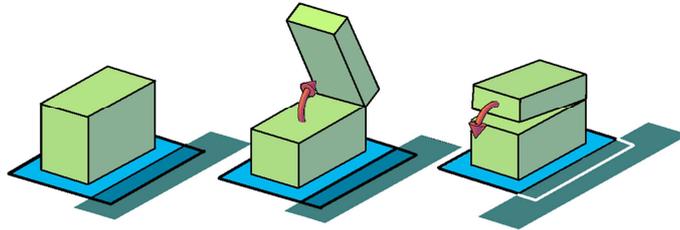
- La vida urbana precisa de dotaciones.
- Las administraciones de los estados sociales de derecho tienen el deber de crear las condiciones de calidad y sostenibilidad de los crecimientos urbanos, uno de cuyos elementos más importantes es la obtención de dotaciones.
- Un particular tiene una finca en suelo urbano consolidado.
- Como tal, este suelo tiene hechas las cesiones correspondientes.
- La finca es un solar vacante con edificabilidad neta en parcela.
- Una parte de la finca ocupa suelo destinado a viario, que la Administración precisa obtener.
- La Administración priva al particular de una parte de la edificabilidad.

- La Administración cambia la edificabilidad que ha tomado del particular por una parte del suelo de su finca.
- La Administración adquiere el suelo del vial.

Lo expuesto puede resumirse de la siguiente manera: “necesito algo tuyo; te privo de algo tuyo; te lo cambio por lo que necesito.” El mismo mecanismo de cálculo del aprovechamiento del área de reparto es revelador de la posible inconsistencia de la figura, como explicamos en los tres elementos del gráfico siguiente<sup>229</sup>. La finca del particular ocupa, en el dibujo de la izquierda, una porción que queda dentro de las alineaciones y que está sombreada de color azul claro, y otra que invade el trazado del viario, sombreada en azul oscuro. La porción de finca interior a las alineaciones tiene una superficie y morfología que permite elevar sobre ella el volumen que se aprecia en el dibujo (izquierda). La Administración quiere adquirir la porción de finca que ocupa el suelo destinado a vial, y para ello comienza por extraer del patrimonio del propietario un segmento del volumen que podría consumir (dibujo central). El particular se dispone a edificar y desea consumir todo el volumen posible, de modo que entrega a la Administración el suelo destinado a vial (se queda con el suelo sombreado de azul claro) y recibe de ésta el techo de que había sido privado (dibujo derecha).

---

<sup>229</sup> IVARS BAÑUL en “Las áreas semiconsolidadas” en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006, pág. 278, afirma respecto al cálculo que proponemos las siguientes matizaciones: “Ahora bien, este deber, como se ha indicado, no es exigible a propietarios de viviendas unifamiliares aisladas declaradas compatibles con la ordenación que se haya podido establecer y que se encuentren habitadas o en condiciones de uso, porque aunque se integran dentro de un área de reparto uniparcelaria, el área de reparto uniparcelaria incluye sólo la parcela vinculada a la edificación, excluyéndose los suelos dotacionales públicos colindantes necesarios para que obtengan la condición de solar, integrando un régimen excepcional frente al régimen ordinario definido en la norma para las áreas de reparto uniparcelarias en suelo urbano.”



La simulación matemática consiste en dividir el techo construible entre todo el suelo de la finca, interior y exterior a las alineaciones del trazado viario. De esta forma, para consumir todo el volumen el propietario necesita computar también el suelo destinado a dominio público. Ahí entra la Administración para plantear la permuta del suelo de viario, por el techo que genera. De este modo, el suelo sale del patrimonio de su titular, en el que entra un volumen de techo. La Administración recibe el suelo del viario. La justicia distributiva de esta situación puede aclararse con un sencillo ejemplo. Hay dos propietarios:

- Propietario "A". Tiene una finca que corresponde con la sombreada en azul en el gráfico anterior, por lo que toda su parcela está dentro de alineaciones. La superficie es de  $500 \text{ m}^2$  y la edificabilidad  $1,8 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ . El techo total construible es de  $500 \times 1,8 = 900 \text{ m}^2$ .

- Propietario "B". Tiene la finca del ejemplo, formada por la porción interior y la exterior a las alineaciones, de forma que parte de su finca invade el dominio público. La superficie es de  $500 + 150 = 650 \text{ m}^2$ . Pero este propietario no puede consumir  $900 \text{ m}^2$  de techo, ya que el volumen total construible se reparte entre el suelo toda la finca, que mide  $650 \text{ m}^2$ ; por tanto,  $900/650 = 1,38 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ ; ésta es la edificabilidad neta en parcela. Cuando solicite licencia se encontrará con que la parcela neta es la superficie de color azul, que mide  $500 \text{ m}^2$ , y que para calcular techos no puede computar el suelo que, aunque es suyo, está destinado a vial. Al

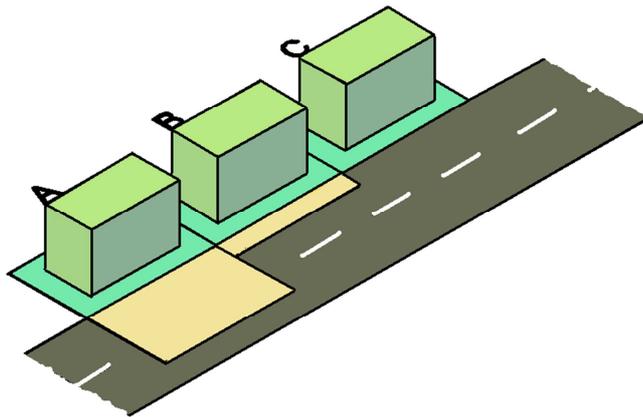
multiplicar la superficie de parcela neta – 500 m<sup>2</sup> – por la edificabilidad neta – 1,38 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s – se encontrará con un techo de 690 m<sup>2</sup>t. Consecuencia de lo anterior es que:

- El propietario A tiene una finca de 500 m<sup>2</sup>, pide licencia y construye 900 m<sup>2</sup> de techo, sin más.
- El propietario B tiene una finca de 650 m<sup>2</sup>, pide licencia, pierde 150 m<sup>2</sup> de suelo de su propiedad, y consume los mismos 900 m<sup>2</sup> de techo que el propietario A, sobre el mismo suelo; ¿Es esto equidistribución?<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> No parece compartir nuestro criterio RUIZ ARNÁIZ, que olvida la edificabilidad atribuida al propietario antes de la nueva alineación (y que es el contenido fundamental del derecho de propiedad privada), y la posibilidad de que estuviera en el plazo fijado por el planeamiento para su materialización cuando el plan introdujo la nueva alineación. El autor se pronuncia de esta forma: “Luego, lógicamente, en el cálculo del aprovechamiento o de la edificabilidad permitida sobre la parcela se habrán tenido que tomar en cuenta obligatoriamente las nuevas condiciones nacidas como consecuencia de la nueva alineación. Entonces, no se está privando a nadie de aprovechamiento que luego no pueda materializarse. El aprovechamiento real será el que derive del instrumento de ordenación más específico teniendo ya en cuenta las cesiones para regularizar las vías públicas. No cabe, por tanto, entender que pueda existir reducción de aprovechamiento por regularización de vías públicas. Precisamente esta regularización con sus correspondientes cesiones es la que determina el aprovechamiento real.” (“La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas su concreción en la legislación de urbanismo de Castilla - León”, *RDUMA*, nº 210, junio, 2004). En su artículo, este autor parece postular una anteposición plena de lo público ante lo privado, como si el derecho de propiedad urbana cediera absolutamente a los vaivenes del planeamiento, de modo que el propietario tuviera que pagar y ceder sobre lo ya pagado y cedido, tantas veces como discrecionalmente le ordene el omnímodo plan modificado o revisado. El derecho de propiedad constitucional parece quedar reducido a un capricho del planeamiento que, al perseguir un fin público, está por encima y pulveriza este derecho fundamental del individuo. PERALES MADUEÑO, ob. cit., se encuentra en las antípodas de RUIZ ARNÁIZ., con el siguiente planteamiento – que compartimos -: “En primer lugar, debemos referirnos al derecho de propiedad, tan estrechamente vinculado al urbanismo. El artículo 33 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada que debe ser respetado y del que nadie puede ser privado a no ser por causa de utilidad pública o interés social y previa indemnización. El derecho de propiedad, que profesores tan prestigiosos como TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ y SALA ARQUER no dudan en calificar de derecho fundamental, no puede ser desconocido o enmascarado por la legislación urbanística, ni directamente ni

En lugar de dos, nos representamos a tres propietarios, con tres fincas de superficies distintas, que se reflejan en el gráfico siguiente:



- El propietario "A" tiene una finca de 1.000 m<sup>2</sup>, que invade el viario en 500 m<sup>2</sup>
- El propietario "B" tiene una finca de 650 m<sup>2</sup>, que invade el viario en 150 m<sup>2</sup>
- El propietario "C" tiene una finca de 500 m<sup>2</sup> ajustada al viario

Por vía de las áreas de reparto uniparcelarias, los tres propietarios tienen derecho a consumir el mismo volumen, que son 900 m<sup>2</sup> de techo, y asumen las siguientes cargas:

---

indirectamente por vía de la eliminación o negación de sus características esenciales. El derecho de propiedad debe ser reconocible, como tuvo ocasión de señalar la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de marzo de 1987 sobre la ley de Reforma Agraria Andaluza. También hemos de volver sobre este punto cuando tratemos del régimen urbanístico del suelo y de las facultades del propietario del suelo, que han sido limitadas de forma importante por algunas leyes urbanísticas como la ley reguladora de la actividad urbanística de la Generalitat Valenciana, sustituida por la Ley Urbanística Valenciana aprobada el 31 de diciembre de 2005, o por la Ley Urbanística de Castilla-La Mancha, por ejemplo."

- El propietario "A" cede la mitad de su finca a la Administración, que son 500 m<sup>2</sup> de suelo
- El propietario "B" cede 150 m<sup>2</sup> de suelo de su finca a la Administración
- El propietario "C" no cede nada

Preguntamos de nuevo; ¿Es esto equidistributivo? O quizás sea mejor reformular la pregunta; ¿Es esto justo? ¿Está dentro de la igualdad del artículo 14 CE? Entendemos que las áreas de reparto así concebidas podrían acercarse a una actividad expoliativa de la propiedad privada, descontextualizada en el ordenamiento jurídico español. Hemos defendido que en el urbanismo no existen cesiones "gratuitas", sino que todas son compensadas de alguna manera y, generalmente, con aprovechamiento<sup>231</sup>. Pero es que en estos casos el aprovechamiento (o la edificabilidad) ya estaba en el patrimonio del titular del

---

<sup>231</sup> En la Comunidad Valenciana es habitual que las áreas de reparto se reduzcan a la uniparcelariedad, de modo que se evitan obstáculos procedimentales y, en nuestra opinión, un posible escenario que visualice el desequilibrio entre propietarios. En Godelleta (zona de "Los Cabuchuelos") se aprueba un proyecto que comprende varias fincas que, a pesar de estar en el mismo emplazamiento, son tratadas de forma independiente. La Memoria del Proyecto lo justifica de este tenor: "No se trata de repartir aprovechamientos urbanísticos entre parcelas aportadas, brutas, iniciales, como en el suelo urbanizable, en el régimen de actuación integrada, sino simplemente se trata de repartir el ámbito viario al que da frente la parcela para su cesión como dotacional entre los aprovechamientos objetivos que otorga el planeamiento a cada parcela, sin cuya cesión del ámbito viario nunca podría alcanzar la condición de solar (art. 55.2.c y art. 56.6 de la LUV). Se formaliza en un solo documento por economía procedimental y su materialización se opera mediante los correspondientes 43 Proyectos de Reparcelación Forzosa, englobados asimismo en una memoria conjunta que forma parte de este documento y en el que se recogen las operaciones jurídicas de cesión y normalización mediante la identificación de cada uno de los ámbitos, superficies, lindes, propietarios y fincas resultantes, con las correspondientes fichas y planos. Cada propietario afectado será interesado en su correspondiente actuación, su correspondiente área de reparto uniparcelaria y su correspondiente reparcelación para cesión del ámbito vial colindante a la parcela para que pueda obtener la calificación de solar mediante su posterior urbanización o su correspondiente reparcelación por normalización de fincas."

suelo antes de la revisión del planeamiento que crea los nuevos viales (u otra red o sistema). Se crea un aprovechamiento flotante ficticio desgajado de la parcela, que ya formaba parte del contenido económico del derecho de propiedad del titular dominical del fundo. Se devuelve al propietario – a cambio del suelo del viario – lo que le ha pertenecido en todo momento.

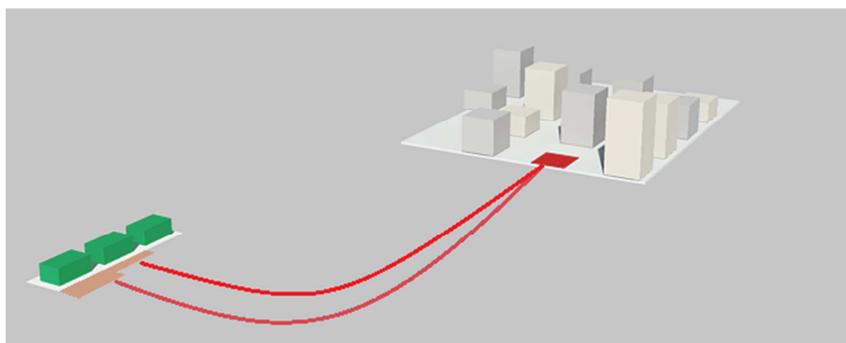
Esto no significa que toda transferencia utilice esta misma mecánica. Pensemos por ejemplo en el propietario de un suelo de sistema general o local que no dispone de aprovechamiento objetivo alguno sobre su finca. En este caso el propietario consume aprovechamiento en otro lugar a través de las figuras convencionales de transferencia que hemos estudiado. La diferencia está en que en el caso de nuestro ejemplo el propietario sí dispone de un suelo apto para consumir “todo” el aprovechamiento (o edificabilidad) que le corresponde. Este propietario debería edificar el techo permitido en su parcela sin tener en cuenta el suelo dotacional adyacente, y sin tener que soportar carga alguna de cesión de suelo. El suelo que invade el viario deberá ser objeto de una actuación sistemática o asistemática de la Administración para obtenerlo.

El propietario tiene derecho a que se le pague en dinero o en aprovechamiento el suelo de su finca que invade el trazado del viario<sup>232</sup>. Si se le paga en techo a través

---

<sup>232</sup> Esta cesión puede materializarse mediante un proyecto de reparcelación. Véase el Expediente de Reparcelación de varias área de reparto uniparcelarias del Excmo. Ayuntamiento de Catadau, con una justificación que reproducimos a continuación: “ Es objeto del presente Proyecto de Reparcelación el ámbito comprendido en el Área de Reparto Uniparcelaria nº 4 del Programa de Actuación Integrada para la ejecución de las obras de urbanización del vial de la calle Sollana, que constituye el área reparcelable. Se formula el presente documento con la finalidad de ceder a la Administración el suelo vial de la calle Sollana que proporcionalmente corresponde ceder a los propietarios del ámbito y adjudicar a los mismos una parcela neta de resultado transformada para su

de una transferencia, debemos recordar lo que ya estudiamos en el epígrafe II de este mismo Capítulo. En tal caso pasaría a consumir techo en otro emplazamiento, conforme a la situación que ya conocemos y que podría grafarse de la siguiente manera.



Este pago en techo no tiene que producirse en todo caso fuera de la parcela del propietario, sino que podría verificarse dentro de la misma pero siempre que no se haga restándole aprovechamiento para luego devolvérselo. Esto podría producirse

---

transformación en solar, mediante su posterior urbanización. El ámbito del presente instrumento es el área de reparto uniparcelaria definida de conformidad con el artículo 55.2.c) de la LUV, en relación con el artículo 169.3.c) y artículo 56.6 del mismo texto legal. Conforme al artículo 169.3 de la LUV los expedientes de reparcelación tienen por objeto, entre otros:

- Regularizar urbanísticamente la configuración de las fincas.
  - Adjudicar a la Administración los terrenos dotacionales que legalmente le correspondan.
- (...) 1. cesión de suelo vial: Como consecuencia de la tramitación y aprobación del presente proyecto de reparcelación, se procede, en el ámbito del área de reparto uniparcelaria, a ceder a la Administración, en pleno dominio y libre de cargas, el suelo vial colindante, tal y como señala el artículo 180 de la LUV."

Se cumple así con la regla establecida en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo legislativo 2/2008, de 20 de junio de 2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que establece como deberes en las actuaciones de transformación urbanística en primer lugar, el de entregar a la Administración el suelo reservado para viales como dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. Obtenido el vial de servicio de la respectiva parcela se procederá a ejecutar las obras de urbanización para que la misma adquiera la condición de solar.

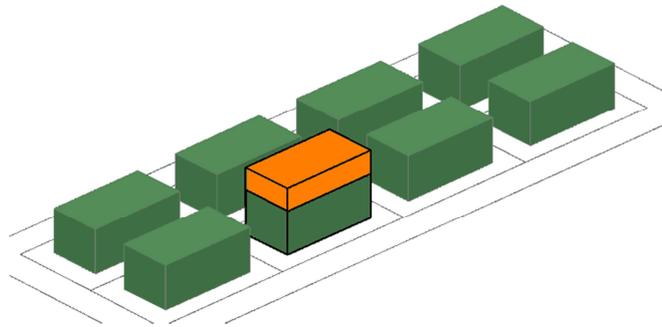
si al techo que corresponde a la parcela según el modelo previsto en el planeamiento se le incorpora una cantidad de metros adicional, no procedentes en ningún caso de una sustracción anterior. Imaginemos una manzana con una misma edificabilidad para todas sus parcelas. Para obtener suelo viario el Ayuntamiento puede conceder mayor edificabilidad a la parcela del propietario, provocando de este modo una verdadera transferencia. Esta situación estaba contemplada en el artículo 205 ROGTU, derogado por Ley 12/2010.<sup>233</sup> El artículo 41 RUCL contenía una regla similar, también suprimida por Decreto de 9 de julio de 2009.<sup>234</sup>

El paisaje urbano podría marcar una clara diferencia de alturas de coronación provocadas por las transferencias de las áreas de reparto uni o pluriparcelarias. De nuevo, la obtención de dotaciones justifica la ruptura del modelo y la alteración de los criterios de homogenidad y de estética urbanística, como refleja el gráfico siguiente.

---

<sup>233</sup> “d) En zonas consolidadas, y cuando se trate de la asignación por el Plan de edificabilidad a parcelas concretas, la edificabilidad atribuida a las parcelas no superará la edificabilidad característica de los edificios que, dentro de ordenación, existan en la propia manzana o su entorno. Excepcionalmente, este límite podrá superarse cuando la mayor edificabilidad atribuida a la parcela (nunca superior en un 20% a la media del entorno o manzana) venga motivada por la cesión de una parte de la parcela para dotaciones públicas.”

<sup>234</sup> Deber de cesión: los propietarios deben ceder gratuitamente al municipio los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico. Este deber no debe impedir que los propietarios puedan materializar el aprovechamiento que les corresponde. A tal efecto, cuando no puedan materializar dicho aprovechamiento sobre la superficie neta de las parcelas resultantes tras la cesión, el Ayuntamiento puede optar entre: 1º. Ajustar las alineaciones o aumentar el volumen edificable mediante un Estudio de Detalle de forma que el propietario pueda materializar todo su aprovechamiento.”



En el gráfico se observa que el propietario que cede el vial consume un techo que no corresponde a la zona y que, por tanto, no está tomado del techo que legítimamente disfrutaba en su patrimonio.

#### *D. FORMATOS URBANÍSTICOS DEL ÁREA UNIPARCELARIA*

El formato urbanístico que puede dársele al área de reparto uniparcelaria es diverso:

→ Puede que el área de reparto uniparcelaria quede delimitada como una Unidad de Actuación en suelo urbano no consolidado, por la necesidad de obtener dotaciones, tal y como permiten algunas Leyes autonómicas al configurar esta categoría de suelo urbano.

→ Puede que el área de reparto uniparcelaria quede delimitada como una Unidad de Actuación en suelo urbano consolidado, de modo que no realiza la desconsolidación. Tanto en este caso como en el anterior, entendemos que el planeamiento no está reconociendo mayores techos en la zona y que, por tanto, no

procede el rescate de plusvalías que prevé el artículo 16 LS, de modo que se cede suelo a la Administración pero no un porcentaje del aprovechamiento, y el propietario adquiere el 100% del techo objetivo permitido por el plan. Esta posibilidad está habilitada, aunque de forma excepcional, por algunos textos legislativos autonómicos.

→ Puede que el área de reparto uniparcelaria se gestione de forma aislada, sin necesidad de programación, al no afectar a terceros, como permite – por ejemplo – el artículo 253.1.a. del ROGTU.<sup>235</sup> En este caso la cesión del suelo dotacional se realiza con la petición de licencia municipal de obras mayores que presenta el promotor de la parcela en cuestión, conforme al artículo 184 LUV. Si el Ayuntamiento precisa el suelo dotacional, podrá actuar por gestión directa y reparcelar forzosamente, conforme se comenta en el punto siguiente.

→ Puede que el área de reparto uniparcelaria se gestione de forma aislada, con programación, dentro del marco permitido por el artículo 248 ROGTU, si se actúa en la Comunidad Valenciana. Precisamente para la cesión de viarios, el artículo 21 LUV recoge la posibilidad de programar mediante actuación aislada.<sup>236</sup> Es

---

<sup>235</sup> “Será innecesario tramitar Programas de Actuación Aislada: a) En caso de que la urbanización de una parcela no requiera afectar a propiedades de terceros.”

<sup>236</sup> “4. Excepcionalmente, en suelo urbano con urbanización consolidada, la programación de Actuaciones Integradas podrá acordarse: c) Con motivo de una apertura de calle u otra obra pública similar impulsada por la administración o por los particulares y que venga a convertir en solares las parcelas colindantes vacantes o con edificación ruinosa o manifiestamente inadecuada. No será requisito para esta modalidad de Actuación Integrada la aprobación de un Plan de Reforma Interior ni la delimitación de una Unidad de Ejecución. En este caso se cumplirán por cuenta de la propiedad del suelo beneficiada por las nuevas posibilidades de edificación, los mismos deberes urbanísticos que le serían exigibles para el otorgamiento de la correspondiente licencia, como la cesión y equidistribución del suelo viario que proporcionadamente le corresponda y su parte

igualmente posible que las áreas semiconsolidadas identificadas por un planeamiento sean objeto de atribución de una actuación aislada que se gestione mediante áreas de reparto uniparcelarias.<sup>237</sup>

## 2. Área de reparto pluriparcelaria

### A. RAZONAMIENTOS NUMÉRICOS DEL ÁREA PLURIPARCELARIA

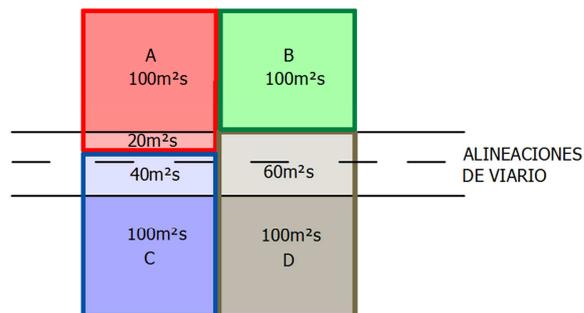
En epígrafes anteriores estudiamos las áreas de reparto en suelo urbano destinadas a la obtención de dotaciones en cualquier lugar del término municipal. Se trataba de ámbitos de suelo urbano consolidado que podían estar completamente urbanizados y no precisar de ninguna dotación. El propietario de suelo dentro del

---

estrictamente alícuota del coste total que soporte la administración al urbanizarlo, sin que proceda la alteración del aprovechamiento objetivo que corresponda a cada propietario." Véanse los proyectos mencionados anteriormente en Godelleta y Catadau. Véase el PRI PRI y EIP UE-13 Y UE-34 redelimitadas del PGOU de Burriana.

<sup>237</sup> El Plan Parcial Sector S 3a Les Valletes, término municipal de Montroy, afirma: En esta situación se encuentran 59 viviendas unifamiliares, las cuales se integran, cada una de ellas, en un Área de Reparto Uniparcelaria en suelo urbano, a desarrollar mediante actuaciones aisladas. La situación particular de cada una de ellas se detalla en el documento denominado "Anexo Edificaciones Consolidadas", que forma parte de las Normas Urbanísticas presente Plan. La sumatoria de estas 59 Áreas de Reparto Uniparcelaria es de 35.872,37 m<sup>2</sup>s. El PGMO de Sedaví, al establecer los cometidos del planeamiento parcial afirma: "delimitar dentro del sector una o más áreas de reparto uniparcelaria, comprensiva de la parcela urbanísticamente vinculada a edificaciones previamente consolidadas, que por su tipo, ubicación y uso sean compatibles con la ejecución de la urbanización. Será obligatorio este tratamiento cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas en uso o en condiciones de ser habitadas, a las que se les otorgará la clasificación de urbano." Respecto a la figura de las áreas semiconsolidadas, PAYÀ GASENT en "Las áreas semiconsolidadas de la ley urbanística valenciana: un invento peligroso e innecesario", *RDUMA*, Enero 2010, hace una dura crítica del sistema con argumentaciones como la que sigue: "...las enormes dificultades para su aplicación, las disfunciones que origina, las contradicciones internas del sistema y, muy especialmente, la vulneración de principios tradicionales indisponibles."

área que participa en la transferencia tiene una parcela que es solar y que no necesita de cesión perimetral alguna para poder ser edificada. A diferencia de esta hipótesis, en el ejemplo que vamos a estudiar se describe un escenario formado por un conjunto de parcelas reunidas en torno a un suelo que debe ser cedido a la Administración, para que las propias parcelas puedan disponer de todos los elementos que les dan la condición de solar y así ser edificadas con todo el aprovechamiento objetivo que les permite el planeamiento. Es habitual que el suelo que precisa obtener la Administración y que concede la condición de solar a las parcelas esté destinado a viario. Sobre este supuesto hacemos el ejemplo que sigue, y que plantea el gráfico.



Cuatro parcelas de distintos tamaños pertenecen a cuatro propietarios, y ocupan parte de un suelo destinado a vial que debe ser obtenido por la Administración. Cada parcela se grafía con un degradativo de color, de forma que el tono más intenso es la superficie que queda dentro de la alineación, y el menos intenso corresponde al suelo de la parcela que ocupa una parte del suelo destinado a vial.

Este conjunto de parcelas se identifica como un área de reparto pluriparcelaria en el planeamiento correspondiente, con una superficie de  $(100 + 20) + (100) + (100 +$

40) + (100 + 60) = 520 m<sup>2</sup>s. Dentro de cada parcela la ordenanza del planeamiento permite una edificabilidad neta de 1,5 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s, por lo que cada propietario podría consumir: 100 m<sup>2</sup>s × 1,5 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s = 150 m<sup>2</sup> de techo. Sin embargo el aprovechamiento de referencia de estos propietarios es menor que el techo objetivo que permite el plan. Para calcular el aprovechamiento de referencia se divide el techo total entre el suelo total de la actuación (excepto los suelos dotaciones ya obtenidos por la Administración).

4 parcelas netas de 100 m<sup>2</sup>s cada una, × 1,5 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s = 600 m<sup>2</sup> de techo objetivo materializable; 600 m<sup>2</sup>t/520 m<sup>2</sup>s = 1,1534 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s. Este es el aprovechamiento unitario que el planeamiento atribuye al propietario. Cuando se disponga a edificar el propietario puede consumir dentro de su parcela: 100 m<sup>2</sup>s (parcela neta) × 1,1534 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s (aprovechamiento atribuido por el planeamiento) = 115,38 m<sup>2</sup> de techo.

Sin embargo, el aprovechamiento objetivo que permite materializar el planeamiento en cada parcela neta es de 150 m<sup>2</sup> de techo, de modo que cada propietario necesita adquirir: 150 – 115,38 = 34,62 m<sup>2</sup> de techo. Para hacerlo tendrá que ceder suelo exterior a la alineación en la proporción necesaria para que, con un aprovechamiento unitario de 1,1534 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s, se genere un techo de 34,62 m<sup>2</sup>. Sin embargo, no todas las parcelas invaden el dominio público en la misma proporción.

**A:** cede 20, y su aprovechamiento = 120 × 1,1534 = 138,5; respecto a 150 tiene un defecto de 11,5 m<sup>2</sup> de techo

**B:** cede 40, y su aprovechamiento =  $140 \times 1,1534 = 161,5$ ; respecto a 150 tiene un exceso de  $11,5 \text{ m}^2$  de techo

**C:** cede 0, y su aprovechamiento =  $100 \times 1,1534 = 115,3400$ ; respecto a 150 tiene un defecto de  $34,5 \text{ m}^2$  de techo

**D:** cede 60, y su aprovechamiento =  $160 \times 1,1534 = 184,5440$ ; respecto a 150 tiene un exceso de  $34,5 \text{ m}^2$  de techo

Si representamos los excesos y defectos en un cuadro tenemos que:

PARCELAS	EXCESO Y DEFECTO DE CADA PARCELA en $\text{m}^2$ techo
A	- 11,5
B	+ 11,5
C	- 34,5
D	+ 34,5
SUMATORIO	0

Si deben ser cedidos los metros totales de viario, los propietarios que ceden más suelo deberán ser compensados por los que ceden menos, de modo que se hace necesario “equidistribuir” entre ellos. Las diferentes superficies de parcela inicial y de cesión al Ayuntamiento se representan en el siguiente gráfico.

propietario	superficie finca	superficie dentro alineación	superficie fuera alineación a ceder a Ayuntamiento
A	120	100	20
B	100	100	0
C	140	100	40
D	160	100	60

Para hacerlo será necesario que se hagan compensaciones en metálico, valorando el metro de techo, que en este caso se hace a 400 €/m<sup>2</sup>, con el siguiente discurso:

**A:** necesita 11,5 m<sup>2</sup> de techo, que suponen un pago de:  $11,5 \times 400 = 4.600 \text{ €}$

**B:** le sobran 11,5 m<sup>2</sup> de techo, que suponen un cobro de:  $11,5 \times 400 = 4.600 \text{ €}$

**C:** necesita 34,5 m<sup>2</sup> de techo, que suponen un pago de:  $34,5 \times 400 = 13.800 \text{ €}$

**D:** le sobran 34,5 m<sup>2</sup> de techo, que suponen un cobro de:  $34,5 \times 400 = 13.800 \text{ €}$

Si representamos los excesos y defectos en un cuadro tenemos que:

PARCELAS	EXCESO Y DEFECTO DE CADA PARCELA en €
A	- 4.600: paga
B	+ 4.600: cobra
C	13.800: paga
D	+ 13.800: cobra
SUMATORIO	0

### *B. FORMATOS URBANÍSTICOS DEL ÁREA PLURIPARCELARIA*

Esta equidistribución se puede articular mediante diferentes formatos urbanísticos:

→ Puede que el área de reparto pluriparcelaria quede delimitada como una Unidad de Actuación en suelo urbano no consolidado, por la necesidad de obtener dotaciones, tal y como permiten algunas Leyes autonómicas.

→ Puede que el área de reparto pluriparcelaria quede delimitada como una Unidad de Actuación en suelo urbano consolidado, de forma que no se procede a

desconsolidarlo. Tanto en este caso como en el anterior, entendemos que el planeamiento no está reconociendo mayores techos en la zona y que, por tanto, no procede el rescate de plusvalías que prevé el artículo 16 LS, de modo que se cede suelo a la Administración pero no un porcentaje del aprovechamiento. Esta posibilidad está habilitada, aunque de forma excepcional, por algunos textos legislativos autonómicos.

→ Puede que el área de reparto pluriparcelaria se gestione de forma aislada, sin necesidad de programación, al existir acuerdo entre los interesados, como permite, por ejemplo, el artículo 253.1.b. del ROGTU.<sup>238</sup>

→ Puede que el área de reparto pluriparcelaria se gestione de forma aislada, con programación, como establece el artículo 249 ROGTU.

## **XI. FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES EN SUELO URBANO**

### **1. Financiación de las actuaciones aisladas**

Las actuaciones aisladas en suelo urbano tienen un coste económico cuyo sujeto pasivo puede ser la Administración o los particulares. El coste puede ser de “obtención” del suelo y/o de “ejecución” de la obra constructiva de la dotación. A lo largo de los epígrafes dedicados a las actuaciones aisladas estamos estudiando los diferentes formatos urbanísticos que se barajan en la historia reciente del

---

<sup>238</sup> Será innecesario tramitar Programas de Actuación Aislada: b) Cuando exista unanimidad entre los propietarios afectados en cuanto al planeamiento, a su ejecución y al Proyecto de Edificación o Rehabilitación.”

urbanismo nacional para que las Administraciones puedan sufragar las actuaciones asistemáticas sin coste económico para la contabilidad municipal. Por este motivo se ha utilizado el aprovechamiento como fuente de financiación de estas actuaciones, e incluso se han llegado a legislar cesiones gratuitas de viario en las que el propietario entrega suelo a la Administración sin compensación alguna.

De todas las formas de obtención, las corporaciones locales huyen de la expropiación por ser la más costosa para las cajas municipales. Sin embargo, aunque la Administración pague el suelo de la dotación, la legislación urbanística le permitiría repercutirlo en los propietarios mediante la figura de las contribuciones especiales.<sup>239</sup> Su regulación se encuentra en los artículos 28 y siguientes LHL, y en las ordenanzas tributarias municipales. Es posible que el Ayuntamiento tenga una ordenanza para todos los tributos o que disponga de su ordenanza propia para contribuciones.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> El artículo 2 de la LGT establece: "Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos." PORTO REY, "La urbanización y su costeamiento en las actuaciones asistemáticas", *RDUMA*, nº 151, enero, 1997, afirma: "Los costos de la urbanización de los suelos urbanos no solares no incluidos en unidades de ejecución pueden sufragarse, bien de manera conjunta por los beneficiarios de las obras con participación del Ayuntamiento [un mínimo del 10 por 100, conforme el artículo 31.2.c) y d) de la Ley de Haciendas Locales] , mediante contribuciones especiales o bien individualmente por el solicitante de la licencia de edificación y urbanización simultáneas de manera íntegra, sin participación municipal conforme la Ley del Suelo."

<sup>240</sup> Es posible que toda la normativa tributaria municipal se refunda en una sola ordenanza, como permite el artículo 43 de la Ley 1/2006 para el municipio de Barcelona: "3. Las Ordenanzas reguladoras de cada una de las tasas, contribuciones especiales y precios públicos a que se refiere el apartado anterior se podrán refundir en una sola que comprenda los diversos tributos refundidos."

Su formulación urbanística venía ya recogida en los artículos 130 y 183 LS 56, que fue posteriormente matizado por el artículo 145 LS 76. Dos años más tarde, el artículo 198 RGU afirmó que el coste de las expropiaciones cuando se refieran a bienes y derechos cuya privación y ocupación temporal sean necesarias para la ejecución de los sistemas generales o de alguno de sus elementos o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano podrá ser repercutido sobre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación urbanística, mediante la imposición de contribuciones especiales.<sup>241</sup>

Esta posibilidad está actualmente recogida en la normativa de algunas CCAA, como por ejemplo la Castellano Leonesa, que en el artículo 203 del RUCL y siguiendo el criterio del artículo 70 de su Ley en el que se establece que el coste de la ejecución de la urbanización y en su caso de las expropiaciones de bienes y derechos cuya privación u ocupación temporal sean necesarias al efecto, puede ser repercutido sobre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación urbanística mediante la imposición de contribuciones especiales, conforme a la legislación del Estado en materia de Haciendas Locales.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> Véase de PÉREZ LAMAS, *Valoración inmobiliaria, aplicaciones urbanísticas y expropiatorias*, Ediciones UPC, 1997, pág. 33: “La Administración puede repercutir a los particulares beneficiados el justiprecio, para que aquéllos sufraguen una parte de los costes totales que puede alcanzar hasta el 90 %... se ha utilizado frecuentemente en obras de urbanización de áreas consolidadas, sobre todo en pequeños municipios o cuando el Ayuntamiento no disponía de recursos económicos suficientes.” Véanse las SSTS 19 de mayo 1997 y 2 de abril 2002, y la STSJ Valencia 31 de enero 2002.

<sup>242</sup> En el mismo sentido, el artículo 145 LCT, establece: “La ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones públicas podrá llevarse a cabo de forma aislada en cualquier clase de suelo mediante el sistema de expropiación forzosa, pudiéndose utilizar, cuando legalmente proceda, el régimen de contribuciones especiales previsto en la legislación de Haciendas Locales.” Es contundente la regulación contenida en el LCN al afirmar su artículo 97: “Preferencia de la expropiación forzosa y la ejecución mediante obras públicas ordinarias con imposición de contribuciones especiales, para la adquisición del suelo

Parece por tanto que el tributo propio para financiar los costes municipales de las actuaciones aisladas, tanto de obtención del suelo de la dotación como de la obra constructiva, es la contribución especial. Las actuaciones aisladas no son el escenario propio de las cuotas de urbanización, que están pensadas para las reparcelaciones, y éstas a su vez tienen su campo natural en las actuaciones integradas delimitadas mediante unidades de actuación. Sin embargo, la legislación autonómica ha roto este criterio en dos puntos. En primer lugar, porque se regulan actuaciones aisladas con equidistribución, como sucede y hemos estudiado en la Comunidad Valenciana. En segundo lugar, porque alguna Ley regional recurre a la cuota de urbanización en las actuaciones asistemáticas y sin existencia de reparcelación, como sucede en el artículo 143 LAN.<sup>243</sup> El recurso a la cuota de urbanización fuera de la actividad reparceladora no parece estar admitido por el TS, como pone de relieve la Sentencia de 31 de diciembre 2002.<sup>244</sup>

---

preciso para los sistemas generales, sistemas locales y equipamientos públicos y la ejecución de los mismos.”

<sup>243</sup> Afirma el precepto: “Cuando las obras públicas sean de urbanización, el municipio podrá imponer cuotas de urbanización en el ámbito al efecto acotado como beneficiado en el propio proyecto de obras a ejecutar.”

<sup>244</sup> “Por lo demás, y ya con referencia al desajuste a Derecho de la sentencia recurrida, es preciso abundar en los argumentos de la sentencia contradictoria de 24 de diciembre de 1996, pues, ciertamente, aun cuando la obra ejecutada no pretendía desarrollar todas las determinaciones previstas en el Plan antes mencionado en cuanto a obras de urbanización de un área completa, sino tan sólo algunas de ellas –como, por lo demás, autoriza el art. 67.3 del Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 23 de junio de 1978 (RCL 1978\1965)–, habría de ser la Junta de Compensación responsable de la urbanización completa del polígono o Unidad de Actuación la que repercutiera, entre los propietarios afectados, las correspondientes cuotas de urbanización, tal y como autorizan tanto el Texto Refundido de los Textos Legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, que aprobara el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio (RCL 1990\2759 y LCAT 1990\266) (legislación de preferente aplicación en la materia tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo [RTC 1997\61]), arts. 176 a 181, como el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de

En consecuencia, no mediando reparcelación, no existe presupuesto jurídico urbanístico para aplicar las cuotas de urbanización. En tal caso la categoría de ingreso de derecho público a utilizar es la de las contribuciones especiales.

Existe no obstante una tercera categoría que no es ni cuota ni contribución: el canon de urbanización. El canon tiene una naturaleza indeterminada y se utiliza para diferentes fines pero, en lo que ahora nos interesa, podría ser el instrumento de financiación de actuaciones aisladas, como regula el artículo 189 LUV, que reproduce casi literalmente el artículo 80 de la LRAU.<sup>245</sup> Tratándose de un ingreso de derecho público y no teniendo como soporte un Proyecto de Reparcelación – como ocurre con las cuotas de urbanización –, debe hacerse mediante una Ordenanza municipal debidamente tramitada en la Corporación, tal y como establece el precepto. En sentido parecido se pronuncia el artículo 217 RUCL, que

---

1978 (RCL 1979\319), arts. 181 a 183, por la evidente razón de que no es posible confundir las cuotas de urbanización, que son ingresos urbanísticos sujetos al módulo de reparto y obedientes al fundamental principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del Planeamiento, con las procedentes por razón del beneficio especial combinado con el general que constituyen la razón de ser de cualquier exacción por el concepto de contribuciones especiales.”

<sup>245</sup> “1. Cuando razones técnicas especiales hagan imprescindible diferir o anticipar la implantación de infraestructuras complementarias respecto a la total urbanización de los solares, las Ordenanzas municipales podrán establecer un canon de urbanización para que los petitionarios de licencias o los propietarios de parcelas y adjudicatarios de Programas contribuyan a sufragar aquellas infraestructuras. 2. El canon se establecerá para ámbitos determinados, devengándose en proporción al aprovechamiento de las parcelas o solares o a su valor urbanístico. Su cuantía se fijará, mediante fórmula polinómica actualizable, en función de módulos de coste y unidades de obra a instalar o construir, según su repercusión unitaria sobre el aprovechamiento objetivo o su valor urbanístico. 3. Los ingresos se afectarán a la ejecución de cualesquiera obras de urbanización o la obtención del suelo preciso para ellas.” Véase CHOLBÍ CACHÁ, “El régimen legal de las cuotas de urbanización: sus diferencias con las contribuciones especiales. El canon de urbanización” en *Derecho urbanístico de Extremadura*, T. II, Aranzadi, 2008

---

permite la financiación pública de las actuaciones aisladas promovidas por la Administración, “imponiendo un canon de urbanización o contribuciones especiales a los propietarios beneficiados.”

Respecto a las cesiones de viales o de aprovechamiento lucrativo privado (o edificabilidad neta en parcela, o edificabilidad media ponderada), nos remitimos al análisis realizado en esta tesis a propósito de las transferencias de aprovechamiento urbanístico y delimitación de ámbitos en suelo urbano.

## **2. Financiación de actuaciones integradas en suelo urbano**

### *A. LAS CUOTAS COMO INGRESOS PÚBLICOS EQUIDISTRIBUTIVOS. PRELACIÓN DE FUENTES*

Las cuotas de urbanización son el instrumento de financiación de las actuaciones urbanísticas equidistributivas en el suelo urbano y urbanizable.<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> En su obra, *Diccionario urbanístico y de la construcción*, cit., PONS GONZALES y DEL ARCO TORRES, pág. 127, entienden la cuota como “el valor de los recursos económicos necesarios para la transformación del suelo clasificado como urbano, mediante la dotación de las correspondientes infraestructuras y servicios urbanos para la conversión y obtención en suma de suelo urbanizado, producto de la correspondiente inversión urbanizadora”. Similar es la construcción conceptual de LÓPEZ PELLICER, “Cuotas de urbanización”, *RDU*, nº 67, abril 1980, pág. 69). PEREZ MARÍN, en su monografía *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Comares, 2006, pág. 353, las define del siguiente modo: “...los gastos de interés para la actuación aunque estén fuera de la misma”, y cita la STS de 17 de noviembre 1997. Como la traducción constitucional del principio de igualdad, aplicado al reparto de cargas entre propietarios, las estudia MARTÍN VALDIVIA, *Urbanismo y especulación*, Montecorvo, 1998, pág. 26, e incide en el estudio de la STS de 5 de diciembre 1994. Desgaja su consideración de principios constitucionales TEJEDOR BIELSA al estudiar las cuotas en “Un método peculiar de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas”, *RDU*, nº 141, febrero 1995, pág. 77. La relación entre las categorías jurídicas “obligación” y “carga”, para analizar la naturaleza de las cuotas de urbanización centra el

Tradicionalmente reflejado en los textos normativos, proclamado por la Jurisprudencia y estudiado por los autores, es el principio de la justa distribución de beneficios y cargas, derivado de la igualdad proclamada en el artículo 14 CE y en el que se encuentra la causa eficiente de las cuotas de urbanización.<sup>247</sup> Se debe aplicar tanto en la fase de planeamiento como en la de gestión urbanística,<sup>248</sup> ya que la justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios comienza en el planeamiento, mediante la técnica de fijación del aprovechamiento. Cuando el suelo se transforma, los propietarios reciben los beneficios de las plusvalías generadas por el proceso urbanístico y materializadas en el techo asignado (aprovechamiento), como les reconoce el artículo 47 CE, pero deben soportar la carga de hacer frente a los costes que acompañan a la metamorfosis del suelo.

Desde el punto de vista de la construcción del dominio, las cuotas de urbanización aparecen como deber conectado al derecho de propiedad. Se trata de una obligación asociada a las cosas que atiende a una idea de solidaridad propia de una comunidad erigida en forma de Estado, y que está más allá de las relaciones entre particulares. Nos referimos a obligaciones del particular para con la comunidad bajo la forma de deuda de derecho público y derivada de la justa distribución de la riqueza global, o de una equidistribución concreta. Estas obligaciones relacionadas con las cosas no atienden al interés del titular de un derecho limitativo ni al de cualquier persona colindante, vecina, transeúnte o

---

artículo de LLORENTE TALLADA y otros, *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley, 2006, pág. 1041.

<sup>247</sup> Véase GONZÁLEZ PEREZ, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, Civitas, 1989, págs. 56 y ss.

<sup>248</sup> Sobre la el nivel “macro” de equidistribución, en sede de planeamiento, véase SANTOS DÍEZ, “Las técnicas para el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento”, en *Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, cit., pág. 470.

relacionada de modo alguno con la finca, sino a la "colectividad" o sociedad organizada.

Como todo estudio jurídico, partimos de un análisis propedéutico, que dilucide la naturaleza de las cuotas de urbanización. Entendemos que se trata de deudas de derecho público, que se generan como consecuencia de una obligación de pago de determinadas cantidades a los entes públicos por cualquier título, o como contraprestación a un servicio que se recibe.<sup>249</sup> En el derecho financiero español no existe una concepción general de ingreso público, y sólo se encuentra una enumeración de sus fuentes de origen en el artículo 5 de LGP.

El artículo 2 de la LGT enumera, como fuentes de las deudas tributarias, las tasas, contribuciones especiales e impuestos, sin perjuicio de los precios públicos,

---

<sup>249</sup> Así lo califica MIGALLÓN RUBERT, *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Alicante, 1989, págs. 21 y ss. Los ingresos provocados se convierten en bienes patrimoniales de la Administración; CORRAL GARCÍA Y LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de Bienes de Entidades Locales*, El Consultor, 2001, págs. 41, 42. Las leyes autonómicas afectan estos ingresos a patrimonio municipal del suelo, aunque suelen incluir cláusulas de escape que permiten aplicarlos a cualesquiera usos sociales. En todo caso, el urbanismo es un servicio público, cuyo desenvolvimiento precisa de consignación presupuestaria municipal (Véanse LLISSET BORRELL Y LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, El Consultor, 2002, pág. 26; CHOLBÍ CACHÁ, *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo*, El Consultor, 2004, págs. 211 y ss, y "El régimen legal de las cuotas de urbanización: sus diferencias con las contribuciones especiales. El canon de urbanización", en *Derecho urbanístico de Extremadura*, T. II, Aranzadi, 2008, págs. 309 y ss). La Ley 33/2003, establece una amplia libertad de gestión de los bienes patrimoniales, como destaca MESTRE DELGADO, *Régimen jurídico general del patrimonio de las administraciones públicas*, El Consultor, 2004, págs. 82-84. Acerca de la fijación de las cuotas véase LLISSET BORRELL, "Procedimiento para la fijación de la cuotas de urbanización", *REDA*, nº 70, 1991, págs. 269 - 272.

regulados en la Ley 8/1989.<sup>250</sup> En el caso de los Entes locales, el artículo 2 TRHL establece una relación de fuentes, que acaba con una referencia residual, que se remite a todos los demás ingresos de derecho público.

La obligación de pago de las cuotas de urbanización no se encuentra en los epígrafes a-h del artículo, por lo que sólo cabe ubicarlo en la última referencia genérica. Esta afirmación debe seguirse de la justificación distintiva de las cuotas de urbanización respecto a las contribuciones especiales recogidas en la normativa tributaria. Ambas son instituciones heterogéneas, destinadas a cumplir fines jurídicos y económicos diversos, que son confundidas y utilizadas irregularmente en la práctica urbanística municipal.

Se ha debatido tradicionalmente sobre el escenario propio de actuación mediante contribuciones especiales o mediante cuotas de urbanización. La Jurisprudencia considera que el ámbito propio de las cuotas de urbanización es la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por un expediente reparcelatorio, sea material o meramente económica. Esto no significa que las Administraciones no puedan financiar sus obras si no resulta aplicable el mecanismo reparcelatorio. Es precisamente, para estos casos, que se pueden girar las contribuciones especiales, sometidas a las reglas del derecho tributario. A diferencia, las cuotas de urbanización se rigen por las normas del derecho urbanístico y del derecho hipotecario que les son aplicables. Algunas sentencias discriminan la utilización de una u otra figura por el criterio de clasificación del suelo, en la inteligencia de que el suelo ya urbanizado es objeto de contribuciones

---

<sup>250</sup> PAREJO ALFONSO, ob. cit., pág. 407, considera las cuotas de urbanización como un precio público sujeto a tarifa y devengado por la prestación de un servicio.

---

especiales, mientras que el suelo urbanizable es el ámbito propio de las cuotas de urbanización.<sup>251</sup> Sin embargo, hay numerosas Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo que acuden al criterio equidistributivo. El razonamiento podría ser el siguiente: si hay que equidistribuir, cuotas de urbanización; si hay un aumento de valor de los inmuebles por una actuación administrativa no reparcelatoria, contribuciones especiales.<sup>252</sup>

Las contribuciones especiales son, por tanto, deudas de derecho público no constitutivas de tributo y no regidas, en consecuencia, por los principios inspiradores de la normativa tributaria. Esta diferente naturaleza se muestra en el procedimiento reclamatorio, ya que las obligaciones tributarias son objeto de recurso en la vía económico administrativa, ante los tribunales Económico Administrativos Regionales y el Central, antes de llegar a la vía contenciosa, mientras que las cuotas de urbanización deben ser objeto de recurso de reposición<sup>253</sup> y posteriormente contencioso administrativo, conforme al artículo 14 TRHL.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Considera el TS que las contribuciones especiales sirven para financiar una parte de aquellas obras públicas municipales, propias de la actividad ordinaria de los Ayuntamientos, que se realizan en el interior de las poblaciones, los cascos urbanos y las marcas consolidadas de edificación, cuando benefician especialmente a determinadas personas, de manera que sólo excepcionalmente puede acudir a su aplicación en zonas de nueva urbanización cuando se realizan otras obras después de concluida ésta. (STS 10 abril 1997). GAJA MOLIET, *Ordenación de las Contribuciones Especiales*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, pág. 19, atribuye a las contribuciones tres caracteres que han permanecido en su regulación normativa: es un ingreso extraordinario, finalista, proporcional, de cupo y de cuota, personal, obligatorio, de nacimiento unilateral.

<sup>252</sup> "...serán sujetos pasivos de las contribuciones especiales, por considerarse personas especialmente beneficiadas, los propietarios de los bienes inmuebles afectados, y no es, por tanto, requisito exigible el que se trate de finca urbana..." (STS 20 febrero 1988).

<sup>253</sup> Este recurso de reposición no es potestativo sino preceptivo, y sólo su interposición agota la vía administrativa y legitima el contencioso administrativo. A diferencia, en la

No obstante pertenecer a distintas familias, las obligaciones tributarias y las cuotas de urbanización tienen importantes afinidades. En primer lugar, ambas son ejercitables por la vía de apremio del RGR; cuestión que ha obligado a la Jurisprudencia a manifestar, expresamente, que no por ello son obligaciones tributarias.<sup>255</sup> En segundo lugar, los motivos de oposición a la liquidación de la cuota son los establecidos en el artículo 167 LGT, previstos para las liquidaciones tributarias.<sup>256</sup>

Llegados a este punto nos encontramos con diversas dificultades ya que, en primer lugar, no es posible ubicar la cuota de urbanización en ninguno de los moldes convencionales establecidos en la normativa tributaria ni de haciendas locales. En

---

reclamación tributaria es potestativo, como explican AYALA MUÑOZ y otros, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo*, Aranzadi, 2002, pág. 1099.

<sup>254</sup> Las liquidaciones de las cuotas de urbanización son exigibles desde que se emitan (artículo 127.2 RGU), por lo que pueden ser impugnadas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (STS 9 de mayo 2000).

<sup>255</sup> "...la posibilidad de que las cuotas que se adeuden sean ejercitables por la vía de apremio no las convierte en prestaciones tributarias, puesto que su destino es exclusivamente el de hacer frente a unos gastos de conservación que gravitan sobre un polígono o unidad de actuación determinados y que únicamente incumbe a los propietarios de los terrenos enclavados en ellos." (STS 9 diciembre 1997). En este sentido, CORRAL GARCÍA, *Entidades urbanísticas colaboradoras y agrupaciones de interés urbanístico*, El Consultor, 2003, pág. 103.

<sup>256</sup> La STS 9 mayo 2000 afirma: "...conforme a lo previsto en el artículo 138 de la Ley General Tributaria, contra la providencia de apremio sólo serán admisibles los motivos de oposición que en él se enumeran, entre los que no caben los dirigidos a obtener la anulación de liquidaciones que han devenido firmes." Sobre la procedencia de los criterios tributarios en la liquidación y exacción de cuotas véase ABEL FABRE, *El sistema de compensación urbanística*, Bosch, 2003, págs. 405 y ss. En cuanto al plazo de prescripción, la STSJ Murcia de 28 de enero 2005 considera que no siendo tributos, les son aplicables los plazos de prescripción de las obligaciones tributarias, argumentando sobre el reenvío de la LHL a los criterios de la legislación estatal general en la materia.

segundo lugar, sus más que importantes concomitancias estructurales con las deudas tributarias dificultan la distinción entre ambas figuras. Parece razonable, ante este panorama, aplicar el régimen tributario tan sólo a aquéllos aspectos de la vida de las cuotas que estén expresamente reconocidos por la Jurisprudencia. En lo demás, deben seguirse los criterios establecidos en las leyes urbanísticas estatales y autonómicas, en las ordenanzas urbanísticas y fiscales de la Administración Local correspondiente, en las ordenanzas del PGMO,<sup>257</sup> en los Estatutos de la Junta de Compensación o en el Programa de Actuación que establecen las Comunidades Autónomas que contemplan la figura del agente urbanizador, sea o no propietario de suelo, en actuaciones integradas o aisladas.<sup>258</sup> Esta prelación de fuentes tiene un desenvolvimiento complejo en la actividad normativa de los entes legislativos y administrativos, incluyendo dentro de estos últimos los adjudicatarios o concesionarios de la ejecución administrativa (Juntas de Compensación – que, conforme a la Ley 30/2007 podrían quedar encuadradas entre los “poderes adjudicadores” - y urbanizadores privados).

Las Comunidades Autónomas, en el reparto de competencias que resulta de la interpretación constitucional de la Sentencia TC 61/1997 de 20 de marzo, asumen el urbanismo como propio, respetando el marco de deberes y derechos de los

---

<sup>257</sup> Las Corporaciones locales tienen atribuidas competencias normativas y gestoras en la propia CE (art. 137). Hacen una interpretación de este ámbito competencial, en relación con la LBRL, PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, vol. II, 1990, pág. 186; JIMÉNEZ BLANCO y otros, *Juntas de Compensación*, Francis Lefebvre, 1999, págs. 9-16; FARIÑA TOJO y otros, *Dictámenes periciales urbanísticos*, cit., págs. 57 y ss; ESTÉVEZ GOYTRE, *Manual de planeamiento urbanístico*, Comares, 1999, págs. 4 y ss.; FERNÁNDEZ CANO y otros, *Derecho urbanístico práctico*, El Consultor, 2001, págs. 21 y ss.

<sup>258</sup> Sobre las competencias locales en materia de urbanismo, véase ESTÉVEZ GOYTRE, *Manual de derecho urbanístico*, cit., págs. 15 y ss.

propietarios de cada clase de suelo, que corresponde al Estado. La regulación de las cuotas de urbanización queda como competencia de la legislación autonómica, dentro del respeto a los criterios establecidos en la legislación de haciendas locales, en cuanto son ingreso de derecho público municipal.<sup>259</sup>

Bajo las leyes estatales y autonómicas y sometidos a su contenido, aparecen los reglamentos de las corporaciones locales. En primer lugar, las ordenanzas dedicadas a la materia urbanística, que deben respetar no sólo las leyes urbanísticas, sino los reglamentos jerárquicamente superiores, conforme al artículo 51 LRJPAC.<sup>260</sup> Y junto a ellas, el organizador del urbanismo municipal, el PGMO,

---

<sup>259</sup> Se hace necesario llegados a este punto, interpretar las reglas de reparto de competencias establecidas constitucionalmente. Para aplicar la regla de competencia es preciso identificar jurídicamente la materia objeto de reparto. Esta materia es el “urbanismo”, cuerpo de ciencia multidisciplinario cuyo encorsetamiento es imposible dentro de lo estrictamente jurídico, o de lo económico, o de lo arquitectónico, o de lo sociológico. El urbanismo implica a varias ramas jurídicas, que parten del derecho administrativo, se extienden por el derecho civil y mercantil hasta llegar al derecho hipotecario. Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en materia de urbanismo, también lo es que diversos pronunciamientos contenidos en sus leyes, están regulando aspectos jurídicos propios de otras ramas del derecho, constitutivas de una materia independiente de reparto competencial en la Constitución. Así, por ejemplo, el régimen hipotecario es competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.8 CE. La permanente imbricación entre el urbanismo y el Registro de la Propiedad provoca que algunas leyes autonómicas se aventuren a pronunciarse sobre cuestiones registrales en contra o al margen de los criterios establecidos en la normativa hipotecaria estatal. Ejemplo de esta situación es la LUV, en cuyo artículo 174.5 se establecen unas reglas de liquidación de condominios de dudosa adecuación al Derecho Civil y a los principios hipotecarios; o el artículo 172.4, que se pronuncia sobre la identificación de titularidades litigiosas en el proyecto de reparcelación, sin respeto a las previsiones contenidas en el artículo 10 RHU.

<sup>260</sup> Tratan la problemática de la jerarquía normativa afectante a reglamentos municipales en relación con leyes: CHACÓN ORTEGA Y CORTES SÁNCHEZ, *Manual de procedimiento y formularios de organización municipal*, Bayer Hermanos, 2002, págs. 526 – 528, y COBO OLVERA, *Régimen jurídico de las administraciones públicas*, El Consultor, 2002.

cuyas Normas Urbanísticas se convierten en el patrón de trabajo para el desarrollo de la actividad urbanística dentro del municipio. También tienen naturaleza normativa reglamentaria, los planes de desarrollo del planeamiento general. Tras el planeamiento se acomete la gestión urbanística, en la que aparecen instrumentos reguladores como los Estatutos de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras o el Programa del urbanizador, sea o no un propietario de suelo, y actúe sistemática o asistemáticamente.

Pues bien, en todos los textos mencionados aparecen disposiciones afectantes a las cuotas de urbanización. Esta materia, como otras del urbanismo, inicia su periplo normativo en la CE, pasa por las leyes estatales, las leyes autonómicas, las ordenanzas municipales, el PGMO, los planes especiales en suelo urbano (u otros de desarrollo), los estatutos de la entidad o el programa de actuación correspondiente. El problema está en dilucidar cuándo la fuente constituye derecho cogente y cuando la norma es dispositiva, así como la jerarquía normativa correspondiente. Más tarde es conveniente determinar qué hacer con las disposiciones inferiores no ajustadas a las superiores; si las normas urbanísticas del plan especial en suelo urbano no se ajustan a los criterios del PGMO o, ajustándose, se aparta de la legislación estatal, o autonómica. Esta tarea sólo puede hacerse si se identifican los preceptos dispositivos que, como tales, pueden ser modelados por las disposiciones de rango inferior o por las autorregulaciones de las entidades colaboradoras o el programa de urbanizador. Así por ejemplo, si un plazo de pago de cuotas viene establecido en el PGMO, ¿Es un plazo mínimo?, ¿O quizás máximo?, ¿Pueden alterarlo estatutos de una entidad colaboradora o una programación? Esta misma pregunta suele hacerse en cuanto al régimen de

mayorías de las Juntas, que prevén algunas leyes, y cuya *ratio* no se sabe qué misión coercitiva está llamada a cumplir, ni sus posibilidades de alteración.<sup>261</sup>

Sirva esta breve introducción a la naturaleza de las cuotas de urbanización para constatar que se trata de obligaciones de derecho público, cuyo régimen jurídico afecta a diversas ramas del ordenamiento jurídico,<sup>262</sup> no son claramente distinguibles de las deudas tributarias, y sus fuentes reguladoras pueden resultar confusas.

#### *B. LA AMBULATORIEDAD DE LAS CUOTAS EN SUELO URBANO*

El deber de pago de cuotas recae sobre el titular del suelo urbano que, como todo titular de un derecho subjetivo de propiedad, tiene la facultad de disposición y, en consecuencia, puede transmitir a tercero, sin perjuicio de que pueda ser privado coactivamente de su titularidad. Regulando esta situación, el artículo 21 LRSV rezaba: “La transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma. El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiera acordado con

---

<sup>261</sup> Véase el artículo 182 LSRM, introducido tras la reforma por Ley 2/2004, y que tantos interrogantes está planteando en la mecánica de las Juntas de Compensación. Son las propias leyes autonómicas las que, en ocasiones, especifican el carácter cogente o dispositivo de sus preceptos; véase el artículo 175 LSRM; véanse los comentarios a ambos artículos en LÓPEZ PELLICER, *La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia*, cit., págs. 308-314 y 326-331).

<sup>262</sup> Pensemos, por ejemplo que los recargos por impago son los establecidos en los Estatutos de una Junta de Compensación, y no contemplados en la normativa tributaria.

---

la Administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación jurídico real.”

Se trata de un supuesto en el que la norma parece establecer la ambulatoriedad absoluta de una obligación *propter rem* o “real”. Al igual que sucede con las diferentes hipótesis expuestas, es posible hacer dos lecturas antagónicas de un mismo precepto. Podría considerarse que la regulación del efecto ambulatorio no es más que la expresión de un principio contenido en el estatuto jurídico propio de las obligaciones *propter rem*, respetando los criterios contenidos en las fuentes clásicas de las que se nutren. Por contra, el criterio jurídico de la “regla - excepción” parece configurar los supuestos en los que expresamente se recoja una premisa, como una excepción a la regla general contraria. Podríamos en tal caso afirmar que un efecto ambulatorio absoluto expreso es muestra clara de un efecto ambulatorio relativo o limitado en los demás casos.

Estudiemos el texto de la LRSV de 1998 y en la LS de 2008 sin perder de vista sus orígenes. La exégesis de este efecto transmisivo se remonta a los artículos 50 y 71 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, los artículos 62 y 88 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, y artículos 22 y 45 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992.<sup>263</sup>

---

<sup>263</sup> Los antecedentes de esta disposición están ya en la LS 56. En su artículo 71, este Texto afirmaba: “La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a la limitaciones y deberes instituidos por esta Ley o impuestos, en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos y el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario o en los compromisos que hubiere contraído con las Corporaciones públicas respecto a la urbanización y edificación.” Más tarde, con la LS 76, el mismo texto se repitió en el artículo 88. La LRSOU hizo algunas variaciones en el texto para despejar

El artículo predica que el nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario. Las palabras “lugar y puesto” parecen indicar que las relaciones jurídicas ya nacidas permanecen con el contenido de derechos y deberes que ya tengan para cada parte, y sólo se producirá un cambio de sujetos activo y pasivo.<sup>264</sup> En caso de cuotas de urbanización pendientes de pago tras un

---

que la subrogación no es tan sólo en los “compromisos” - en sentido de acuerdo de voluntades -, sino en los deberes urbanísticos establecidos en la normativa correspondiente. El artículo 22 nos dejó el siguiente texto: “La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a la limitaciones y deberes instituidos por la legislación urbanística aplicable o impuestos, en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos. El adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los derechos y deberes vinculados al proceso de urbanización y edificación, así como en los compromisos que, como consecuencia del proceso, hubiere contraído con la Administración urbanística competente.” El Proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 7 de junio de 1997) fue objeto de dictamen favorable por la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de diciembre de 1997) y el texto pasó al artículo 21 de la LRSV.

<sup>264</sup> “La institución de la subrogación real, nacida en el ordenamiento administrativo, ha sido seriamente criticada por la doctrina jurídico privada (CHICO ORTIZ) desde la óptica del Registro de la Propiedad y en el sentido de que al no constar en dicho registro las limitaciones y deberes derivados del proceso urbanístico, entiende que no deberían surtir efecto, frente a terceros, y que al determinarlo así los preceptos de la legislación urbanística que han venido regulando esta institución, ello supone un flagrante atentado al principio de publicidad y seguridad del tráfico inmobiliario. Sin embargo, la doctrina Jurisprudencial ha rechazado estas críticas. Considera que para que se produzca el efecto subrogatorio no es precisa la previa inscripción de las cargas y deberes urbanísticos en el Registro de la Propiedad porque el ordenamiento jurídico administrativo articula otras formas de publicidad” (ENERIZ OLAECHEA y otros, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, cit., pág. 395). A este respecto véase la STS de 21 de junio 1994 en cuyo fundamento quinto se afirma: “La fe pública registral, en definitiva protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias, no así de las instituidas por ley o, como ocurre en el presente caso, de las impuestas, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos que, en cuanto afectan al interés general, gozan de una publicidad que trasciende a la del Registro de la Propiedad, de suerte que en los supuestos de enajenación de fincas el adquirente queda subrogado en el lugar y puesto del transmitente, no sólo en cuanto a aquéllas limitaciones impuestas por la ley o derivadas de la misma, sino también en cuanto a los compromisos y obligaciones asumidos por éste con la

expediente administrativo de reparcelación, si se produce la transmisión de la finca, el adquirente; ¿Queda obligado a pagar las cantidades vencidas y no pagadas por su transmitente? De la dicción del texto parece entenderse que las cantidades que deba un propietario pasarán, como créditos vencidos y no satisfechos, al nuevo adquirente, produciéndose un auténtico fenómeno de ambulatoriedad absoluta, ubicado dentro de la categoría de las obligaciones *propter rem*.<sup>265</sup>

El artículo 21 de la LRSV de 1998 empleaba el concepto jurídico “subrogación”, refiriéndose a la persona del deudor. Esta categoría está llamada a producir el cambio de la identidad pasiva de la obligación permaneciendo una y la misma relación jurídica en cuanto al resto de sus elementos, que son “objeto” y “contenido”. La subrogación pasiva así producida es la “asunción de deuda” acuñada por la doctrina jurisprudencial. Si el adquirente se subroga en los “deberes urbanísticos”, asumirá por ministerio de la ley la deuda de su transmitente provocándose, no ya una ambulatoriedad absoluta, sino un auténtico fenómeno de cambio de deudor *ope legis* y sin necesidad de consentimiento del acreedor, no sabemos con exactitud si con liberación del deudor primigenio. El

---

Administración Pública, sin perjuicio, claro está, de las facultades resolutorias e indemnizatorias que aquél reconoce el artículo 62 del texto refundido de la Ley del Suelo.”

<sup>265</sup> Véase la STS de 26 de diciembre 2007 sobre venta de parcelas por un Ayuntamiento con la cláusula de compromiso de pago de cuotas para el adquirente. La STS de 11 de junio de 1987 afirma acerca del carácter *propter rem* de la obligación de pago de las cuotas de urbanización: “Los deberes, cargas y limitaciones que establece el ordenamiento urbanístico se definen *propter rem*, de suerte que acompañan a la cosa cualquiera que sea su titular, y así los adquirentes de terrenos sin urbanizar o en proceso de urbanización quedan subrogados frente a la Administración en el deber de urbanizar, sin perjuicio de las acciones que las relaciones inter partes puedan asistir a aquéllos frente a sus transmitentes.”

artículo es muy claro a este respecto, como se percibe del tenor de sus palabras: “El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos”.

Antes de este texto legal, la regulación contenida en los textos normativos precedentes arriba expuestos, dejaba duda sobre la efectiva subrogación obligacional del adquirente, provocando una Jurisprudencia dispar. Sin embargo, el texto de LRSV de 1998 parece estar recogiendo una obligación *propter rem* con ambulatoriedad absoluta en la que la deuda pasa al adquirente en el estado que tuviere al tiempo de la transmisión, dejando liberado al transmitente.<sup>266</sup>

La dicción del artículo 21 LRSV planteaba problemas en cuanto a la determinación del grado de protección de terceros hipotecarios, respecto a deberes urbanísticos cuyo sujeto pasivo era anterior a su adquisición. Se planteaba la posible protección del tercero hipotecario por aplicación de los principios hipotecarios y su compatibilidad con la subrogación establecida en la Ley. La Disposición Final 13ª de la LS 1976 ya contemplaba esta problemática con el siguiente tenor: “Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Justicia y previo

---

<sup>266</sup> “Creemos, dado el texto del art. 21.1 LS 98, que el promotor queda liberado de sus compromisos en tanto que, por existir constancia de éstos en el Registro de la Propiedad, se produzca la subrogación; manteniendo una obligación personal respecto a los compromisos en que no opere la subrogación.” ARMENGOT DE PEDRO y otros, *Régimen del suelo y valoraciones, comentarios a la Ley 6/1998 de 13 de abril*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2000, pág. 247. En esta misma página el autor afirma que “mientras unas sentencias responsabilizan al promotor por considerarle vinculado a la Administración en tanto no cumpla sus compromisos y tenga lugar la recepción de las obras (SSTS 5 de diciembre de 1979, 16 de diciembre de 1980, 17 y 24 de noviembre y 17 de diciembre de 1981, 15 de marzo de 1982, 14 de abril y 27 y 28 de junio de 1983, 2 de abril de 1984, 13 de febrero y 1, 12 y 13 de abril de 1985), otras no dudaban en considerar subrogados a los propietarios (SSTS 30 de septiembre de 1981, 26 de febrero 1982, 19 de enero de 1983, 16 de octubre 198 y 31 de enero de 1985).”

informe del Ministerio de la Vivienda, se dicten las disposiciones precisas para acomodar la legislación hipotecaria a lo dispuesto en esta Ley a fin de asegurar que las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad.”

Aparece en este escenario la LS de 2008 y se producen cambios concretos en la dicción del precepto de 1998 en materia de responsabilidad por cuotas, en los términos que pasamos a estudiar a continuación.

→ En primer lugar se considera que el estatuto jurídico en el que subroga el adquirente no es únicamente el establecido en la legislación urbanística (LRSV) sino que también lo es el configurado por la legislación de “ordenación territorial” (LS).

→ En segundo lugar se cambia la expresión “lugar y puesto” del texto de 1998 para introducir el giro “derechos y deberes” (LS). No nos parece sustancial esta diferente dicción, ya que el puesto, posición jurídica o lugar que una parte ocupe en una relación jurídica contiene un conjunto de derechos y de obligaciones, por lo que la expresión de 2008 no parece más que una enunciación distinta de un mismo fenómeno jurídico, que bien puede seguir siendo el de la deambulatoriedad absoluta.

→ En tercer lugar se sustituye la expresión “compromisos acordados”, por la de “obligaciones asumidas”. La subrogación en los “compromisos” de 1998 parece mayor que la subrogación en las meras “obligaciones” de que habla el texto de

2008. Si se ha producido un acuerdo entre Administración y urbanizador es muy probable que la asunción de derechos y obligaciones sea para ambas partes, al modo propio de las obligaciones recíprocas. El urbanizador habrá adquirido obligaciones respecto a la Administración pero ésta también lo habrá hecho para con el urbanizador. Si se produce una adquisición de tercero hipotecario con respecto a los criterios establecidos para la misma en la normativa autonómica, el adquirente no sólo pasa a ser deudor de las obligaciones contraídas por el transmitente, sino que también es acreedor de los derechos creados a favor de éste. No es objeto de esta tesis pero debe quedar al menos constatado, que el “agente urbanizador” que regulan las CCAA puede ceder su condición de forma parcial o total, siempre con la participación de la Administración, que podrá autorizarlo, denegarlo o incluso acordar el cambio de sistema por el de gestión directa del Programa.<sup>267</sup>

La deambulatoriedad de la obligación de pago de los gastos de urbanización nos pone en contacto con una problemática importante de nuestro sistema registral, que es la identificación de los titulares dominicales en la tramitación del planeamiento de desarrollo. El punto del que partimos es conocido por todos, y consiste en la existencia de un Registro de la Propiedad que determina titulares civiles pero que carece de bases gráficas, frente a un Catastro como registro administrativo de orden tributario, que no determina titularidades civiles pero que dispone de las bases gráficas cartográficas necesarias.

---

<sup>267</sup> Desarrolla esta materia traslativa de la condición de urbanizador VÁZQUEZ OTEO, *El Agente urbanizador*, La Ley – El Consultor, 2005, págs. 330 y ss.

Hay que distinguir dos momentos procedimentales diferenciados en el planeamiento, que dibujan dos escenarios de análisis jurídicos distintos, aunque en todo caso el planeamiento tenga naturaleza normativa.<sup>268</sup> Por un lado, el de los suelos sometidos por el planeamiento general a un plan urbanístico, del que no se ha iniciado tramitación alguna. En tal circunstancia, los propietarios asumen un bloque de derechos y deberes, que no está reflejado en el Registro de la Propiedad y del que no tienen constancia personal por notificación alguna, más que la

---

<sup>268</sup> Véase lo dicho anteriormente respecto a la diferenciación entre la publicación de las normas y la publicidad del Registro de la Propiedad. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley de Suelo*, Civitas, 1993, pág. 1038: “La ignorancia de los planes, podríamos decir parafraseando el artículo 6, párrafo 1, CC, no excusa de su cumplimiento.” Una S. de 17 de octubre de 1979 se refiere a la “inexcusable obligatoriedad de los planes de ordenación y de la inevitable subordinación del *ius aedificandi* que el particular corresponde a las prescripciones previamente establecidas.” Una S. de 16 de julio de 1986 (RJ 1986/5110) dice que “todo plan nace para ser ejecutado, y de aquí que el Decreto 1374/1977 de 2 de junio, establecía que los planes de ordenación se ejecutarán obligatoriamente en los plazos establecidos en las normas en el acto de su aplicación, a cuyo efecto imponía a los Ayuntamientos la obligación de fijar en el plazo de seis años un programa de actuación, un programa de ejecución cuando el plan no contuviese plazo.” Ello no supone la obligación de conocer los planes, sino simplemente que ese desconocimiento en modo alguno puede ser obstáculo para hacerlos cumplir.” PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO afirman que: “La Jurisprudencia contencioso-administrativa es, en efecto, clara y uniforme sobre la naturaleza normativa de los planes a los que se remite la Ley.” Interpretando la Jurisprudencia, estos autores afirman “que unas normas de rango reglamentario – no otra cosa son los planes – puedan regular aquel derecho – artículo 53.1 de la Constitución -, es algo que resulta viable porque el artículo 33.2 de la Constitución prevé que la función social de la propiedad delimitará su contenido “de acuerdo con las leyes”: así, no sólo la Ley sino también los reglamentos – los planes -, ven abierto este campo a su regulación, aunque naturalmente éstos han de encontrar para sus determinaciones la necesaria base legal-” de acuerdo con las leyes, exige la Constitución.” (en *Derecho urbanístico valenciano*, cit. Pág. 257). ABAD LICERAS, en “Las normas urbanísticas de aplicación directa: análisis doctrinal y Jurisprudencial ante la nueva ley 6/1998”, *Diario La Ley*, 1998, T. III, pág. 2140, cita la STS de 27 de julio 1992 para atribuir naturaleza normativa a los planes de urbanismo. En el mismo sentido, GIRALT FERNÁNDEZ, “Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la administración por alternación del planeamiento urbanístico”, *Diario La Ley*, 2001, T. VI, pág. 1404, entiende que “es pacífico que los planes urbanísticos tienen carácter normativo (son normas jurídicas de rango reglamentario).”

publicación del planeamiento general. Por otro lado, el inicio e impulso de la tramitación del planeamiento de desarrollo obliga al promotor a realizar notificaciones a los propietarios afectados, como exigía el artículo 139 RP, y como se exige, con carácter general, en la normativa autonómica. En consecuencia, la Administración tiene que identificar a los propietarios afectados y comunicarles el expediente para alegaciones.<sup>269</sup> Y es ahora donde surge la pregunta acerca de la actividad investigadora que debe desplegarse para cubrir las exigencias de defensa de los titulares dominicales. Para algunas leyes, es suficiente con la identificación de los titulares que consten en el Catastro, que puede no estar y de hecho no está habitualmente coordinado con el Registro de la Propiedad, y producirse de este modo una situación grave de indefensión que es fuente de abundantes declaraciones de nulidad de actuaciones. Llegado el momento de la gestión urbanística y giradas las cuotas de urbanización a estos propietarios, se encontrarán con un vacío de participación en el planeamiento, y con unos costes generados al margen de su voluntad y conocimiento. Este confuso escenario puede conducir a una interpretación crítica con el sistema de subrogación previsto por la legislación de suelo y por la Jurisprudencia que la interpreta. Si se pretende extender a terceros los efectos de los deberes urbanísticos, tanto en fase de planeamiento como de gestión, es preciso que los organismos públicos encargados de dar seguridad jurídica a través de la publicidad de sus registros, puedan identificar las fincas. En otro caso, la insuficiencia del sistema se repercute en las víctimas de su inoperancia, que son los propietarios de suelo.

---

<sup>269</sup> Sobre las notificaciones a los afectados véase el estudio de SANCHEZ GOYANES, "La Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario: comentario monográfico", *Diario La Ley*, 2003, nº 5808, págs. 1203 y ss.

## **XII. EL ANTEPROYECTO DE LEY VALENCIANA ACABA CON LA TRILOGÍA DE SUELO**

Este último epígrafe lo dedicamos a una nueva propuesta de legislación urbanística, que no debería sorprendernos seis años después de promulgada la LS del Estado de 2007; pero nos sorprenderá. Desde el año 1956 ha calado profundamente en nuestra mente colectiva la trilogía clasificatoria de suelo, hasta convertirse un axioma. Y no lo es. Es tan sólo una forma de entender moldes científicos en una ciencia de la cultura que, como tal, no busca la verdad de la naturaleza sino de la cultura del hombre. El urbanismo es expresión de la creación propia del hombre, y se va adaptando a su propia evolución y cambio. Pero es el propio hombre el que, cuando ha interiorizado una categoría por él creada, llega a considerarla como una verdad científica, como la explicación epistemológica de un fenómeno exterior que se percibe por los sentidos. Parece que no pudiera haber más clasificación de suelo que la creada en 1956, y no es así. No sólo porque esta construcción es propiedad del hombre y puede modificarla, sino porque el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana ya lo ha planteado legislativamente. Desde el año 2010 circulan borradores de este texto, y desde entonces estamos estudiando su contenido. Y a cada repaso, mayores son los abismos a los que nos asomamos. En lo que respecta a la problemática nuclear de esta tesis, las primeras valoraciones son las siguientes.

La Exposición de Motivos hace dos afirmaciones sobre el derecho de propiedad que llaman poderosamente nuestra atención. En primer lugar, afirma que “en este orden, se dispone que los derechos de propiedad no pueden ser alterados por razón de la modalidad de gestión escogida, ni por cambios inopinados del régimen

de actuaciones aisladas a integradas.” Semejante afirmación toca la médula espinal de la construcción del derecho de propiedad privada del suelo, por varios motivos. Uno de ellos responde al adagio jurídico de que “excusa no pedida, acusación manifiesta” (*excusatio non petita, accusatio manifesta*). El legislador valenciano entona el mea culpa y reconoce que las modificaciones introducidas en el Anteproyecto evitan “cambios inopinados” de formatos urbanísticos que alteran sustancialmente el régimen de derechos y obligaciones del propietario. El adjetivo “inopinado” se define como lo que “sucede sin haber pensado en ello”. El Diccionario Ideológico de la Lengua Española de JULIO CASARES identifica los siguientes sinónimos a este adjetivo: impensado, imprevisto, accidental, casual, inesperado, repentino, súbito. La expresión de la Exposición de Motivos del Anteproyecto podría reformularse así: el estatuto jurídico del propietario de suelo urbano no puede depender de que el plan decida de forma impensada y casual aplicarle el régimen de una actuación integrada o de una actuación aislada. Y la pregunta automática a esta afirmación es; ¿Cómo es posible que un plan pueda decidir de esta forma el contenido del derecho de propiedad privada reconocido constitucionalmente? Y la respuesta la da el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1987, de cuyo texto se desprende la concepción de que la propiedad del suelo tendrá el contenido que decida el urbanismo, sin que haya un mínimo referente de contenido constitucional del artículo 33 CE que limite la potencia invasiva de la norma urbanística.

La Exposición de Motivos del Anteproyecto continúa afirmando: “En consecuencia con el principio de dotar de seguridad el derecho de propiedad...” Esta afirmación parece frivolar con la compleja construcción de los principios del derecho, que no son una simple directriz de trabajo legislativo, ni se crean a la carta. Quizás el

---

precepto se quiera referir al principio de seguridad jurídica del artículo 9 CE, en cuyo caso embrollaría más aún la cuestión. El derecho de propiedad privada constitucional no necesita de seguridad, sino de “respeto”. Y mientras no sepamos cuál es su contenido, la falta de respeto se moverá en la ambigüedad jurídica, que es la manifestación palmaria de la inseguridad.

Como hace la Ley de Suelo de 2007, no se identifican clases de suelo, sino estados. Pero la terminología es confusa y toma figuras antiguas para mezclarlas con las de nueva factura. Se habla de “ámbitos urbanizados” en equivalencia a la anterior clasificación de suelo urbano, y de “ámbitos de nueva urbanización” para referirse al suelo anteriormente urbanizable (artículo 41). Otras expresiones parecen introducirse con fines análogos a las anteriores, como “zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana” (artículo 30), que parece corresponder también al suelo urbanizable. Pero a continuación aparecen los conceptos confusos, como la utilización de estados intermedios e indeterminados de urbanización; “déficits de urbanización” afirma el artículo 30, y no sabemos en qué consisten tales déficits ni si impiden o no la inclusión en los “ámbitos urbanizados” construidos por la Ley. Igual semblante tiene la elocución “urbanizada o casi urbanizada” del artículo 31. Tampoco sabemos identificar la expresión “actuaciones de pequeña dimensión localizadas en los bordes de la ciudad y con la finalidad de...”, en la que, además, se define no por estado – urbanizado – sino por criterios políticos y administrativos de carácter metaurbanístico – ciudad – (artículo 31). Tampoco conocemos la relación entre suelo urbanizado y suelos consolidados, o “ya consolidados”, como refieren los artículos 36, 41, 42, 48, 74. En estos suelos “urbanizados”, o “consolidados”, o “ciudad” puede haber una “urbanización parcial” (artículo 74), que introduce aún mayor confusión. No será lo mismo que

las manzanas con urbanización “nula” de las que habla el mismo artículo, y de las que no sabemos la causa de que se las llame manzanas, si no tienen urbanización alguna.

El desorden conceptual continua con la utilización de conceptos clasificatorios clásicos, como el de “suelo no urbanizable” (artículos 55, 211), o el de “área urbana” del artículo 76, que se predica de un suelo “urbano”, en lugar de “urbanizado”.

En el éxtasis de este desconcierto, la Ley no anuda derechos y deberes a propietarios por el estado de suelo, sino que se limita a remitirse en el artículo 70 a la legislación estatal y autonómica, sin mayor especificación. No hay por tanto tratamiento sistemático del suelo en “estado urbanizado” y del suelo en “estado rural”, ni mención a la procedencia de actuaciones de transformación, sea de nueva urbanización o de dotación, como exige el artículo 14 LS 2008.

La Ley se limita a ofrecer un catálogo genérico de técnicas urbanísticas y, al tratar cada una de ellas, hace algunas especificaciones sobre el suelo objeto de actuación, con la utilización mezclada de conceptos que hemos comentado. Para acabar con el “inopinado” uso de actuaciones aisladas o integradas, el artículo 74 considera que en el suelo con “urbanización preexistente completa” – nuevo giro conceptual – no es posible actuar más que aisladamente y, en el artículo 75, considera que en el “suelo urbanizado sometido a actuaciones aisladas no procede delimitación de área de reparto, constituyéndose la parcela como el ámbito de atribución de los aprovechamientos correspondientes.” Este precepto eleva la esperanza hasta que se relea varias veces en compacto con el artículo 77, que considera que “las

---

parcelas sujetas a actuaciones aisladas...forman área de reparto junto al ámbito de su vial de servicio". El ardid parece estar en que en este último caso no es preciso hacer "delimitación" de área, sino que viene delimitada *ope legis* por la propia Ley. Esta área automática evitará que haya que expropiar el viario, como exige el artículo 99, en el que se impone la expropiación "salvo cuando se aplique la reparcelación". Y en el área de reparto del artículo 77, el modo de gestionar la cesión es reparcelando con el Ayuntamiento, porque la propia Ley hace una conceptualización genérica y polivalente de la institución de la reparcelación voluntaria, que servirá "para concretar el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas de modo más acorde con sus preferencias" (se refiere al propietario). Es decir, siempre que haya que ceder algo, podrá utilizarse la reparcelación; y el área de reparto se llama así precisamente porque hay que repartir con la Administración haciéndole las cesiones. En los casos de nuevos viales, la agilidad invasiva en suelo urbanizado se incrementa dando por primera vez en la historia urbanística española al Estudio de Detalle, la virtualidad de abrir viales públicos (artículo 44), rompiendo la jerarquía de ordenación del planeamiento y evitando la necesaria modificación del plan para proyectar los nuevos trazados.

En definitiva, se mantienen las áreas de reparto en suelo urbano para actuaciones integradas con unidades de actuación (artículo 76), o para actuaciones aisladas mediante transferencias de aprovechamiento (artículo 79) o cesión de viales mediante reparcelación voluntaria (artículos 73.c), 77, 79.1 y 94). No duda el legislador valenciano – tan interesado en el aislamiento operacional – en afirmar que "las áreas de actuaciones aisladas podrán tener toda la amplitud que sea necesaria..."

Lo más preocupante del Texto de Anteproyecto es que en lugar de fijar proporciones concretas (de suelo, de techo, de aprovechamiento, etc.) o criterios de cálculo, utilice términos indeterminados de índole modal: “proporcionado”; “de forma equitativa” (ambos en artículo 76); “tasación imparcial” (artículo 78); “sólo se aplicarán dichos estándares racional y ponderadamente en la medida que lo permitan las circunstancias de la consolidación del entorno (artículo 42); “la expropiación sea irracional” (artículo 131).

En conclusión, el Texto de Anteproyecto cambia la sistemática tradicional de la legislación urbanística y, en lugar de definir clases o situaciones de suelo para anudarles el régimen jurídico – urbanístico correspondiente, aplica una concepción del urbanismo como un catálogo de herramientas técnicas de gestión. Al abordar cada una de ellas es probable encontrar referencias diseminadas y confusas al estado del suelo (urbanizado, casi urbanizado, no urbanizable, de expansión, ciudad, etc...). En nuestra opinión, nunca se ha vaciado tanto el derecho de propiedad para ponerlo a disposición de la libertad proyectual.



---

**CONCLUSIONES**

I. La construcción legal del derecho de propiedad privada es un espejo de la conciencia colectiva de nuestra sociedad. Uno de los sentimientos comunes que forman esa conciencia es el reconocimiento de la dignidad de la persona, y su derecho a gozar de la libertad necesaria para realizar su propio proyecto de vida. En los patrones de pensamiento occidentales, ese proyecto contempla unos objetivos de calidad de vida y bienestar que precisan del disfrute exclusivo sobre las cosas, sin la mediación de otros y sin injerencia del resto de los miembros del grupo. La traducción de esta concepción a la estructura social es un sistema capitalista basado en la propiedad privada y la libertad de empresa.

El artículo treintatrés de la Constitución Española de mil novecientos setenta y ocho reconoció el derecho a la propiedad privada con rango de derecho constitucional, y lo sometió a una función social que delimitaría su contenido. Esta sumisión se produce porque el derecho de propiedad se reconoce a la persona para la consecución de sus fines individuales, pero no puede desenvolverse en el tráfico jurídico y en la vida social con los caracteres de pleno, ilimitado o absoluto, como si estuviéramos en un orden abstracto o utópico. El hombre es un ser social que vive en colectividades organizadas, y esa dimensión extrínseca determina que los bienes de propiedad privada se consideren también al servicio del interés de la comunidad. La concepción de la propiedad privada de la Constitución Española busca el punto de equilibrio resultante de las tensiones históricas entre el individualismo liberal y las corrientes partidarias del interés colectivo. Es una visión evolucionada de la propiedad privada que intenta superar los fenómenos anteriores para corresponderse con un Estado Social de Derecho, que no sólo

reconoce los derechos subjetivos individuales, sino que procura crear las condiciones para que se produzca la interrelación de los miembros del grupo en la cultura y en la actividad pública, dentro de un territorio común.

A partir de ese momento comenzaba una adolescencia jurisprudencial para el Tribunal Constitucional, encargado de determinar cuál era el contenido de la propiedad privada del suelo español, sustrato físico de la actividad de los españoles y recurso escaso en un territorio finito. La sentencia treinta y siete de mil novecientos ochenta y siete, de este Tribunal, interpretó que la propiedad privada del suelo estaba vacía de todo contenido edificatorio, ya que el derecho a edificar era un añadido que le venía desde fuera, por determinación de la función pública urbanística. No había una facultad de edificar inherente a la propiedad privada reconocida constitucionalmente, de modo que se concedió al urbanismo un poder omnímodo sobre la propiedad privada, a falta de un contenido constitucional que respetar y que sirviera de contención a la potencia invasiva de la legislación autonómica de suelo, y al planeamiento que la aplica.

Este espíritu fue calando en los legisladores autonómicos y en los planificadores municipales. Si los Legisladores Autonómicos habían tomado conciencia de su gran poder, no iban a ser menos los profesionales encargados de aplicar los textos autonómicos dentro y fuera de las Administraciones públicas, en su mayoría ajenos al derecho y ocupados en los aspectos estratégicos, morfológicos y matemáticos del proyecto. Entre tanto, el derecho de propiedad privada del suelo caía en el olvido, y el propietario se convertía en una rémora para las políticas urbanísticas.

---

II. La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de mil novecientos noventa y dos hizo una interpretación drástica de la posición mantenida por el Tribunal Constitucional y estableció un sistema de adquisición de facultades urbanísticas (a urbanizar, a edificar, a patrimonializar lo edificado) que se producía gradualmente con el cumplimiento de los deberes urbanísticos, de forma que “hizo Ley” el vaciamiento edificatorio del derecho de propiedad privada del suelo propuesto por el Tribunal Constitucional. Pero esta Ley invadía las competencias en materia de urbanismo atribuidas constitucionalmente a las Comunidades Autónomas, y el propio Tribunal anuló el grueso de la misma en la sentencia número sesenta y uno, del año mil novecientos noventa y siete.

Sin embargo esta anulación, el Tribunal Constitucional mantuvo una reserva de competencia para el Estado en materia de urbanismo, aferrándose al artículo ciento cuarenta y nueve del Texto Fundamental que recogía una competencia exclusiva del Estado en la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Para encontrar un contenido sustantivo que el Estado pudiera regular en materia de suelo, la sentencia consideró que la “clasificación de suelo” no era una función urbanística, sino afectante al derecho privado de propiedad, por lo que el Estado clasificaría el suelo y determinaría el régimen de derechos y obligaciones del propietario dentro de cada una de las clases. De esta forma, las leyes autonómicas se someterían al régimen establecido por el Estado y quedarían garantizadas las condiciones básicas de igualdad previstas en la Constitución. Esta curiosa construcción argumental fue replicada por el voto particular de Jiménez de Parga, que defendió la técnica clasificatoria como una

tarea netamente urbanística, y así lo tuvo que reconocer más tarde la Ley de Suelo de dos mil siete.

El Estado se ajustó a la sentencia del Tribunal Constitucional y en mil novecientos noventa y ocho promulgó la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, cuyo espíritu vive hoy en todas las leyes de suelo autonómicas. La Ley distinguió las tres clases tradicionales de suelo, y en el urbano creó el escenario que describimos a continuación. Acuñó dos categorías – consolidado y no consolidado –, y estableció un dispar régimen jurídico entre ambas, ya que el propietario de suelo consolidado lo atacaba directamente con la licencia de obras mayores, mientras que el de suelo no consolidado pasaba por un proceso de transformación equivalente al de suelo urbanizable. En el suelo más sensible social y económicamente – el urbano –, y ante un régimen desigual por razón de la consolidación, la Ley huyó de identificar, de definir el suelo consolidado y el no consolidado y se remitió a la legislación autonómica. Donde más importante era cumplir el mandato de igualdad, la Ley se apartó de su propia razón de ser y provocó una de las epopeyas de desigualdad del derecho español postconstitucional.

**III.** Pero no fue ésta la única deficiencia de tratamiento del suelo urbano en la Ley de mil novecientos noventa y ocho, ya que la propia construcción de la figura contiene una contradicción conceptual. Este suelo se define en la Ley de forma objetiva por incorporación de elementos físicos que otorgan urbanización. Y así conceptualizado, se construye una modalidad denominada “no consolidado” que es el que carece de los elementos de urbanización que están en la definición misma de suelo urbano; es decir, suelo urbano es el urbanizado, y suelo urbano sin consolidar es el no urbanizado. Desde el punto de vista científico es desconcertante

---

esta contradicción, no sólo por hacerse en uno de los conceptos cimentadores del urbanismo, sino por su palmaria obviedad. Desde el punto de vista del ejercicio profesional, la experiencia nos ha enseñado que de semejante imprecisión sólo obtiene rédito procesal la Administración Pública municipal española cuando contiene por clasificación o categorización de suelo en los tribunales.

Al definir el suelo urbano, el artículo ocho de la Ley enumeraba los elementos físicos que debía incorporar de una forma tan genérica e imprecisa como ésta: acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. Esta imprecisión dejaba sin concreción los caracteres que debían concurrir en cada servicio para atribuir clasificación de urbano, ya que no se determinaba el grado de ejecución, la titularidad del servicio, el régimen de intervención administrativa en su implantación o explotación, y su conectividad al mallado urbano convencional. Pudo parecer que la oportunidad de normar estas cuestiones la aprovecharían las Leyes Autonómicas, pero no fue así. En ellas se mantuvo la indeterminación de la legislación estatal y se obligó – y se obliga hoy día – a la creación de un catálogo de requisitos de los servicios por los tribunales, de forma fragmentada y desconectada entre las diversas Comunidades Autónomas.

Las Leyes Regionales incorporaron en la definición – o más bien descripción – del suelo urbano el giro “malla urbana”, exigiendo la inclusión en la misma para clasificarse como tal. Y del mismo modo que sucede con los servicios, no se definió el término malla. De nuevo, los tribunales tuvieron que llenar de contenido este concepto, y lo hicieron con perspectivas dispersas que desenfocaron la cuestión. Se observó una realidad espacial, técnica y estratégica como la malla, con una visión puramente jurídica, y se confundieron los terrenos de conocimiento. Los tribunales

---

aplicaron un reduccionismo antiurbanístico de este concepto y consideraron que sólo los núcleos de población tradicionales eran suelo urbano. Dieron la espalda a fenómenos de borde consolidados por la urbanización y a asentamientos aislados que habían creado su propia malla. Se dejaron arrastrar por tópicos contrarios a la ciencia urbanizadora y basados en consideraciones simplistas alejadas de la realidad del suelo y de sus funciones urbanas. En ese contexto apareció el contrapunto del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de Valencia en el año 2006, y proclamó que las manzanas pueden estar integradas en el mallado, a efectos de clasificación de suelo, tanto si forman parte de un núcleo principal como si constituyen zonas aisladas del núcleo o núcleos principales que estén constituidas por, al menos, dos manzanas o unidades urbanas equivalentes.

Entretanto, los tribunales basaron sus sentencias sobre la malla urbana en un razonamiento sobre distancias al núcleo de población o de colindancias, que más parecen estar en el acervo del derecho civil inmobiliario que en el metabolismo urbano de los asentamientos humanos. La clásica observación reglada del suelo urbano como un ámbito urbanizado – que se acuñó en la Jurisprudencia con el giro “fuerza normativa de lo fáctico” – fue degradándose paulatinamente por la propia Jurisprudencia gracias al eslogan del mallado urbano. Porciones significativas de suelo transformado por tener urbanización no se clasificó urbano porque no estaba en la malla, y la malla no se sabía qué era porque carecía de interpretación auténtica y estaba fuera de toda sistematicidad normativa. El espíritu de las sentencias parece consistir en que suelo urbano es “el de siempre”, y que los nuevos desarrollos no reglados no están en la malla y quedan fuera de la clasificación de urbano. De la “fuerza normativa de lo fáctico” se pasó a la “fuerza normativa del procedimiento”, porque la urbanización producida fuera de los

---

procedimientos reglados se excluye de la malla; pero no por eso deja de ser suelo urbanizado, como sentó la “fuerza normativa de lo fáctico”. No hace falta decir que esta indeterminación no beneficia a los propietarios de suelo que contienden con la Administración Local por clasificación de suelo en los tribunales españoles.

Como se puede observar, no podía construirse mejor escenario para la legislación autonómica que una Ley Estatal que se contradice al conceptualizar el suelo urbano y que se ausenta de definir sus estados de consolidación. La meca de la ambigüedad llegó con el recurso autonómico del “mallado urbano”, que suministró a los planes generales la mayor cuota de libertad para ingeniar el urbanismo en el suelo urbano.

**IV.** De forma paralela a los acontecimientos normativos descritos y también desde la segunda mitad de los años setenta, los planificadores municipales detectan disfunciones orgánicas en el suelo urbano consolidado al hacer sus revisiones de planeamiento. No nos referimos a la degradación de las edificaciones y de la urbanización de barrios antiguos, sino a la ausencia de dotaciones para abastecer la acumulación poblacional de las áreas tradicionales o, por qué no decirlo, de la ciudad vieja. En ella faltan colegios, hospitales, instalaciones deportivas, centros de salud, zonas verdes, y otros elementos necesarios para confeccionar un mapa sostenible de las funciones urbanas.

La legislación urbanística de mil novecientos cincuenta y seis y de mil novecientos setenta y seis no percibió esta necesidad porque no se había instalado en la conciencia social. Entonces no era algo obvio, como nos parece ahora. El suelo urbano vivía preso de los trágicos avatares del hombre de la segunda mitad del

siglo XX, que se obsesionó comprensiblemente por los fenómenos de ensanche propios del suelo urbanizable, con calidades de vida, accesibilidad y elementos de modernidad y comodidad que no tenía la ciudad antigua. La legislación de suelo fue espejo de esta experiencia social, y el suelo urbano cayó en el olvido normativo. Cuando las consecuencias de esta preterición se hicieron palpables y las administraciones públicas percibieron los síntomas estertores del suelo urbano, se invirtió el proceso de olvido por una ferocidad protectora que responde fielmente a los movimientos pendulares descritos por la sociología.

Al plantearse los ayuntamientos el formato para obtener suelo dotacional en los núcleos colmatados, observaron que las pocas parcelas vacantes que pudieran quedar no podían ser obtenidas por expropiación, porque carecían de disponibilidad presupuestaria para acometerla. Tampoco se podían exigir las cesiones obligatorias de suelo a cambio del aprovechamiento propias del proceso urbanizador, puesto que la urbanización ya estaba terminada, hechas las cesiones correspondientes por los propietarios y deshomogenizados los aprovechamientos en edificabilidades netas en parcela. ¿Qué hacer entonces para financiar la obtención de suelo dotacional en los mallados consolidados?

La sagacidad de los ayuntamientos se creció ante este problema y en algunos términos municipales como Sevilla, Valencia, Madrid, Ibi o Petrer, se ideó en el plan general un ardid matemático para generar aprovechamiento en suelo consolidado, que reingresaba al propietario en un proceso reparcelatorio en el que, como tal, había "cesiones obligatorias". Los propietarios de suelo consolidado que había pasado por todas las fases del proceso urbanístico y habían realizado las correspondientes cesiones, se encontraban con nuevas cargas producidas por

---

nuevos ingenios numéricos que obligaban a pagar otra vez. El proceso urbanístico se convertía de este modo en un bucle que se reactivaba con cada nuevo plan.

La técnica utilizada se inspiró en las transferencias de aprovechamiento urbanístico francesas y estadounidenses, y en las áreas de reparto que generaban los excedentes de aprovechamiento objeto de la transferencia. Animó a los Ayuntamientos el Reglamento de Gestión de mil novecientos setenta y ocho al concebir la Unidad de Ejecución como un Polígono devaluado que se amoldaba a las necesidades del suelo consolidado, ya que podía ser discontinuo y delimitarse con el único fin de reparcelar, sin necesidad de obra de urbanización ni transformación integral. El suelo consolidado se introducía en ámbitos zonales formados por una o varias unidades de ejecución, para cálculo de edificabilidades medias ponderadas, de modo que las zonas con techos objetivos atribuidos por el plan y superiores – a veces calle o tramo de calle -, a las medias obtenidas, tenían que pagar para adquirir el tramo de techo que iba desde la edificabilidad media hasta la edificabilidad objetiva permitida por el planeamiento en la parcela. La traducción de esta mecánica al idioma de la propiedad privada es que el propietario sólo tenía derecho a la edificabilidad media calculada, y tenía que pagar el resto hasta la objetiva mediante un método de reparto que activaba la mecánica de la reparcelación.

Lo curioso de este fenómeno es que no se inició por habilitación de Ley Autonómica, sino que lo diseñaron diversos ayuntamientos de España tras la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de mil novecientos setenta y seis, que no concebía siquiera figura alguna de aprovechamiento en suelo urbano y, por tanto, de espaldas a la misma. Los planes generales de estos pioneros fulminaron el

principio de jerarquía normativa e incurrieron en la creación de figuras endémicas por vía reglamentaria – en el plan –, independientes y no habilitadas por Ley.

En mil novecientos noventa y dos la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana legitimó expresamente las transferencias de aprovechamiento, pero su derogación en mil novecientos noventa y siete las dejó en cuestión, hasta que la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de mil novecientos noventa y ocho pareció abolirlas, al no imponer al propietario de suelo urbano consolidado ningún deber de cesión. La cuestión debió quedar zanjada con esta Ley, pero mientras la doctrina debatía la procedencia de estas figuras, no dejaron de legislarse autonómicamente y de aplicarse las áreas de reparto en suelo consolidado y las transferencias de aprovechamiento, desde los años ochenta y en gran parte del territorio nacional.

El Tribunal Constitucional entró en escena para proscribir las transferencias en el suelo consolidado en la sentencia trescientos sesenta y cinco de dos mil seis, considerando que la Ley de mil novecientos noventa y ocho no exigía cesiones al propietario de este suelo. Más tarde llega la Ley de Suelo de dos mil siete, que contiene una regulación de actuaciones de dotación en su artículo catorce en la que, de nuevo, podrían estar habilitadas las transferencias de aprovechamiento y las áreas de reparto en suelo consolidado.

Al margen de esta peripecia normativa y jurisprudencial, no han dejado de existir legislativamente y de aplicarse ambas figuras en los planes generales de los municipios españoles desde hace más de treinta años, y con ellas se han obtenido y se obtienen millones de metros de suelo dotacional en urbano consolidado. Es, en

---

definitiva, el triunfo de la reparcelación interminable, y el fin del principio *non bis in ídem*, porque el propietario pagará cuando la Administración lo necesite, aunque haya pagado antes, y aunque vuelva a pagar más adelante.

Resulta indiferente que se trate de una actuación integrada o aislada, ya que la reparcelación procede en cualquiera de ellas conforme está regulada hoy día en las leyes autonómicas, puesto que quedó roto el dogma estatal de la reparcelación como instrumento propio de la gestión integrada dentro de una unidad de actuación. Se reparcela en cualquier suelo cuando sea preciso ceder a la Administración y según las figuras construidas por la normativa de cada Comunidad Autónoma. De esta versatilidad es exponente el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Valencia, de dos mil doce, que reorienta la legislación urbanística hacia un catálogo de herramientas técnicas para gestionar suelo, y que elude la regulación del estatuto jurídico del propietario fundario.

V. En dos mil siete, la Ley de Suelo del Estado cambia el rumbo del urbanismo español. Según esta Ley, la reserva de competencia del Estado se desplaza de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad privada, a otros derechos, principalmente al derecho a un medio ambiente adecuado (artículo cuarenta y cinco de la Constitución). Y de nuevo, el vaivén argumental hace un nuevo enfoque de la cuestión y deja la imagen anterior en el estado borroso de lo que estuvo desenfocado.

La Exposición de Motivos de la Ley reconoce una verdad manipulada por la sentencia del Tribunal Constitucional sesenta y uno de mil novecientos noventa y siete, como es que la clasificación de suelo es una técnica urbanística, y no un

---

asunto de propiedad privada. Por tanto, el magistrado Jiménez de Parga tenía razón en su voto particular; por tanto, la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de mil novecientos noventa y ocho era inconstitucional por invadir competencias autonómicas y, por tanto, ya son dos leyes del Estado sobre la misma materia, inconstitucionales y en seis años. Situación que la Exposición de Motivos de esta última Ley de Suelo considera que no es “el marco idóneo”.

El cambio de rumbo se produce porque esta Ley Estatal ya no clasifica el suelo, sino que distingue entre estados físicos de mismo – rural y urbanizado – para anudarles derechos y obligaciones, como antes hiciera la Ley de mil novecientos noventa y ocho con las clases de suelo; por tanto, se cambian “clases” por “estados”. A partir de este hito, los legisladores autonómicos podían tomar dos caminos de creación normativa. Uno de ellos, el más fácil, era mantener la Ley Autonómica y adaptarla a la Estatal. De este modo se mantendría la triple clasificación que hemos interiorizado desde mil novecientos cincuenta y seis, y que tanto trabajo nos costaría cambiar. Pero la adaptación de las leyes plantea el problema de conciliar los estados de consolidación del suelo urbano con los estados físicos descritos por la Ley Estatal. Quedan sin responder preguntas claves como si un suelo urbanizado pero que la Ley Autonómica desconsolida por insuficiencia dotacional, es un suelo “urbanizado” o un suelo “rural” de la Ley Estatal, porque de ello dependerá la aplicación regímenes antagónicos de derechos y obligaciones para el propietario.

Esta mezcla de las estructuras conceptuales de la Ley de mil novecientos noventa y ocho con las de la Ley de dos mil siete produce un engendro sistemático que hace indescifrables las categorías básicas del urbanismo. Y como estamos

---

acostumbrados, la inseguridad jurídica vedada por la Constitución continúa campando cómodamente en la propiedad privada del suelo español, por vía de la indeterminación y la ambigüedad.

La segunda posibilidad de la Ley Autonómica es adaptar su construcción a las figuras de la Ley Estatal, distinguiendo entre suelos rurales y suelos urbanizados, y sometiénolos a actuaciones de nueva urbanización, de reforma o de dotación. Pero hacerlo con un mínimo rigor obliga al abandono de la trilogía tradicional de suelos que nos guía hace más de medio siglo, y del criterio de la consolidación que tan útil ha sido a los legisladores autonómicos desde mil novecientos noventa y ocho. Parece que esta mudanza no está en los planes de las Comunidades Autónomas, que aguardan agazapadas un gesto valiente de alguna de ellas que sirva de referente. No nos parece reprochable esta actitud, porque el vaivén del Estado en los últimos años genera desconfianza en los entes autonómicos, que pueden hacer esfuerzos baldíos si apuestan por fórmulas nuevas que, probablemente, no tengan proyección de futuro. Todo esto sin olvidar que el signo político del legislador de dos mil siete es contrario a la mayor parte del mapa autonómico actual.

En otro orden de cosas, uno de los presuntos avances de la Ley es el establecimiento de criterios de valoración del suelo por su estado, de forma que es indiferente la clasificación a efectos de valoración. De este modo la Ley se aparta del principio de justicia material establecido por el artículo cuarenta y tres de la Ley de Expropiación Forzosa, que buscó el acercamiento del justiprecio a los valores reales de mercado y que fue rubricado por la Jurisprudencia. No debe olvidarse que la Disposición Derogatoria Única de la Ley de Régimen de Suelo y

Ordenación Urbana de mil novecientos noventa y dos ya derogó el artículo mencionado y, sin embargo, los tribunales han seguido aplicando el principio de justicia material que lo inspiraba.

Este planteamiento valorativo colabora a la obtención de suelo dotacional en ámbitos no urbanizados, aunque estén dentro del suelo clasificado urbano, como sucede con el no consolidado. Sin olvidar que, al quedar el criterio para atribuir consolidación en manos de las Comunidades Autónomas, es posible que la falta de dotaciones se considere por la normativa regional como un supuesto de “desconsolidación”, que coloca al suelo dotacional en la diana expropiatoria a un coste muy bajo.

**VI.** El resumen crítico de lo expuesto es que el Estado y el Tribunal Constitucional brindan a las Comunidades Autónomas un arsenal repleto de fórmulas para obtener el suelo que necesiten y donde necesiten, bajo el paraguas del fin público del urbanismo y de que este fin justifica los medios. Y el medio es un derecho de rango constitucional, como la propiedad privada, del que no puede ser privado su titular sin la indemnización que corresponda, conforme al artículo treinta y tres de la Constitución. En nuestra opinión y como explicamos con gráficos y cálculos en esta Tesis Doctoral, la arrogancia del urbanismo actual desaira a los titulares dominicales fundarios, porque ha nacido y crecido en una permisividad que atropella valores colectivos, y que es inubicable en un Estado de Derecho que reconoce la propiedad privada con rango constitucional.

Lo curioso es que sea el propio legislador el que reconozca este encumbramiento del urbanismo en detrimento de la propiedad privada. Así lo hace en la Exposición

---

de Motivos del Anteproyecto valenciano comentado, al afirmar que esta Ley pretende evitar que la sumisión del propietario a actuaciones integradas – propias del no consolidado – o de actuaciones aisladas – típicas del consolidado – se haga de “de forma inopinada”. Afirmación de profundo calado que asume la culpa de estar haciéndose así en la legislación vigente, como tratamos en el último epígrafe de esta Tesis Doctoral.

El mensaje de todo este relato es amargo, pero se hace con voluntad de llamar la atención sobre la necesidad de comprender el fenómeno urbanístico con una claridad conceptual que de luz en espacios opacos. Y esto sólo puede hacerse con la participación de mentes diversas, que lo aborden con todos sus enfoques de forma transdisciplinaria, sin orgullos y sin tensiones competenciales. No es posible que el urbanismo aplaste derechos constitucionales porque sirva a la perfección estratégica o técnica. Tampoco lo es que el derecho de propiedad paralice la gestión del suelo, que es un recurso al servicio del interés general. El equilibrio entre ambos postulados es uno de los termómetros evolutivos que nos identificará como sociedad civilizada organizada en Estado de Derecho.



## CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS INVESTIGADORES

La Tesis Doctoral cumple los objetivos investigadores planteados en su compromiso metodológico y que se encuentran resumidos en su título. La aportación de este trabajo no está tanto en recopilar datos o tratarlos sistemáticamente, como en desvelar el ardid argumental que está detrás de las herramientas urbanísticas actuales para dotar suelos consolidados. Sobre cada una de las figuras urbanísticas en la que recae esta denuncia se ha hecho un análisis de su estructura conceptual, su normativa, doctrina y Jurisprudencia, para después razonar con ejemplos concretos cuyos cálculos matemáticos constatan las conclusiones de esta Tesis; en ocasiones apoyados con proyectos reales existentes en el panorama urbanístico nacional.

No se trata por tanto de un mero trabajo de captación y tratamiento de fuentes de conocimiento, sino de una valoración crítica de injusticias urbanísticas concretas, con fenómenos reales y diagnósticos específicos de las patologías endémicas del sistema. Las enfermedades se han detectado, fundamentado y denunciado en las siguientes figuras urbanísticas:

FENÓMENO	CONSECUENCIA
La contradicción en la estructura conceptual del suelo urbano por razón de la consolidación.	La utilización de la indeterminación por el planeamiento para categorizar aleatoriamente el suelo urbano por razón de la consolidación. Imposible identificación científica del suelo urbano no consolidado. Utilización caprichosa de la consolidación para atribución de actuaciones integradas y aisladas, con la consecuente disparidad de trato a propietarios.
La delegación en las CCAA de la conceptualización del suelo urbano consolidado y no consolidado.	Elaboración de Leyes Regionales que abusan de la desconsolidación para obtener dotaciones en los entramados tradicionales. Urbanizaciones inacabables, ya que se somete a los propietarios de suelos urbanizados a nuevos procesos reparcelatorios, con nuevas cesiones. Utilización de criterios de consolidación que no atienden a la urbanización real del suelo, como aquéllos que se fundamentan en la existencia de dotaciones.

Construcción de la consolidación por la existencia de servicios sin concretar y determinar sus caracteres específicos.	Utilización arbitraria de los servicios por los planes municipales para dar o quitar consolidación, o para clasificar urbano.
Introducción normativa del término "malla" sin identificar sus caracteres.	Utilización por el planeamiento de la malla a modo de comodín para extraer del suelo urbanizado aquél que no está en los asentamientos convencionales. Creación de los elementos conceptuales de la malla por vía jurisprudencial, de forma fragmentada y confusa. Identificación de la malla por criterios de colindancia propios del derecho civil, con desconocimiento de la realidad estratégica del suelo transformado, sus funciones urbanas y sus procesos metabólicos.
Acumulación al concepto "malla" de requisitos relacionados con los accesos viarios; el "acceso integrado en la malla".	Utilización por el planeamiento para desclasificar o desconsolidar suelos urbanizados que forman asentamientos con funcionalidad urbana, argumentando en los caracteres jurídicos del acceso vial o en razonamientos falsarios sobre su trazado.
Introducción de las unidades de actuación en 1976 como polígonos devaluados con el de reparcelar donde no haya que urbanizar.	Utilización de las unidades de actuación por numerosos planes generales de los años ochenta con el fin de dotar el suelo consolidado, provocando nuevas cesiones en suelos ya reparcelados.
Expropiación con pago en especie.	Utilización por los Ayuntamientos para obtener dotaciones anticipadamente en suelo consolidado, pagando con el aprovechamiento para cuya obtención ya se estaba adscrito el suelo expropiado. Disparidad de trato, ya que los suelos de destino objeto de adscripción siguen en titularidad y posesión de sus dueños, mientras que el suelo anticipadamente obtenido se extrae del patrimonio de su titular sin contraprestación de presente. Riesgos elevados de que la actuación de destino no se gestione y se frustre el pago en aprovechamiento.
Expropiación del suelo adscrito.	Utilización por los Ayuntamiento de la expropiación a coste muy bajo – conforme Ley Suelo y Reglamento Valoraciones – de suelos adscritos cuyo valor en caso de incorporarse a la actuación de destino sería muy superior al justiprecio por razón de su consumo de aprovechamiento.
Introducción de la reparcelación por la normativa autonómica como herramienta de reparto en cualquier actuación, tanto aislada como integrada.	Oportunidad de reparcelar en suelo consolidado, que es útil entre propietarios que deben compartir cargas, pero que se utiliza para que los Ayuntamientos intervengan como acreedores de cesiones de suelos dotacionales.
Introducción de áreas de reparto en suelo consolidado.	Se introduce a propietarios en ámbitos para reparcelar suelos ya reparcelados. Se ingenian artificios matemáticos para que el propietario tenga que ceder si desea consumir la edificabilidad neta en parcela. Estas argucias se aplican incluso de forma automática en algunas leyes autonómicas, sin necesidad de determinación en el planeamiento. Es especialmente incisiva esta mecánica en los suelos fuera de las alineaciones resultantes de la modificación o revisión del planeamiento. Cesiones gratuitas proscritas por el artículo 33 CE.

---

Introducción de transferencias de aprovechamiento en suelo consolidado.	Se rompe el principio <i>non bis in idem</i> , ya que el propietario que cedió en la reparcelación primigenia del suelo, vuelve a ceder a discreción del Ayuntamiento. Reparcelaciones inacabables. Cesiones gratuitas proscritas por el artículo 33 CE.
Aprovechamiento urbanístico en suelo consolidado.	No sirve para reparcelar, porque no hay que reparcelar. Su objetivo es obligar a pagar al propietario que quiera consumir los excedentes que van del techo susceptible de apropiación, al techo objetivo permitido. Se articula mediante las transferencias y las áreas de reparto comentadas.



## RELACIÓN DE SENTENCIAS CON REFERENCIA DE CONTENIDO

STS 1 – 7 – 1964	Función pública de la actividad urbanística
STS 12 – 3 – 1973	Propiedad privada y derecho a edificar
STS 2 – 5 – 1973	Función pública de la actividad urbanística
STS 15 – 11 – 1974	Propiedad privada y derecho a edificar
STS 5 – 12 – 1979	Subrogación real cargas urbanización
STS 17 – 2 – 1979	Relación entre beneficios y cargas en la transformación del suelo
STS 16 – 12 – 1980	Subrogación personal cargas urbanización
STS 17 – 11 – 1981	Subrogación personal cargas urbanización
STS 15 – 3 – 1982	Subrogación personal cargas urbanización
STS 4 – 5 – 1982	Aprovechamiento urbanístico
STS 14 – 4 – 1983	Subrogación personal cargas urbanización
STS 2 – 4 – 1984	Subrogación personal cargas urbanización
STS 31 – 1 – 1985	Subrogación personal cargas urbanización
STS 20 – 9 – 1985	Delimitación de Unidades de Actuación
STS 17 – 10 – 1985	Unidades frente a polígonos
STC 26 – 3 – 1987	Competencia autonómica grado urbanización
STS 2 – 4 – 1986	Fuerza normativa de lo fáctico
STS 16 – 7 – 1986	Plazos de ejecución de los planes de urbanismo
STS 11 – 6 – 1987	Cuotas y obligaciones <i>propter rem</i>
STS 21 – 9 – 1987	Fuerza normativa de lo fáctico
STS 16 – 11 – 1987	Equidistribución en fase de planeamiento
STS 10 – 2 – 1988	Rescate de plusvalías en suelo consolidado
STS 20 – 2 – 1988	Contribuciones especiales no por clase de suelo
STS 6 – 6 – 1998	Obtención de viales en consolidado
STS 13 – 6 – 1988	Servicio evacuación aguas
STS 17 – 10 – 1988	Unidades frente a polígonos
STS 28 – 1 – 1989	Servicio evacuación aguas
STC 19 – 4 – 1989	Derechos de retracto a favor de la Administración Pública
STS 13 – 6 – 1989	Aprovechamiento urbanístico en suelo urbano
STS 6 – 6 – 1989	Clasificación expresa por el planeamiento para que el suelo sea urbano
STS 20 – 6 – 1989	Dotaciones no al servicio de la Unidad de Actuación
STS 30 – 6 – 1989	Fosas sépticas
STS 23 – 10 – 1989	Unidades frente a polígonos
STS 31 – 10 – 1989	Actuación sistemática o asistemática en suelo urbano
STS 13 – 10 – 1990	Reparcelación en suelo urbano
STS 18 – 11 – 1990	Permuta urbanística
STS 27 – 12 – 1990	Reparcelación en suelo urbano
STS 28 – 12 – 1990	Expropiación con pago en aprovechamiento
STS 13 – 2 – 1991	Servicio abastecimiento aguas
STS 23 – 5 – 1991	Dotaciones no al servicio de la Unidad de Actuación
STS 14 – 4 – 1992	Servicio evacuación aguas
STS 27 – 7 – 1992	Naturaleza normativa del planeamiento

---

STS 15 – 3 – 1993	Aprovechamiento urbanístico
STS 4 – 10 – 1993	Carácter urbano del suelo en relación con el pago de servicios
STS 4 – 11 – 1993	Actuaciones integradas en suelo urbano
STS 16 – 12 – 1993	Unidades para obras en servicios puntuales
STS 11 – 2 – 1994	Obtención de sistemas generales
STS 21 – 6 – 1994	Publicidad del Registro de la Propiedad y de las Normas Jurídicas
STS 5 – 12 – 1994	Concepto cuotas de urbanización
STS 24 – 12 – 1994	Expropiación con pago en aprovechamiento
STS 15 – 2 – 1995	Naturaleza convenio expropiatorio
STS 19 – 6 – 1995	Pavimentado y suelo urbano
STS 29 – 10 – 1996	Utilidad pública expropiación
STS 20 – 12 – 1996	Criterios de valor en justiprecio
STS 20 – 1 – 1997	Permuta al servicio del planeamiento
STS 6 – 3 – 1997	Utilidad pública expropiación
STC 20 – 3 – 1997	Constitucionalidad de la LROSU en el reparto de competencias
STS 10 – 4 – 1997	Contribuciones especiales en urbanizable
STS 16 – 5 – 1997	Criterios de valor en justiprecio
STS 19 – 5 – 1997	Contribuciones especiales en consolidado
STS 17 – 6 – 1997	Obras de urbanización complementarias
STS 16 – 7 – 1997	Proyectos de urbanización
STSJ EXTREMAD. 26 – 10 – 1997	Obtención viales suelo urbano
STS 17 – 11 – 1997	Concepto cuotas urbanización
STS 9 – 12 – 1997	Impugnación cuotas de urbanización
STSJ C.L. MANCHA 30 – 12 – 1997	Unidades para obtener viales en consolidado
STS 29 – 5 – 1998	Servicios y malla urbana
SAP TOLEDO 20 – 7 – 1998	Afección real como garantía real con reipersecutoriedad <i>erga omnes</i>
STS 28 – 9 – 1998	Permuta al servicio del planeamiento
STS 4 – 5 – 1999	Servicios y malla urbana
STSJ CANTABRIA 12 – 5 – 1999	Voluntarismo clasificatorio en s. urbano
STS 21 – 6 – 1999	Suelo urbano no urbanizado
STS 30 – 10 – 1999	Unidades para servicios puntuales
STS 31 – 1 – 2000	Obtención dotaciones mediante permuta
RDGRN 14 – 3 – 2000	Hipotecas legales
STS 4 – 5 – 2000	Servicios y malla urbana
STS 9 – 5 – 2000	Impugnación de cuotas de urbanización
STSJ ASTURIAS 6 – 6 – 2000	Concepto de malla urbana
STSJ VALENCIA 15 – 10 – 2000	Tratamiento de terrenos urbanizados y a otros rústicos en la misma actuación urbanística
STS 28 – 2 – 2001	Servicios y malla urbana
STSJ CAST. LEÓN 15 – 3 – 2001	Actuaciones integradas en suelo consolidado
STSJ CANARIAS 7 – 4 – 2001	Urbanizaciones inacabables
STS 3 – 5 – 2001	Dotaciones no al servicio de la Unidad de Actuación

---

STS 20 – 6 – 2001	Carácter urbano del suelo en relación con el pago de servicios
STC 11 – 7 – 2001	Reparto de competencias constitucionales en materia de urbanismo
STSJ ANDALUCIA 27 – 9 – 2001	Cuotas de urbanización que encubren tributos sin cobertura legal
STS 14 – 12 – 2001	Suelo urbano por colindancia
STS 27 – 12 – 2001	Desligamiento de la malla
STSJ VALENCIA 31 – 1 – 2002	Contribuciones especiales en consolidado
STC 27 – 2 – 2002	Cesiones en consolidado
STS 14 – 3 – 2002	Fuerza normativa de lo fáctico
STS 2 – 4 – 2002	Contribuciones en consolidado
STSJ VALENCIA 5 – 7 – 2002	Actos propios de la Administración en relación con la urbanización del suelo
STSJ CATALUÑA 2 – 9 – 2002	Malla y desarrollos longitudinales
STSJ C. L. MANCHA 14 – 10 – 2002	Suelo urbano por colindancia
STS 23 – 10 – 2002	Suelo urbano no urbanizado
STS 19 – 12 – 2002	Fuerza normativa de lo fáctico
STSJ CAST. LEÓN 2 – 1 – 2003	Suelo urbano por colindancia
STS 16 – 1 – 2003	Fuerza normativa de lo fáctico
STS 27 – 1 – 2003	Obtención de dotaciones en suelo urbano
STS 30 – 1 – 2003	Fuerza normativa de lo fáctico
STS 3 – 3 – 2003	Fuerza normativa de lo fáctico
STS 27 – 6 – 2003	Suelo urbano por contacto
STSJ VALENCIA 24 – 7 – 2003	Suelo urbano por colindancia
STSJ C.L. MANCHA 23 – 9 – 2003	Cesión de terrenos en suelo urbano
STSJ CANARIAS 13 – 11 – 2003	Actuaciones integradas en suelo consolidado
STS 19 – 12 – 2003	Fuerza normativa de lo fáctico
STSJ CAST. LEÓN 23 – 12 – 2003	Acceso rodado
STS 17 – 2 – 2004	Concepción de aprovechamiento atribuido por el planeamiento
STS 18 – 3 – 2004	Servicios y malla urbana
STSJ VALENCIA 17 – 4 – 2004	Condición de solar y cesiones
STS 28 – 4 – 2004	Acceso rodado
STS 21 – 6 – 1994	Fe pública frente a adquirente
STSJ CANARIAS 16 – 7 – 2004	Actuaciones integradas en suelo consolidado
STS 29 – 11 – 2004	Pavimentado y suelo urbano
STSJ MURCIA 28 – 1 – 2005	Prescripción de cuotas de urbanización
STSJ CANARIAS 18 – 2 – 2005	Actuaciones integradas en suelo consolidado
SAP BALEARES 11 – 3 – 2005	Limitaciones de la titularidad dominical
STS 22 – 3 – 2005	Reproche por arbitrariedad clasificatoria
STS 30 – 3 – 2005	Servicio abastecimiento aguas
STS 12 – 4 – 2005	Naturaleza de la normalización de fincas
STSJ PAÍS VASCO 28 – 4 – 2005	Unidades discontinuas en suelo urbano
STSJ VALENCIA 10 – 5 – 2005	Actuaciones integradas en suelo consolidado
STSJ CAST. LEÓN 15 – 7 – 2005	Unidades para obtención de viales
STSJ VALENCIA 28 – 7 – 2005	Malla urbana
STS 3 – 11 – 2005	Urbanización incompleta

---

STS 10 – 11 – 2005	Adquisición y pérdida condición solar
STS 24 – 11 – 2005	Pavimentado y suelo urbano
STS 15 – 12 – 2005	Actos propios de la Administración en relación con la urbanización del suelo
STS 30 – 12 – 2005	Cuotas de urbanización que encubren tributos sin cobertura legal
STS 1 – 2 – 2006	Fuerza normativa de lo fáctico
STSJ MADRID 5 – 5 – 2006	Nota marginal de inicio de expediente equidistribución
STS 12 – 5 – 2006	Suelo urbano por colindancia
STSJ CANARIAS 29 – 5 – 2006	Unidades para obras puntuales de reforma
STS 30 – 6 – 2006	Malla urbana
STS 30 – 6 – 2006	Malla urbana
STS 26 – 9 – 2006	Permutas urbanísticas
STS 31 – 10 – 2006	Suelo urbano por colindancia
STC 21 – 12 – 2006	Cesiones de suelo en consolidado
STS 26 – 12 – 2006	Reparcelación en suelo urbano
STS 4 – 1 – 2007	Procedencia unidad para obtener vial
STS 7 – 3 – 2007	Ocupación directa
STSJ VALENCIA 4 – 4 – 2007	Actuaciones integradas en suelo consolidado
STS 17 – 7 – 2007	Indeterminación conceptual de la malla
STSJ CAST. LEÓN 14 – 9 – 2007	Actuaciones integradas y suelo urbano
STS 4 – 11 – 2007	Servicio suministro energía eléctrica
STS 26 – 12 – 2007	Naturaleza <i>propter rem</i> de las cuotas de urbanización
STS 28 – 3 – 2008	Servicios periféricos
STS 12 – 5 – 2008	Urbanismo
STS 13 – 5 – 2008	Urbanismo
STS 25 – 6 – 2008	Malla como urbanización básica perimetrada
STS 17 – 3 – 2009	Ocupación directa
STS 30 – 4 – 2009	Servicios periféricos
STS 18 – 2 – 2010	Actuaciones de dotación
STS 9 – 4 – 2010	Pavimentado y suelo urbano
STSJ VALENCIA 15 – 4 – 2010	Integración de servicios en mallado
STS 1 – 6 – 2010	Servicio de evacuación de aguas y s. urbano
STSJ CATALUÑA	Deficiencias puntuales en servicio
STS 16 – 10 – 2010	Suelo urbano por colindancia
STS 3 – 11 – 2010	Deficiencias puntuales en servicio
STS 8 – 3 – 2011	Malla urbana
STS 8 – 11 – 2011	Malla urbana
STS 9 – 2 – 2012	Fuerza normativa de lo fáctico en categorización
STS 4 – 10 – 2012	Desconsolidación de suelo
SJCA nº 5 OVIEDO 28 – 1 – 2013	Cambio de sección catastral a efectos impuesto
STS 7 – 3 – 2013	Carga de la prueba de los servicios

---

**BIBLIOGRAFÍA**

ABAD LICERAS, "Las normas urbanísticas de aplicación directa: análisis doctrinal y Jurisprudencial ante la nueva ley 6/1998", *Diario La Ley*, T. III, 1998

ABEL FABRE, *El sistema de compensación urbanística*, Bosch, 2003

A.E.J. MORRIS, *Historia de la forma urbana desde sus orígenes hasta la revolución industrial*, Gustavo Gili, 2001

ACEDO RICO HENNING y otros, *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006

ALONSO FERNÁNDEZ, "Aproximaciones técnicas a los conceptos de malla urbana, trama urbana y red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 256, junio, 2010

ALONSO IBÁÑEZ, "Planeamiento urbanístico. Análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia (2006)", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 234, junio, 2007

ANDRÉS SARASA, *Urbanismo contemporáneo: la Región de Murcia*, Editum, 1995

ANGOSTO SÁEZ, *Ius edificandi y derecho de propiedad sobre suelo urbano*, Universidad de Murcia, 2004

ANTUNEZ TORRES, "La articulación de las Técnicas de Distribución de Beneficios y Cargas en la fase de planeamiento", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 188, septiembre, 2001

ARANA GARCÍA y otros, *Derecho urbanístico de Andalucía*, Tirant lo Blanch, 2003

ARMENGOT DE PEDRO y otros, *Régimen del suelo y valoraciones, comentarios a la Ley 6/1998 de 13 de abril*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2000

ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Marcial Pons, 2001

ARROYO MARTÍN, "Estudio de reciente jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº. 250, junio, 2009

ARROYO YANES, "Sobre el régimen jurídico de las reparcelaciones urbanísticas. Comentario a la STS de 23 de noviembre de 1993", *Diario La Ley*, T. III, 1995

AVEZUELA CÁRCEL y VIDAL MONFERRER, *Comentarios a la Ley de Suelo*, Tirant lo Blanch, 2007

AYALA MUÑOZ y otros, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo*, Aranzadi, 2002

BARBERO, *Sistema de Derecho privado, II*, traducción de Sentis Melendo, Europea - América, 1972

---

BASSOLS COMA y otros, *Comentarios a la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid*, Lex Nova, 2002

BELTRÁN AGUIRRE Y OTROS, *Comentarios a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones*, Aranzadi, 1999

BENGOETXEA ARRIETA, "Estudio de reciente jurisprudencia sobre gestión urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 246, diciembre, 2008

BERTA BRUSILOVSKY, "Reflexiones sobre el cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 1999

BLANC CAVERO, "La gestión urbanística en la legislación autonómica", *Actualidad Jurídica*, nº 4, marzo, 2003

BLANCO MARTÍNEZ, *Legislación especial de ensanche de poblaciones*, Marcial Pons, 2006,

BLANQUER PRAT, *Derecho urbanístico estatal*, Montecorvo, 1993

BOCANEGRA SIERRA, *Los convenios urbanísticos*, Civitas, 1998, prólogo.

BOLAS ALFONSO, *La Reparcelación en suelo urbano*, Editorial de Derecho Financiero, 1994

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, "Toda construcción a implantar, en cualquier clase de suelo, habrá de estar conectada a la malla urbana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 248, febrero 2009

CANO CLARES, *El arte urbano*, Diego Marín, 1999

CANO MURCIA, *Proyecto y obras de urbanización*, La Ley – El Consultor, 2006

*Teoría y práctica del convenio urbanístico*, Aranzadi, 1997

CARRETERO PÉREZ, "El régimen jurídico del aprovechamiento medio", *Diario La Ley*, T. II, 1986

"Precisiones sobre urbanismo y derecho urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 38, 1974

"La indemnización de cesiones obligatorias de terrenos según la Ley del Suelo", *Diario La Ley*, T. II, 1987

CASTELAO RODRÍGUEZ y otros, *Comentario sistemático a la Ley 8/2007*, La Ley – El Consultor, 2007

CASTILLO ZUBIA y otros, *Acuerdos municipales urbanísticos*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982

---

CERDÁ SUÑER, *Teoría General de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Instituto de Estudios Fiscales, 1969

CHACÓN ORTEGA Y CORTES SÁNCHEZ, *Manual de procedimiento y formularios de organización municipal*, Bayer Hermanos, 2002

CHINCHILLA PEINADO, “El régimen jurídico de la sustitución de los deberes de entrega de terrenos en las actuaciones de transformación urbanística. La denominada monetarización”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 253, Octubre 2009

“El régimen del suelo: clasificación y deberes y derechos de los propietarios. Análisis de la jurisprudencia recaída en 2006”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 234, junio, 2007

CHOLBÍ CACHÁ, *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo*, El Consultor, 2004

“El régimen legal de las cuotas de urbanización: sus diferencias con las contribuciones especiales. El canon de urbanización” en *Derecho urbanístico de Extremadura*, T. II, Aranzadi, 2008

CORRAL GARCÍA, *Entidades urbanísticas colaboradoras y agrupaciones de interés urbanístico*, El Consultor, 2003

“La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos”, en *Derecho urbanístico de Extremadura*, El Consultor, 2004

*Nuevo Régimen Local*, vol. 2, El Consultor, 2005

CORRAL GARCÍA Y LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de Bienes de Entidades Locales*, El Consultor, 2001

CORTÉS CORTÉS, *La ejecución y recepción de las obras en las urbanizaciones de iniciativa particular*, Aranzadi, 2001

DELGADO PIQUERAS, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, 1995

DEL MAR MUÑOZ, “Bruselas investigará 250 urbanizaciones españolas sin agua garantizada”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 250, junio, 2009

DE LA CRUZ MERA, “Expropiaciones”, en *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998*, El Consultor, 2000

DE LOS MOZOS, “La formación del concepto de propiedad que acoge el Código Civil”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1992

DE MIER VELEZ, *Juntas de Compensaciones, asociaciones administrativas de cooperación y entidades de conservación*, Aranzadi, 2007

---

DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, Aranzadi, 1997

DE TERÁN, *Historia del urbanismo en España, siglos XIX y XX*, Cátedra, 1999

DÍAZ LEMA, *Nuevo derecho del suelo*, Marcial Pons, 2008

“Régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable”, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000

DÍEZ PICAZO, “Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico*, T. V, 1971

ENERIZ OLAECHEA y otros, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Aranzadi, 1999

“Bases del Régimen del Suelo” en *Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, 2008

ESCRIBANO COLLADO, “Ocupación temporal”, *Revista de Administración Pública*, nº 106, 2006

ESCUIN PALOP, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, 1999

ESTEBAN NOGUERA, *Elementos de ordenación urbana*, Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, 1981

ESTÉVEZ GOYTRE, *Manual de derecho urbanístico*, Comares, 2002

*Manual de planeamiento urbanístico*, Comares, 1999

FARIÑA TOJO y otros, *Dictámenes periciales urbanísticos*, La Ley, 2002

FERNÁNDEZ CANO y otros, *Derecho urbanístico práctico*, El Consultor, 2001

“La ocupación directa de terrenos para dotaciones urbanísticas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 141, 1995

FERNÁNDEZ CRIADO y QUINTANA QUINTANA, “Clasificación, régimen, planeamiento y gestión del suelo urbano consolidado en la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su nuevo Reglamento”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, nº 6, marzo 2004

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor, 1980

“El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico”, en *La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997 sobre el ordenamiento urbanístico*, El Consultor, 1997

FUENTES MARTÍN, “La quiebra del principio de igualdad básica constitucional en la regulación del suelo urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 206, diciembre, 2003

---

GALLEGO ANABITARTE, "Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, abril, 2006

GAJA MOLLET, Ordenación de las Contribuciones Especiales, *Instituto de Estudios de Administración Local*, 1974

GARCÍA BELLIDO, "Transferencias de aprovechamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 65, 1979

GARCÍA BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, "Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 61, abril de 2000

GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, 2005

*Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, 1956

*Problemas actuales de régimen local*, Civitas, 1958

GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, 1981

GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, T. II, Civitas, 1993

GARCÍA GIL, *El nuevo derecho del suelo*, DAAP, 2007

GARCÍA GOMEZ DE MERCADO, “La valoración de los terrenos en la nueva Ley del Suelo”, *Diario La Ley*, T. I, 1998

GARCÍA SANZ, “Estudio de reciente jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 258, junio, 2010

GIL DE PAREJA, “El aprovechamiento urbanístico español es una injusticia legal”, *Revista Derecho y Empresa Aranzadi*, diciembre, 2012

GIRALT FERNÁNDEZ, “Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la administración por alternación del planeamiento urbanístico”, *Diario La Ley*, T. VI, 2001

GITRAMA GONZÁLEZ, *Propiedad y urbanismo*, Montecorvo, 1978

GOMEZ DE MERCADO, *El justiprecio de la expropiación forzosa, Estudio de su valoración y pago con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, Comares, 1997

GÓMEZ ROJO, “Líneas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936”, *Revista de Estudios Histórico – Jurídicos*, 2003

GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, “Innovaciones en el suelo urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 130, 1992

---

“El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 140, 1994

“¿Cesiones gratuitas?”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 205, octubre, 2003

“De nuevo sobre los errores en materia de cesiones de suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 219, julio, 2005

GONZÁLEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas, 1993

*Comentarios a la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones*, Civitas, 1998

*El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, Civitas, 1989

“La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo – junio, 1955

GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, Montecorvo, 1987

GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, *Urbanismo y Ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005

“El agente rehabilitador”, en *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, 2005

GONZÁLEZ – VARAS IBÁÑEZ, “Garantías jurídicas frente a las clasificaciones, calificaciones y desclasificaciones de suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 213, noviembre, 2004

GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ y SERRANO LÓPEZ, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana*, Thomson Aranzadi, 2007

GRAU ÁVILA, *Las actuaciones aisladas en suelo urbano*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981

“La ejecución de sistemas en la legislación urbanística estatal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo, 1995

GUILLÉN ZANÓN, “Informe sobre el proceso de expropiación forzosa”, *Documentación Administrativa*, nº 222, 1990

HERRANZ CASTILLO “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución”, *Diario La Ley*, 2003

IGLESIAS GONZÁLEZ, “El principio de equidistribución y la delimitación de unidades de ejecución”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 164, septiembre, 1998

---

IVARS BAÑULS, “Las áreas semiconsolidadas”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006

“Régimen del suelo urbano sin urbanización consolidada”, *Práctica Urbanística*, nº 48, 2006

JIMÉNEZ BLANCO y otros, *Derecho urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Iustel, 2007

Con otros autores, *Juntas de Compensación*, Francis Lefebvre, 1999

*Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pago en especie*, Thomson – Aranzadi, 2007

JIMÉNEZ DE CISNEROS, *El régimen transitorio en la Ley del Suelo y Valoraciones*, Mimeo, 1998

LASO BAEZA, “La ausencia de la ocupación directa en la legislación del Estado y sus consecuencias sobre su inscripción en el Registro de la Propiedad”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 726, julio, 2011

LASO MARTÍNEZ, *Derecho urbanístico, la propiedad ante el planeamiento urbanístico*, Montecorvo, 1982

*Afecciones registrales, aplicaciones tributarias y urbanísticas*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005

*El aprovechamiento urbanístico*, Marcial Pons, 1995

LAYANA LÁZARO, *Conceptos urbanísticos fundamentales sobre el suelo urbano en la jurisprudencia*, Civitas, 1987

*Nuevo régimen urbanístico*, El Consultor, 1990

“Concepto, clases y régimen jurídico del suelo urbano no consolidado en la Ley de Urbanismo de Cataluña”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 240, marzo, 2008

*El sistema urbanístico español después de la Ley 6/1998*, Bayern Hermanos, 1998

Con otros autores, *Ley de Suelo, comentarios al Texto Refundido de 1992*, Abella – El Consultor, 1993

“Procedimiento para la fijación de la cuotas de urbanización”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 70, 1991

LLISET BORRELL Y LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, El Consultor, 2002

LLORENTE TALLADA, *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley, 2006

---

LOBATO GÓMEZ, *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Montecorvo, 1989

“Observaciones críticas sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 262, 1994

LÓPEZ FERNÁNDEZ, “La gestión urbanística en el suelo urbano consolidado”, en *El agente rehabilitador: notas sobre su gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, 2005

“Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, enero, 2002

LÓPEZ PELLICER, *Elaboración y gestión del planeamiento urbanístico. Intervención de los particulares*, Montecorvo, 1983

*La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia*, Diego Marín, 2002

*Derecho urbanístico de la Región de Murcia*, Diego Marín, 2006

“Cuotas de Urbanización”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 67, abril, 1980

“Costes y cuotas de urbanización”, *Revista Derecho Urbanístico*, marzo – abril, 1980

“Costes y cuotas de urbanización y conservación”, *Revista Derecho Urbanístico*, nº 67, julio – agosto, 1981

“La cesión obligatoria y gratuita de terrenos por razón de urbanismo”,  
*Revista de Derecho Urbanístico*, nº 53, 1977

LORA – TAMAYO VALLVÉ, *Historia de la legislación urbanística*, Iustel, 2007

*Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar: análisis comparado de las aportaciones de G.E. Hausmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá*, Marcial Pons, 2002

LUEÑA HERNÁNDEZ, “El concepto de plusvalía urbanística y su evolución dentro del texto refundido de la ley de suelo de 2008”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 259, julio, 2010

MARINERO PERAL, “Gestión de actuaciones integradas: disposiciones generales y nuevos sistemas”, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000

MARTÍN BLANCO, “Derecho de propiedad y compensación urbanística”, en *Libro homenaje al profesor José Beltrán de Heredia y Castaño*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1984

MARTÍN CRESPO, “Problemática del aprovechamiento medio”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 50, 1976

---

MARTÍN HERNÁNDEZ, "El aprovechamiento tipo como componente de la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia madrileña", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*", marzo, 1990

MARTÍN HERNÁNDEZ, "Las áreas de reparto en la vigente legislación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo, 1996,

MARTÍN VALDIVIA, *Urbanismo y especulación*, Montecorvo, 1998

MARTÍNEZ GARCÍA, "Urbanizaciones privadas ilegales y fórmulas de legalización", *La Notaría*, enero, 2001

MATESANZ PARELLADA, "El suelo en la legislación urbanística española", *Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible*, septiembre, 2009

MELÓN MUÑOZ y otros, *Memento práctico de Urbanismo*, Francis Lefebvre, 2007

MENÉNDEZ REXACH, "Régimen del suelo urbano consolidado y del suelo urbanizable", en *Derecho urbanístico del principado de Asturias*, El Consultor, 2003

MENÉNDEZ REXACH, "Urbanismo sostenible y clasificación del suelo legislación estatal y autonómica", *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 38, junio, 2009

"Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización", en *Estudios*

*sobre la Ley del Contrato del Sector Público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010

“La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, noviembre, 2007

“La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, abril, 2006

Con otros autores, *Manual de Urbanismo*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2001

MERELO ABELA, *La Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Banco de Crédito Local, 1991

“La posición jurídica del propietario de suelo urbano y urbanizable en la legislación estatal y autonómica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 148, mayo, 1996

“Régimen del suelo urbano consolidado y de las actuaciones asistemáticas”, en *Derecho urbanístico de Extremadura*, El Consultor, 2004

---

“Régimen del suelo urbano consolidado. Las actuaciones asistemáticas”, en *Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, El Consultor, 2003

“Régimen del suelo urbano consolidado. El fomento de la edificación”, en *Derecho urbanístico de Galicia*, El Consultor, 2004

“Régimen del suelo urbano con urbanización consolidada”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley – El Consultor, 2006

“Régimen del suelo urbano consolidado. Fomento de la edificación”, en *Derecho Urbanístico de Galicia*, El Consultor, 2004

“Régimen del suelo urbano consolidado y de las actuaciones aisladas en la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla León”, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000

MESTRE DELGADO, *Régimen jurídico general del patrimonio de las administraciones públicas*, El Consultor, 2004

MARTÍN RETORTILLO, “Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX”, *Revista de Administración Pública*, nº 49, 1996

MIGALLÓN RUBERT, *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, Colegio Oficial de Arquitecto Técnicos de Alicante, 1989

*Manual de Régimen Local y Derecho urbanístico*, Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Alicante, 1990

*Régimen local y derecho urbanístico*, Dilex, 1994

MONTAÑES CASTILLO, *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pago en especie*, Aranzadi, 2007

MONTORO CHINER, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Montecorvo, 1983

MORELL OCAÑA, "La expropiación en derecho urbanístico. Sentido y límites", *Documentación Administrativa*, nº 252 – 253, 1999

MUSTAFÁ TOMÁS, "Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento urbanístico. En especial, el régimen de la Comunidad Valenciana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 252, septiembre, 2009

NOGUÉS GALDÓN, *Los programas de actuación urbanística en la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, 2007

OLIVAI CASAS, *La confusión del urbanismo*, Cie Dossat, 2005

ORTEGA GARCIA, *Derecho urbanístico estatal*, Montecorvo, 1988

---

ORTÍZ DÍAZ, "Planificación estatal y planificación local", *Revista de Administración Pública*, nº 77, 1998

PALAU NAVARRO, "La gestión del suelo urbano en la legislación urbanística valenciana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 211, 2004

PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, vol. II, 1990

PAREJO ALFONSO, "El régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria en España", en *Propiedad, expropiación, responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado*, Tecnos, 1995

PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, Tirant lo Blanch, 1999

*Derecho urbanístico de Castilla La Mancha*, Marcial Pons, 1999

PAYÀ GASENT, "Las áreas semiconsolidadas de la ley urbanística valenciana: un invento peligroso e innecesario", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, enero, 2010

PERALES MADUEÑO, "Evolución del régimen urbanístico del suelo desde la ley de 12 de mayo de 1956 hasta la ley 6/1998", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, abril, 2006

PÉREZ LAMAS, *Valoración inmobiliaria, aplicaciones urbanísticas y expropiatorias*, Edicions UPC, 1997

PÉREZ MARÍN, *Estudios de derecho urbanístico*, Comares, 2006

*Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Comares, 2006

PONS GONZÁLEZ Y DEL ARCO TORRES, *Diccionario urbanístico y de la construcción*, Comares, 2006

*Términos urbanísticos*, Comares, 1986

PORTO REY, *Manual operativo en municipios sin planeamiento*, Montecorvo, 1995

“¿Reparto de aprovechamientos y cargas en suelo urbano consolidado?”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 167, marzo, 1999

“La urbanización y su costeamiento en las actuaciones asistemáticas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 151, enero, 1997

RAMÍREZ NUÑEZ DE PRADO, “Administración por objetivos”, *Documentación Administrativa*, nº 223, 1990

RAMÍREZ SÁNCHEZ, “La gestión en suelo urbanizado: las actuaciones de dotación en el Texto Refundido de la Ley de Suelo”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº 49, 2010

---

REY MARTÍNEZ, *La propiedad privada en la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, 1994

RODRIGO MORENO, *La permanencia del destino público de los terrenos objeto de cesión obligatoria y gratuita*, El Consultor, 2001

“Las transferencias de aprovechamientos urbanísticos en la Ley de Suelo de Andalucía”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, nº 20, noviembre 2004

RÓGER FERNÁNDEZ, “Las actuaciones de dotación en la nueva Ley 8/2007 de Suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, julio, 2007

ROMERO ALOY, “La recepción del zoning por el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Obras Públicas*, nº 3258, 2012

ROS VALLEJO, “Cesiones obligatorias y gratuitas a los Ayuntamientos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, febrero, 2005

RUIZ ARNÁIZ, “La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas su concreción en la legislación de urbanismo de Castilla - León”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 210, junio, 2004

SALAS HERNÁNDEZ, Transferencias forzosas de propiedad por razones urbanísticas, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 82, 1977

SALAS PÉREZ, "Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística", en página web: [http://www.cepc.es/Publicaciones/Revistas/1/1980\\_092\\_045.PDF](http://www.cepc.es/Publicaciones/Revistas/1/1980_092_045.PDF)

SALAZAR MARTÍNEZ, "Principales novedades de la Ley (Ley 8/2007 de 28 de mayo)", *Diario La Ley*, nº 6779, 2007

SÁNCHEZ GOYANES, *El agente urbanizador*, La Ley – El Consultor, 2005

"La Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario: comentario monográfico", *Diario La Ley*, nº 5808, 2003

"La configuración estatutaria de la propiedad del suelo. Concurrencia competencial para su integración en Castilla y León. Clasificación, Categorización y Calificación", en *Derecho urbanístico de Castilla y León*, El Consultor, 2000

"Régimen del suelo no consolidado y urbanizable", en *Derecho urbanístico de Galicia*, El Consultor, 2004

"El interés general y las urbanizaciones de iniciativa particular, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 150, 1996

SANTAMARÍA PASTOR, *El Derecho administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1989

---

SANTOS BRIZ, *Derecho civil, Teoría y práctica*, T. II, Revista de Derecho Privado, 1994

SANTOS DÍEZ “Las técnicas para el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento”, en *Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, El Consultor, 2003

“Las técnicas para el reparto equitativo de cargas y beneficios”, en *Derecho urbanístico de Galicia*, El Consultor, 2004

“Técnicas equidistributivas de beneficios y cargas”, en *Derecho urbanístico de Extremadura*, El Consultor, 2004

“Técnicas equidistributivas de beneficios y cargas”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, El Consultor, 2004

“Técnicas de determinación del aprovechamiento de referencia: el aprovechamiento subjetivo por atribución en la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla León”, en *Derecho urbanístico de Castilla León*, El Consultor, 2000

SANTOS DIEZ y CASTELAO RODRIGUEZ, *Derecho urbanístico, manual para juristas y técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1999

*Régimen del suelo y valoraciones*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1998

SANZ BOIXAREU, "Medidas liberalizadoras en materia de suelo. Real Decreto Ley 5/1996 de 7 de junio", *Diario La Ley*, T. IV, 1996

SEGOVIA ARROYO, "Alcance de concretas determinaciones de la potestad administrativa urbanística en la reciente jurisprudencia", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 201, abril, 2003

SEVILLANO MARTÍN, "Planes, proyectos y expropiación forzosa", *Documentación Administrativa*, nº 105, 1966

SOLANS, "La Reparcelación Universal", *Ciudad y Territorio*, nº 3, 1974

TEJEDOR BIELSA, "Un método peculiar de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 141, febrero 1995

TOLOSA TRIBIÑO, *El uso del suelo*, DAPP, 2006

TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor, 1980

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, "Introducción a la gestión de las dotaciones públicas. Dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 222, diciembre, 2005

VÁZQUEZ OTEO, *El Agente urbanizador*, La Ley – El Consultor, 2005

---

VILLALBA PÉREZ y otros, *Dossier práctico Juntas de Compensación*, Francis Lefebvre, 1999

YAÑEZ VELASCO, "Conceptos de uso en la legislación del suelo (especial referencia a la calificación y zonificación)", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 156, septiembre, 1997



**ABREVIATURAS**

AP	AUDIENCIA PROVINCIAL
CA	COMUNIDAD AUTÓNOMA
CCAA	COMUNIDADES AUTÓNOMAS
CC	REAL DECRETO 24 JULIO 1989, CÓDIGO CIVIL
CE	CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 27 DE DICIEMBRE 1978
DA	DISPOSICIÓN ADICIONAL
DGRN	DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO
LAG	LEY 5/1999 URBANÍSTICA ARAGÓN (adaptada al Real Decreto Legislativo 2/2008 por LEY 1/2008)
LAN	LEY 7/2002 ORDENACIÓN URBANÍSTICA ANDALUCIA (modificación Ley 13/2005 y Ley 1/2006)
LAR	LEY 49/2003 DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS
LAS	DECRETO LEGISLATIVO 1/2004 TEXTO REFUNDIDO DISPOSICIONES VIGENTES ORDENACIÓN TERRITORIO Y URBANISMO ASTURIAS
LC	DECRETO LEGISLATIVO 1/2010 TEXTO REFUNDIDO URBANISMO CATALUÑA
LCAP	LEY 13/1995 CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
LCL	LEY 5/1999 URBANISMO CASTILLA LEÓN (adaptada al Real Decreto Legislativo 2/2008 por LEY 4/2008)
LCLM	REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2010 TEXTO REFUNDIDO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, CASTILLA LA MANCHA
LCN	DECRETO LEGISLATIVO 1/2000 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ESPACIOS NATURALES CANARIAS
LCSP	LEY 30/2007 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO
LCT	LEY 2/2001 ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO CANTABRIA (adaptada a LS por LEY 7/2007)
LE	LEY 15/2001 SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EXTREMADURA (modificada Ley 9/2010)
LEC	LEY 1/2001 ENJUICIAMIENTO CIVIL
LEF	LEY EXPROPIACIÓN FORZOSA de 16 de diciembre 1954
LG	LEY 9/2002 ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y PROTECCIÓN MEDIO RURAL GALICIA (adaptada al Real Decreto Legislativo 2/2008 por Ley 6/2008)
LGT	LEY 58/2003 GENERALTRIBUTARIA
LH	LEY HIPOTECARIA de 8 de febrero 1946
LHL	REAL DECRETO LEY 2/2004, TEXTO REFUNDIDO LEY HACIENDAS LOCALES
LIB	LEY 4/2008 DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE ISLAS BALEARES
LJCA	LEY 29/1998 JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
LM	DECRETO LEGISLATIVO 1/2005 TEXTO REFUNDIDO LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA
LMA	LEY 9/2001 DEL SUELO, MADRID (adaptada al Real Decreto Legislativo 2/2008 por LEY 3/2007)
LN	LEY FORAL 35/2002 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE NAVARRA
LOE	LEY 38/1999 ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN
LOPJ	LEY ORGÁNICA 6/1985 DEL PODER JUDICIAL
LPAP	LEY 33/2003, PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
LPH	LEY 49/1960 PROPIEDAD HORIZONTAL
LR	LEY 5/2006 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO LA RIOJA
LRAU	LEY 6/1994 REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, VALENCIA

---

LRJPAC	LEY 30/1992 RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN
LRSOU	TEXTO REFUNDIDO LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANANA, 26 JUNIO 1992
LRSV	LEY 6/1998 RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES
LS	REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008 TEXTO REFUNDIDO LEY DE SUELO DEL ESTADO
LSC	REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, TEXTO REFUNDIDO LEY SOCIEDADES DE CAPITAL
LS 56	LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO 8 de mayo 1956
LS 76	REAL DECRETO LEGISLATIVO 1356/1976 TEXTO REFUNDIDO LEY RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA
LUV	LEY 16/2005 URBANISMO VALENCIA (adaptada al Real Decreto Legislativo 2/2008 por Decreto Ley 1/2008)
LV	LEY 2/2006 DE SUELO Y URBANISMO DEL PAIS VASCO (adaptada al Real Decreto Legislativo 2/2008 por Decreto 105/2008)
PGMO	PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN
PERI	PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR
RAS	DECRETO 278/2007 REGLAMENTO ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO PRINCIPADO DE ASTURIAS
RBEL	REAL DECRETO 1372/1986 REGLAMENTO DE BIENES DE ENTIDADES LOCALES
RDU	REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO
RGR	REAL DECRETO 939/2005 REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN
RGU	REAL DECRETO 3288/1978, REGLAMENTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA ESTADO
RGUC	DECRETO 183/2004 REGLAMENTO DE GESTION Y EJECUCIÓN DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO DE CANARIAS
RH	DECRETO 14 FEBRERO 1947 REGLAMENTO HIPOTECARIO
RHU	REAL DECRETO 1093/1997 REGLAMENTO PARA LA INSCRIPCIÓN DE ACTOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD
ROGTU	DECRETO 67/2006, REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
RPU	REAL DECRETO 2159/1978 REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO
RPCV	DECRETO 201/1998, REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
RPRP	RD 429/1993, REGLAMENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
RUCL	DECRETO 22/2004, REGLAMENTO URBANISMO CASTILLA LEÓN
RV	REAL DECRETO 1492/201, REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO
SJCA	SENTENCIA JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
STC	SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
STS	SENTENCIA TRIBUNAL SUPREMO
STSJ	SENTENCIA TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
TC	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
TEAC	TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO CENTRAL
TJCE	TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
TRRL	REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986 TEXTO REFUNDIDO DE RÉGIMEN LOCAL
TS	TRIBUNAL SUPREMO
TSJ	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA