

## Subcapítulo I. Concepto de suelo.

Maria del Carmen Marzo Solís

### I. CONCEPTO DE SUELO

La palabra suelo, que generalmente podría considerarse como un término de sencilla definición, tiene un gran número de acepciones, que en muchos casos difieren de lo que se entienden por suelo en la legislación urbanística. En este sentido, en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española aparecen 18 acepciones, de entre las que se pueden destacar, por guardar mayor similitud con su significado urbanístico: *“sitio o solar de un edificio, piso de un cuarto o vivienda o territorio.”*

La Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de Mayo, de Suelo de 2007 y del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (vigente hasta 21 de Octubre de 2015), se refieren al Suelo “como un recurso económico y un recurso natural, escaso y no renovable”, estableciendo la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, LOUA, en su artículo primero “que la presente ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística y el *régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo*”. Continuando en su artículo 3 que son fines de la actividad urbanística *“vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales y subordinar los usos del suelo al interés general.*

Desde un punto de vista urbanístico, el suelo es el espacio físico en que se delimitan zonas y condiciones que se deben cumplir para servir de soportes a los edificios e infraestructuras, y a su vez se debe preservar de la urbanización, ya que es un recurso escaso, que ha de utilizarse de forma racional, subordinándolo al interés general.

No obstante la evolución en el significado de la palabra suelo va intrínsecamente unido a la evolución del derecho urbanístico español.

## II. EVOLUCION LEGISLATIVA

### II.1. Antecedentes

El urbanismo moderno español, nace para dar respuesta a dos problemas con los que se enfrentan las ciudades del siglo XIX. El aumento de la población, debido fundamentalmente éxodo de la población agraria a las ciudades, consecuencia de la Revolución Industrial y el deterioro de los cascos antiguos, para ordenar este crecimiento se dictaron las primeras leyes sobre los ensanches, utilizando diferentes técnicas:

- El Ensanche: como su nombre indica, se “ensancha” la ciudad con la creación de nuevos barrios, para acoger a la nueva población.
- La Reforma Interior: actúa sobre el centro de las ciudades, reconstruyendo barrios para mejorar las condiciones de habitabilidad.
- La *Zonificación*: divide el suelo urbano en función de los usos que se atribuyen a las distintas zonas, distinguiendo entre usos prioritarios, compatibles y prohibidos. Encontramos en esta técnica un primer atisbo del contenido urbanístico de la propiedad del suelo.

La ley de ensanche de las poblaciones de 29 de junio de 1864 encomienda a los Ayuntamientos la obligación de ejecutar y costear la obra urbanizadora.

La ley de 26 de julio de 1892 , en la que se establece el régimen jurídico para el ensanche de Madrid y Barcelona, introduce la cesión gratuita de viales a la administración.

El Reglamento de Obras Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924 consagra técnicas urbanísticas como zonificación, estándares urbanísticos y el sometimiento a licencias. García De Enterría y Parejo Alfonso se refieren este reglamento como la pieza normativa básica del urbanismo español, hasta la aparición de la Ley del Suelo de 1956.

Durante la dictadura del General Franco se lleva a cabo un proceso de estatalización del urbanismo en perjuicio de la autonomía municipal, que se ve amortiguado por la aprobación de leyes sobre régimen local como son:

- La ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945.
- El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, donde se regula los patrimonios municipales de suelo
- El Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, que contiene medidas de intervención en materia de edificación y uso del suelo.

### II.2. Ley del suelo de 1956

La ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, se ha considerado como el verdadero acto de nacimiento del urbanismo español.

En este sentido, García de Enterría y Parejo Alfonso la califican como “una norma notablemente original, de calidades técnicas poco común, que acierta a proponer unos criterios materiales y unos instrumentos jurídicos técnicamente bien configurados, para los que carecíamos de preparación suficiente anterior”

Los principios jurídico-urbanísticos que consagran esta ley son principalmente:

- El urbanismo como función pública: Se atribuye a los poderes públicos la responsabilidad en materia de urbanismo, comprendiendo lo referido al planeamiento, régimen jurídico del suelo, usos del suelo y edificación...
- Nuevo estatuto jurídico para la propiedad del suelo, superándose por primera vez la concepción romana del derecho de propiedad.
- Calificación urbanística, se introduce por primera vez este concepto en el derecho urbanístico español

### **II.3. Ley del suelo de 1975**

Nueva clasificación del suelo: Se clasifica el suelo en suelo urbano, urbanizable programado y no programado y suelo no urbanizable. El suelo urbano es reglado

### **II.4. Constitución española**

El artículo 33 reconoce la propiedad privada, prohibiendo la confiscación del suelo, consagrando la función social de la propiedad, que delimitara su contenido de acuerdo con las leyes.

El artículo 47 obliga a los poderes públicos a regular la utilización del suelo conforme al interés general para impedir la especulación, y establecer lo necesario para que la comunidad participe en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos.

Los artículos 45 y 46 exigen a los poderes públicos defender y restaurar el medio ambiente.

Estas obligaciones impuestas por la Carta Magna a los poderes públicos constituyen en sí mismas límites al contenido del derecho de propiedad.

### **II.5. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del régimen del suelo y valoraciones**

Esta ley consolida el principio según el cual, el planeamiento solo da una aptitud inicial para poder edificar, la adquisición de las distintas facultades en que se desglosa el derecho a urbanizar se hace depender del cumplimiento de deberes urbanísticos distintos según la clase de suelo.

## **II.6. Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992**

Este texto refundido refunde la ley del suelo 1990 y la legislación que ésta deja vigente del anterior Texto Refundido de 1976.

En este sentido, el Texto Refundido del 1992, establece el proceso de adquisición gradual de facultades de la ley del Suelo de 8/1990.

## **II.7. Sentencia del tribunal constitucional 61/1997 de 20 de marzo**

El Tribunal Constitucional como consecuencia de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas entendió que el estado se había excedido en sus competencias al aprobar el Texto Refundido de la ley del suelo de 1992, anulando aproximadamente el 80 por 100 del articulado de dicho cuerpo legal.

El Tribunal Constitucional realiza una interpretación restrictiva de la competencia estatal estableciendo que la competencia estatal del artículo 149,1,1º solo habilita al Estado para garantizar la igualdad de las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social que debe cumplir la misma.

La Sentencia realiza una clara separación y distribución de competencia en materia urbanística entre el Estado y las Comunidades Autónoma impidiendo al primero regular con carácter general todo el régimen jurídico del suelo e impeliendo a las Comunidades Autónomas a tomar la iniciativa legislativa en este sentido.

El Estado ha de establecer un mínimo común, sin que esté legitimado para establecer una legislación uniforme de la propiedad privada que conlleve la identidad de las situaciones jurídicas normativas en todo el territorio nacional, ya que ello anularía las competencias urbanísticas que tiene las Comunidades Autónomas en materia que inciden sobre el derecho de propiedad, como son la ordenación del territorio y urbanismo. El Estado solo puede establecer unas condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad.

A raíz de esta Sentencia y el vacío normativo generado, la mayoría de las Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía, adoptaron como leyes puente el contenido del Texto Refundido de la ley del Suelo de 1992.

En Andalucía se aprueba la ley 1/97 de 18 de junio, por la que se aprueban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

## **II.8. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones**

La finalidad de la ley es promover la oferta de suelo, haciendo posible la conversión del suelo urbanizable a suelo urbanizado sea un proceso ágil, favoreciendo la iniciativa particular.

Introduce como novedades:

- El suelo urbanizable pasa a ser suelo residual.

- Rompe con el proceso de adquisición gradual de derechos que establecía la ley 8/90 y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad no van a ser algo ajeno a este, como ocurría en el Texto Refundido de 1992 donde eran atribuidas al propietarios gradualmente en la medida que iba cumpliendo sus deberes urbanísticos. Ahora estas facultades se entienden consustanciales al derecho de la propiedad, son parte de su contenido.

### **II.9. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo**

El 29 de Mayo de 2007 se publica esta Ley, cuya Disposición Derogatoria Única deroga expresamente la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Tal y como se establece en su exposición de motivos el suelo además de un recurso económico es un recurso natural, escaso y no renovable. Todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado. El suelo urbano, tiene asimismo un valor ambiental como creación ambiental colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

Se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos y los planes de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sean indirectamente, un concreto modelo urbanístico.

### **II.10. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo**

La Disposición final Segunda de la ley 8/2007, de 28 de Mayo, de Suelo, delegó en el gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaba vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Se aclara, regulariza y armoniza la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales y se estructura y ordenada en única disposición general preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido del 1992.

## **III. CONTENIDO URBANÍSTICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD. CARACTER ESTATUTARIO**

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, y utilizando la expresión de GARCIA DENTERRIA la ley del suelo de 1956 da “un giro copernicano” en la configuración de la propiedad del suelo urbano, respecto a la regulación del código civil .

En este sentido los artículos 61 y 70 de la ley del suelo de 1956 establece que los planes son los que delimitan el contenido normal del derecho de la propiedad urbana y establecen deberes que forman parte de la función social de la propiedad.

Así en las conclusiones de la Ponencia española en el V Congreso Hispano Italiano de profesores de derecho administrativo celebrado en 1975 se constata el cambio de concepción sobre el derecho de propiedad, de la concepción individualista a la social y de la subordinación del interés privado al público, afirmándose que la propiedad se convierte en una titularidad cuyo contenido debe ser definido por la Ley y por normas, planes y actos administrativos. De ahí que se haya sostenido que el derecho de propiedad es un derecho planificado, puesto que es el plan el que delimita y define los aspectos fundamentales de este derecho.

En este sentido, el derecho de propiedad inmobiliaria es un derecho de configuración legal, siendo la legislación y por remisión a ella, el planeamiento, quienes marcan los derechos y deberes de los propietarios del suelo, fundamentalmente a través de las técnicas de la clasificación y calificación, apartándose de la concepción tradicional romana de la propiedad como el derecho potencialmente ilimitado usar, disfrutar y abusar del objeto sobre el que recae.

El artículo 11 del TR LS 2015 establece *“el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la ordenación territorial y urbanística”* y su artículo 12 establece que *“ el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo, conforme al estado, clasificación, y características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por la razón de las características y situación del bien”*

Es el llamado régimen estatutario de la propiedad urbana, al respecto cabe citar, entre otras, la STS de 16 de diciembre de 1985 (RJ/1986/655) establece que *“la clasificación y calificación del suelo definen el contenido normal de la propiedad, y este diseño o definición, se hace por la propia Ley del Suelo, y los que es más importante, en virtud de ella, por los Planes”*.

Al Estado le compete fijar un mínimo común denominador del derecho de propiedad, correspondiendo al legislador autonómico, definir los contenidos del derecho mediante su capacidad normativa para establecer clasificaciones, categorizaciones y calificaciones de suelo, normación en abstracto que después se concreta en el planeamiento urbanístico.

Finalmente el municipio, a través del planeamiento urbanístico, concreta en cada parcela el contenido del derecho de propiedad para su titular.

De esta forma los sujetos que participan en la configuración del derecho de propiedad son:

- El Estado, que al amparo del artículo 149.1.1º de la CE ha de establecer la condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Haciendo uso de esta competencia se han ido aprobado las sucesivas leyes de suelo; en la actualidad el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Enero, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

- La Comunidad autónoma, al amparo del artículo 148.1.3ª de la CE, ejercerá su competencia en materia de urbanismo con la finalidad de establecer su modelo de ciudad, definiendo los instrumentos urbanísticos, las formas de gestión urbanista y ejecución ... En Andalucía esta competencia se ha concretado en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- El Municipio, es el encargado de la impulsión y tramitación administrativa de los instrumentos y técnicas previstos en la legislación autonómica. Al municipio le incumbe adoptar la trascendental decisión de qué terrenos pasarán a incorporarse al proceso urbanizador. En este sentido la STS de 1 de diciembre 1998 (RJ 1998/970) establece “ No ofrece dudas el carácter discrecional del planeamiento, discrecionalidad que comporta un formidable poder en manos de la administración municipal, puesto que en definitiva, de dicha discrecionalidad depende el alcance concreto del derecho de propiedad a ejercer sobre cada parcela del territorio nacional”.

Son los distintos entes territoriales, cada uno en su esfera competencial, los que configuran el estatuto jurídico del derecho de propiedad.

Una vez concretado que se entiende por contenido urbanístico del derecho de propiedad, se procederá a hacer un análisis del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Enero, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, que como ya se ha indicado configuran el régimen jurídico del derecho de propiedad.

#### **IV. REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.**

El artículo Uno h) de la Ley 20/2014, de 29 de Octubre, por la se delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, autorizó al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integrases, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la ley del Suelo 2/2008, de 20 de Junio, así como parte del articulado y disposiciones de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Dicha tarea refundidora da lugar al a este Texto Refundido, que se publica el 31 de Octubre de 2015 en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

El artículo 21 del TRLSUR15 establece las situaciones básicas del suelo, estableciendo que “ *Todo el suelo se encuentra a los efectos de esta ley, en una las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*”

Se encuentran en situación de **suelo rural**:

**1.** En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización que deberá incluir como mínimo:

- Los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural.
- Los que deban estar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos.
- Así como aquellos con riesgos naturales y tecnológicos, incluidos los de inundación y de otros accidentes graves.
- Y cuantos otros prevea la la legislación de ordenación territorial y urbanística.
- La Disposición adicional sexta añade que se mantendrán en la situación de suelo rural y estarán destinados a usos forestal (durante al menos el plazo previsto en la ley de Montes) los terrenos incendiados.

Estos supuestos que se enumeran en este apartado, vienen referidos al suelo no urbanizable según la LOUA, entre los que hay que distinguir aquel suelo no urbanizable de caracterización reglada y de aquel otro que es por determinación del planificador general (por decisión del municipio).

El suelo no urbanizable de caracterización reglada se impone al planificador en virtud de una decisión ajena a la voluntad municipal, normalmente establecida en leyes sectoriales (legislación de aguas, de montes...)

El suelo no urbanizable por determinación del planificador, de carácter no reglado, es aquel al que el citado artículo alude a la “ordenación urbanística”, bien por la inidoneidad del mismo o innecesariedad de incorporarse al proceso urbanizador.

**2.** El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos para ser considerado suelo urbanizado.

Es el suelo que no cuenta urbanización pero la cual se haya prevista y esta pendiente de un desarrollo ulterior. Coincide plenamente con el concepto de suelo urbanizable según la LOUA, y también se incluye en este supuesto el suelo urbano no consolidado, al referirse en el último inciso a “aquel que no reúna los requisitos del artículo siguiente” que es el que regula el suelo urbano consolidado.

Se encuentran en situación de **suelo urbanizado**:

El que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por si mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación estructural y urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.
- El incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación estructural y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.

De esta forma el suelo urbanizado constituye una situación equiparable al suelo urbano consolidado por estar integrado en la malla urbana y:

- Estar ya transformado, por haber sido ya urbanizado.
- Por estar dotado de las infraestructuras y servicios urbanísticos necesarios, y cuyas obras de urbanización están acabadas o a punto de finalizar.

Incluyéndose asimismo en la situación de suelo urbanizado el incluido en los núcleos legalmente asentados en medio rural, aunque en este supuesto habrá que acudir a la legislación urbanística para constatar que efectivamente se dan los requisitos para considerarlo como tal.

De la lectura del artículo 21 del TRLS se puede observar que el legislador estatal prescinde de la tradicional técnica urbanística de la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, siguiendo la doctrina de la STC 61/97 tal y como se establece en la Exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio de 2007 creando dos situaciones básicas de suelo: rural y urbanizado y suprimiendo el suelo urbanizable.

La principal razón es evitar las posibles expectativas urbanísticas de la situación intermedia del suelo clasificado como urbanizable, tal y como se establece en la exposición de motivos de la LS/2007.

## V. LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Por el Pleno del Parlamento Andaluz, los días 11 y 12 de Diciembre de 2002, se aprueba esta Ley, siendo promulgada el 17 de Diciembre y publicada en el Boja el 31 de Diciembre del mismo año.

Tal como se establece en su Exposición de Motivos, la Sentencia 61/97, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, vino a deslindar las competencias que tiene el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de establecimiento del régimen de la propiedad del suelo y la ordenación urbanística.. Desarrolla el texto legislativo en todos sus extremos, de acuerdo con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, las competencias que en materia de legislación urbanística tiene atribuida nuestra comunidad autónoma.

Continúa estableciendo la Exposición de Motivos que es necesario fijar un claro marco de relación entre los derechos y deberes de la propiedad del suelo, donde se establezca un correcto equilibrios entre el derecho que asiste a cada propietario para la explotación económica de sus bienes y los deberes que derivan precisamente de esos derechos.

En este sentido la Ley pormenoriza los criterios para la adscripción del suelo a cada una de las clases mencionadas, así como a las diferentes categorías en las que se subdividen, a su vez, los suelo urbanos, urbanizables y no urbanizables.

El Título II de la LOUA regula al régimen urbanístico del suelo, dedicando el capítulo I a la Clasificación del suelo y el capítulo II al régimen de las distintas clases de suelo.

La LOUA sigue la tradicional clasificación del suelo urbano (consolidado y no consolidado), en urbanizable (no sectorizado, sectorizado y ordenado) no urbanizable (común y especialmente protegido).

No obstante la LOUA , siguiendo la técnica del artículo 9.2 de TRLS92, dispone que los terrenos destinados a sistemas generales, que por su naturaleza entidad u objeto tengan carácter o interés supramunicipal o singular, podrán ser excluidos de la clasificación del suelo, sin perjuicio de que se adscriban a las diferentes clases de suelo a efectos de su valoración y obtención.

La doctrina, al igual que la jurisprudencia han admitido que los sistemas generales podrían ser considerados como una cuarta categoría del suelo

En este sentido, es relevante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León de 2 de junio de de 2005 (JUR 230028) que establece *“Considerar, por ello, que, simplemente nos encontramos ante un sistema general, porque se encuentre entre los que se cita en el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, es una concepción formalista, que no responde a los criterios antes expuestos, y últimamente mantenidos por las sentencia del tribunal supremo de este año que después nos referiremos, ya que si bien se ha discutido en la doctrina, llegándose hasta plantear la posibilidad de que el sistema general pudiera llegar a ser o fuera una cuarta categoría de suelo o incluso una categoría*

*ajena a la clasificación del suelo, la conclusión en la doctrina mayoritaria, siendo el más representativo González Pérez, ha sido la de confirmar la consideración de los sistemas generales son independientes a la clasificación del suelo, y ello se ratifica en el propio Reglamento de Planeamiento en su artículo 26.2 al precisar que la definición de los sistemas generales determinantes de la estructura general del territorio se formulará sin perjuicio de la clasificación del suelo, y el proceso de su ejecución se acomodará a la estrategia establecida para el desarrollo del plan. Además, y pese a lo afirmado en la contestación a la demanda, el examen del artículo 9,2 del Texto Refundido de 1992 no permite entender que nuestro derecho urbanístico haya establecido una vinculación entre los sistemas generales y una categoría específica del suelo, ya que en primer lugar se puede concluir que pueden no ser objeto de clasificación específica y en segundo lugar la adscripción lo único que facilita a los Ayuntamientos es la obtención a costa de los propietario del sector adscrito, pero no impide que los sistemas generales se implante en suelo no urbanizable”*

### **V.1. Suelo urbano**

El artículo 45 de la LOUA recoge qué terrenos integran el suelo urbano, utilizando un doble requisito, comúnmente utilizado en la legislación urbanística:

- Criterio formal: los terrenos que el plan adscriba a esta clase de suelo
- Criterio material: los terrenos se han de encontrar en alguna de las siguientes circunstancias

**1.** Formar parte de un núcleo de población existente o ser susceptible de incorporarse a él en ejecución del plan, y estar dotados, como mínimo de los servicios urbanísticos de acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión.

En este sentido, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremos de 8 de Noviembre de 2011 (RJ2012/1081) que establece que *“Así en la Sentencia de 21 de Marzo de 2006 hemos declarado correcta la clasificación de un terrenos como suelo urbanizable por no haberse acreditado la suficiencia y adecuación de los expresados servicios a las actuaciones urbanísticas previstas en el citado planeamiento, por tratarse de una exigencia legal y jurisprudencialmente contrastada, de que los servicios urbanísticos de precedente y reiterada cita han de contar con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir”*

En el mismo sentido la STS 15 de diciembre de 2011 (RJ2012/2787) *“...del análisis que hace la sentencia sobre la prueba pericial, aparte del juicio crítico de los bordillos, lo que resulta es que en el informe técnico se omiten los datos de las calle que no cuentan con los servicios, que ni están pavimentadas, ni tiene alumbrado público.....por decir lo mismo que la sentencia de instancia, pero con otras palabras, concluiremos que no está acreditada la plenitud de la urbanización básica de todas las vías perimetrales y ello impide considerar los terrenos como suelo urbano consolidado”*

**2.** Estar ya consolidados al menos en las dos terceras partes del espacio apto para la edificación según la ordenación que el planeamiento general proponga e integrados en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados en el apartado anterior.

La LOUA no define que se ha de entender por malla urbana, por lo que se trata de un concepto jurídico indeterminado, que se ha ido configurando jurisprudencialmente.

Así la STS de 27 de octubre de 2011 (RJ2012/1594) establece *“...en nuestra Sentencia de 23 de noviembre hemos insistido en que este requisito de inserción en la malla urbana de la ciudad exige que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que estos por su situación no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente....la jurisprudencia de este Tribunal ha insistido en la idea de que el suelo urbano solo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada y ni un metro más allá.....el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas....se trata así de evitar el crecimiento de suelos urbanos por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables.”*

El criterio de integración de malla urbana tiene fundamental importancia a la hora de clasificar un terreno como urbano, así la STS de 14 de diciembre de 2001 (RJ/2002/1796) *“en la línea ya expuesta, las sentencias de 6 de marzo, 26 de mayo, 21 de julio y 18 de diciembre de 1997 insisten en la necesidad de que los terrenos se encuentren insertos en la malla urbana como en la de que cuenten con los servicios apropiados. No es suficiente, se ha dicho, que ocasionalmente tengan los servicios urbanísticos a pie de parcela, porque pasen por allí casualmente, sino que deben estar dotados de ellos porque la acción urbanizadora haya llegado al lugar de que se trate. La sentencia de 4 de febrero de 1999 declara, así, que no es suficiente que el terreno tenga los servicios urbanísticos cuando el mismo no se encuentra en la malla urbana y la de 1 de junio de 2000 precisa que el suelo urbano solo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá. No cabe clasificar 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”.*

**3.** Haber sido ya transformados y urbanizados en ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

El suelo no puede clasificarse como urbano en función de las previsiones del planeamiento sino cumple los requisitos materiales exigidos, El Tribunal Supremo así lo ha establecido afirmando que el suelo urbano no se constituye, sino que se delimita en virtud de la fuerza normativa de los fáctico, de ahí que la clasificación del suelo urbano es de carácter reglado. En este sentido, a a modo d ejemplo, la Sentencia de 8 de Noviembre de 2011

(RJ2012/2002) establece que *“Se basa, por tanto en la feliz y ya clásica expresión de la “fuerza normativa de los fáctico, de tal manera que el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de estos servicios urbanísticos, debiendo clasificarlo como tal en el caso de que los tenga. Pero, siempre y cuando, dichos servicios resulten de dimensiones adecuadas para los usos previstos en el planeamiento y la parcela en cuestión se integre dentro de malla urbana de la ciudad”.*

Como establece Enrique Sánchez Goyanes, en puridad, no es un supuesto diferenciado de los dos anteriores sino más bien reconducible a ellos, concretamente al primero, pues la ejecución del planeamiento comporta por sí la dotación de los servicios urbanísticos necesarios para que los terrenos afectados se conviertan en parcelas edificables.

Una vez definido el concepto de suelo urbano, este a su vez se subdivide en dos categorías, consolidado y no consolidado. En abstracto, el suelo urbano consolidado es aquel integrado en la malla urbana contando con una urbanización completa, en cambio el suelo urbano no consolidado es aquel que integrado en la malla urbana, y aun teniendo todos los servicios necesita de actuaciones urbanísticas importantes de reforma o renovación.

Así, el artículo 45.2. A) establece que es suelo urbano consolidado, el integrado por los terrenos a que se refiere el apartado anterior, siempre que estén urbanizados o tengan la condición de solar y no se integren el apartado siguiente (que define que ha de entenderse por suelo urbano no consolidado)

El apartado B) establece que se consideran suelo urbano no consolidado, los terrenos que precisen de una actuación de transformación urbanística, debido a alguna de las siguientes circunstancias:

- Constituir vacíos relevantes que permitan la delimitación de sectores de suelo que carezcan de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos y requieran de una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conecta funcionalmente a la red de los servicios e infraestructuras existentes.

A este respecto se debe tener en cuenta el artículo 17.4 de la LOUA establece que el Plan General de Ordenación Urbanística identificará como sectores las superficies de suelo urbano no consolidado que, sin perjuicio de esta clasificación, tengan una situación periférica o aislada o constituyan vacuos relevantes y que resulten idóneas para su ordenación como planes parciales de ordenación conforme a las determinaciones establecidas en la Ley.

- Estar sujeta a una actuación de reforma interior por no contar la urbanización existente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos en la proporción y con las características adecuadas para servir a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de la mejora o rehabilitación, o bien de su renovación por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento.

- Precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca a parcelas homogéneas respecto al aprovechamiento existente.

Se presumirá que este aumento de edificabilidad, densidad o cambio de uso requiere el implemento o mejora de las dotaciones, y en su caso de los servicios públicos y de urbanización, cuando dicho incremento comporte un aumento del aprovechamiento objetivo superior al diez por ciento del preexistente.

En este sentido la Instrucción 1/2012, de la Dirección General de Urbanístico a los órganos urbanísticos de la Consejería de obras publicas y Vivienda en relación con la entrada en vigor y aplicación de la ley 2/2012, de 30 de enero, de Modificación de la ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece en su apartado 8 que a sensu contrario, se presume que conservan su categoría de suelo urbano consolidado , aquellos terrenos sobre los que se proyecte un aumento del aprovechamiento objetivo inferior al diez por ciento del preexistente, no siendo necesario, por tanto, la implementación o mejora de las dotaciones debido a tal incremento de aprovechamiento.

Además se ha de tener en cuenta la Disposición Adicional Décima que establece que el Plan General o sus innovaciones podrá considerar que concurre las circunstancias de este apartado en las actuaciones irregularmente materializadas en suelo urbano siempre que se justifique la integración y coherencia de estas respecto del modelo urbano propuesto y se de cumplimiento a los deberes regulados en el artículo 55.

## **V.2. Suelo urbanizable**

Viene regulado en el artículo 47 de la LOUA, si bien no se hace una expresa definición o conceptualización del suelo urbanizable, sino que se limita a establecer las diferentes categorías de lo que se infiere que el criterio de clasificación no es residual, sino el de crecimiento racional y sostenible adaptado a las previsiones demográficas.

El Plan General puede establecer todas o algunas de las categorías en las que subdivide. Así se distinguen las siguientes:

- a) Urbanizable ordenado: es aquel formado por los terrenos configurados por el Plan General como Sectores, en los que el propio Plan General establece directamente la ordenación detallada que legitima directamente la actividad de ejecución.
- b) Urbanizable sectorizado: está integrado por los terrenos suficientes y mas idóneos para absorber los crecimientos previsibles, de acuerdo con los criterios establecidos por el Plan general. El plan establecerá las condiciones para su transformación mediante los correspondientes Planes Parciales. Una vez se apruebe la ordenación detallada, mediante el Plan Parcial, tendrá la consideración de suelo urbanizable ordenado.

- c) Urbanizable no sectorizado: se configura por los restantes terrenos adscritos a esta clase de suelo. Su transformación queda diferida en el tiempo de acuerdo con un crecimiento racional, proporcionado y sostenible.

A este respecto, se ha de hacer mención, a modo de reseña, al artículo 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de Noviembre. Este artículo en apartado 4 a) establece “...que carácter general no se admitirán crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superior al 40% del suelo urbano existente....”

Con este artículo, con carácter de Norma, se pone un límite a la tradicional tendencia de crecimientos desmesurados propuestos por los municipios.

La Instrucción 1/2014, de la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Cambio climático en relación a la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico general y la adecuación de los mismos a la planificación territorial se establecen los criterios y las reglas para evaluar los crecimientos urbanísticos propuestos por el planeamiento.

No obstante, teniendo en cuenta los límites fijados por el artículo 45 de POTA, y tal como se establece en la STS de 29 de marzo de 2012 (RJ 2012/5620) el planificador urbanístico goza de amplia discrecional en la definición de sectores de suelo urbanizable.

### **V.3. Suelo no urbanizable**

La LOUA le da un enfoque positivo al suelo no urbanizable definiéndolo con arreglo a los valores y características que se han de preservar, Aparece regulado en el artículo 46, distinguiéndose entre suelo no urbanizable de especial protección, el de carácter natural o rural y el Hábitat Rural diseminado.

No se analizará el régimen jurídico del suelo no urbanizable, al estar dedicado expresamente el siguiente capítulo al mismo.

## **VI. CLASES DE SUELO EN MUNICIPIOS SIN PLANEAMIENTO**

La Disposición Adicional primera 1.1ªe) establece que en los municipios que al tiempo de la entrada en vigor de la LOUA no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal o Delimitación de Suelo Urbano, se estará a lo dispuesto en la Disposición transitoria séptima, que establece que el suelo del término municipal se entenderá clasificado en urbano y no urbanizable, integrándose como suelo no urbanizable, los terrenos que no cumplan los criterios para ser clasificados como suelo urbano.

Muchos de estos municipios han aprobado Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano en las que se fija el perímetro urbano del término municipal, deslindando el suelo urbano del resto que constituye suelo no urbanizable.

En este Sentido la STS del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1996 (RJ 1996/5135) declara que *“el Proyecto de delimitación de suelo urbano, tiene entidad aunque de contenido estrictamente limitado a los supuestos mencionados, para ostentar una cierta cualidad de instrumento de ordenación urbanística, en el ámbito municipal, y así está expresamente reconocido en el artículo 3,1,d) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico entre los instrumentos de Planeamiento Urbanístico, si bien su carácter esencial en relación a su finalidad radica en la simple determinación espacial concretada en límites específicos de suelo que materialmente tiene la cualidad de urbano.”* También en este sentido se pronuncian las STS de 4 de mayo de 200 (RJ2000/4078 y 26 de Noviembre de 2001 (RJ2002/910) .

Estos Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano conservaran su vigencia hasta la aprobación de su Planeamiento Urbanístico, siendo inaplicables la determinaciones que sean contradictorias a la LOUA.

No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 7 de la LOUA no recoge a los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano como instrumento de planeamiento.

## VII. CONTENIDO URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

Como se puso de manifiesto al comienzo de este artículo el derecho de propiedad inmobiliaria es un derecho de configuración legal, siendo la legislación y por remisión a ella, el planeamiento, quienes marcan los derechos y deberes de los propietarios del suelo, fundamentalmente a través de las técnicas de las clasificación y calificación, apartándose de la concepción tradicional romana de la propiedad como el derecho potencialmente ilimitado usar, disfrutar y abusar del objeto sobre el que recae.

En este sentido, el artículo 48 de la LOUA establece que la clasificación y las restantes determinaciones de la ordenación urbanística del suelo vinculan los terrenos y las construcciones, edificaciones o instalaciones a los destinos y usos definidos y definen la función social del derecho de propiedad.

Este artículo, en su apartado tercero se refiere al uso urbanístico del subsuelo, estableciendo que será definido por el plan, siempre subordinado a interés público y a la implantación de instalaciones y servicios de todo tipo. Si el Plan no precisa el aprovechamiento que le corresponde al subsuelo, se presumirá público.

Este supone que, salvo prueba en contrario que acredite la titularidad privada, el titular del mismo será una administración pública. No se aclara sin embargo, que administración pública será la titular, ni si dicho bien es patrimonial o demanial.

Si se acredita la titularidad privada, existe una importante limitación en cuanto al aprovechamiento que puede realizar el dueño del suelo respecto del subsuelo, por cuanto se ha de respetar la limitaciones establecidas por las legislaciones sectoriales (dominio público viario, hidráulico....) , por lo que se puede concluir que el propietario del suelo lo es

también del subsuelo, según se establece en el código civil, pero esta propiedad engloba una serie de facultades y limitaciones que establecen en el planeamiento.

Entrando ya a analizar el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, en los artículos 50 y 51 se establecen los derechos y deberes que forman parte del mismo.

Así dentro de los **derechos**, está el derecho genérico que le asiste a todo propietario de uso, disfrute y explotación normal del bien, conforme a lo establecido en la legislación urbanística, estableciéndose específicamente para:

- El *suelo urbanizable no sectorizado*, además de los propios del suelo no urbanizable, el de la iniciativa para promover su transformación, mediante la presentación del correspondiente Plan de Sectorización.
- El *suelo urbanizable sectorizado u ordenado*, comprende el derecho a competir por la adjudicación en régimen de gestión indirecta de la actuación, a participar en el sistema urbanístico determinado para la ejecución y a ceder los terrenos voluntariamente por su valor, o en todo caso, a percibir el correspondiente justiprecio en caso de no participar en la ejecución de la urbanización, en caso de no cesión voluntaria de los terrenos.
- En *suelo urbano no consolidado* el propietario tiene derecho a participar en la actividad de ejecución de las obras de urbanización precisas. Cuando la ejecución del planeamiento se realice por unidades de ejecución, los derechos serán los reconocidos a los propietarios de suelo urbanizable sectorizado u ordenado.
- En *suelo urbano consolidado*, siempre que el propietario haya cumplido los deberes legales, tiene la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico y destinar las edificaciones a los usos autorizados.

Al igual que en el artículo precedente, se establece unos **deberes** con carácter general, independientemente de la clase de suelo, tales como destinar el suelo al uso previsto por la ordenación urbanística y conservar las construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (para el correcto cumplimiento de este deber el municipio podrá ordenar, de oficio o a instancia de interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar estas condiciones, tal y como se establece en el artículo 155 de la LOUA); contribuir al mantenimiento de la ciudad consolidada y conservar y mantener los valores del suelo.

El deber de promover la transformación del suelo, cuando el sistema de ejecución sea privado, le corresponde al propietario de los suelos clasificados como *suelo urbanizable sectorizado, ordenados y urbanos no consolidado*.

Además en el suelo urbanizable ordenado y urbano no consolidado le corresponde.

- Solicitar las autorizaciones y licencias preceptivas.

- Realizar la edificación en las condiciones fijadas por el planeamiento, debiendo de conservar o rehabilitar las edificaciones realizadas, ceder los terrenos destinado por la ordenación urbanística a dotaciones, así como los terrenos, ya urbanizados, en los que se localicen el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías y costear la urbanización en los plazos establecidos.
- Ceder obligatoria y gratuitamente al municipio los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones.
- Ceder obligatoria y gratuitamente los terrenos, ya urbanizados, en los que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico correspondiente a la administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías.
- Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento
- Costear y ejecutar la urbanización.

En el *suelo urbano consolidado*, el propietario debe solicitar la autorizaciones y licencias preceptivas con carácter previo a cualquier acto de transformación del suelo , así como realizar la edificación en las condiciones fijadas por el planeamiento, debiendo de conservar o rehabilitar las edificaciones realizadas.

Entre el elenco de derechos y deberes que le corresponden al propietario del suelo, los inherentes al proceso de transformación del suelo (urbanización y edificación, cesión y equidistribución) del planeamiento según su clasificación, especial relevancia adquiere los deberes de cesión.

Esta cesión de terrenos a favor del municipio comprende la superficie total de los sistemas generales, y demás dotaciones correspondientes a viales, aparcamientos, parques jardines, centros docentes, equipamientos deportivo, cultural y social, (para calcular el porcentaje de estas cesiones se estará a lo dispuesto en el artículo 17 de la LOUA y en el el Reglamento de Planeamiento) así como las cesiones de los terrenos ya urbanizados donde se localice el porcentaje de aprovechamiento que le corresponde a la Administración

Esta obligaciones de cesión gratuita de suelo se justifican en cuanto a las compensaciones de la atribución de nuevos contenidos dominicales que el planeamiento realiza, por encima de lo que la propia Ley considera el contenido normal inicial de la propiedad.

Cabe citar la STS 2 de julio de 2012( RJ 2012/8280) que establece que “...los propietarios de suelo urbanos, que carezcan de urbanización, deberán asumir el deber de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, haya incluido en el ámbito correspondiente, a

*efectos de su gestión. Este deber de cesión de suelo para los denominados sistemas generales, adscritos a la Unidad de Ejecución, pesa igualmente sobre los propietarios de suelo urbanizable..”.*

## VIII. DESCLASIFICACION DE SUELO

La jurisprudencia del Tribunal Supremo reiteradamente mantiene que la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público justifican el “ius variandi” de la Administración, y por ello es claro que la revisión o modificación de un planeamiento no puede, en principio encontrar límite en la ordenación establecida en otro planeamiento anterior.

A pesar de esta afirmación se ha de tener en cuenta la eventual responsabilidad patrimonial que puede acarrear el ejercicio de este “ius variandi”.

Así la STS 2 de julio 2013 (RJ 2013/6464) establece que *“la responsabilidad patrimonial en en ámbito urbanístico descansa en una idea de partida que en síntesis puede ser expresada de este modo: El contenido económico del derecho de propiedad del suelo es el que corresponde a su valor inicial, es decir al de un terreno no urbanizable. Por ende, las facultades o contenidos urbanísticos artificiales, que son producto de la concreta ordenación urbanística, como adiciones o añadidos que derivan de la clasificación y calificación prevista en una norma o plan de ordenación, no pasas ser meras expectativas, que solo se adquieren, consolidan e ingresan en el patrimonio del propietario mediante la participación de este en el proceso urbanizador, a través del cumplimiento de los deberes urbanísticos que son su contrapartida. Es entonces cuando nace su derecho de indemnización y la de los gastos ocasionados para ese cumplimiento haya devenido inútiles.”*

En similares términos y con una mayor o menor extensión argumental, puede verse en las STS de 17 de febrero de 1997 (RJ 1998/1967), STS de 11 de mayo de 2010 (RJ 2010/4949), entre otras; jurisprudencia que resalta, en fin, que la indemnización por la privación de derechos de carácter urbanístico debe estar en congruencia con el grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva a su propietario.

Relevante es también la doctrina establecida por las sentencias de fechas 22 de abril y 16 de junio de 2008 (RJ 2008/103434), que excluye la indemnización por pérdida del derecho a ejecutar la urbanización en caso de que el reclamante incumpliese los plazos para la tramitación del Plan Parcial.

Mayor problema plantea la desclasificación de suelo urbano, ya que por coherencia el suelo urbano edificado no debe ser objeto de desclasificación, como viene considerando la jurisprudencia., de la que buen ejemplo es la STS de 19 de mayo de 2004 (RJ 2004/3893).