

# LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO EN EL CONTEXTO URBANÍSTICO ACTUAL DE REGENERACIÓN DE LA CIUDAD<sup>(\*)</sup><sup>(\*\*)</sup>

M<sup>º</sup> DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LAS NORMAS URBANÍSTICAS ESTATALES CON ESPECIAL REFERENCIA A LA REGULACIÓN DEL SUELO URBANO.– III. EL CARÁCTER NECESARIO Y ALTERNATIVO DE LAS HIPÓTESIS BÁSICAS QUE CONFIGURAN EL SUELO URBANO.– IV. CRITERIOS GENERALES DE LOS SUPUESTOS DEL SUELO URBANO: 1. Un requisito esencial: la integración del terreno en la malla o trama urbana. 2. El requisito formal impuesto por la legislación autonómica: la inclusión del suelo urbano en un instrumento de planeamiento. 3. La carga de la prueba de los supuestos exigidos para clasificar el suelo como urbano. 4. Un hecho jurídicamente constatado: la tendencia reductora del suelo urbano.– V. A MODO DE CONCLUSIÓN.– VI. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* El contexto urbanístico actual impone un cambio de modelo de desarrollo de las ciudades. Frente al crecimiento extensivo de las ciudades se opone la consideración del suelo como un recurso natural, escaso y no renovable. Tal cambio de concepción, reflejado recientemente en las políticas europeas y, por lo tanto, en las previsiones de los Estados miembros, exige una «vuelta a la ciudad», cuyo paso previo será analizar qué terrenos conforman la ciudad existente. Siguiendo esta pauta, el presente estudio analiza la clasificación del suelo, con especial referencia al suelo urbano: su carácter reglado, los supuestos que lo conforman y los criterios generales exigibles para que un terreno adquiera dicha condición.

*Palabras clave:* urbanismo; clasificación; régimen del suelo; ciudad.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 8 de noviembre de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 29 de noviembre de 2010.

(\*\*) El presente estudio tiene como fundamento el primer capítulo de mi tesis doctoral titulada «La ciudad existente. Delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado», que fue defendida el 12 de julio de 2010 en la Facultad de Derecho de Zaragoza obteniendo las máximas calificaciones.

*ABSTRACT: The current urban context is forcing an evolution in the system of development of cities. Contrary to the usual town sprawling, land is starting to be conceived as a scarce and not renewable natural resource, and a «return to the city core» is pledged. This involution, already reflected in the recent land policies of the European Union and in the regulation of the Member States, requires an accurate definition of the so-called «developed land». Thus, this paper analyses the land classification, paying special attention to the so-called «urban land», its regulatory nature, its different types and the general criteria required for the classification of land falling in this particular feature.*

*Key words: urban planning; land classification; land regulation; urban areas.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

En las últimas décadas la concepción de las ciudades y de los modelos de desarrollo urbanístico están experimentando una profunda transformación. Frente a la tendencia desarrollista que promovía el crecimiento de los asentamientos urbanos conforme al modelo comúnmente denominado de «mancha de aceite» hoy en día se percibe que el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable, de tal manera que no es posible —o al menos no lo es desde un punto de vista sostenible— continuar diseñando la transformación de las ciudades según las pautas urbanísticas tradicionales. En consecuencia se está produciendo una «vuelta a la ciudad», no sólo desde la realidad jurídico-social española, sino también desde el contexto que nos otorgan las políticas europeas.

Tal circunstancia impone la necesidad de realizar un nuevo estudio de la «ciudad existente», del suelo que ya ha sido transformado urbanísticamente, pero que deberá adaptarse al nuevo contexto social, ambiental, político y económico. Dicha adaptación se llevará a cabo, fundamentalmente, a través de una política de usos del suelo sistematizada y racional, que opere sobre las distintas clases de suelo. Más específicamente resultará imprescindible delimitar qué terrenos componen el suelo urbano, puesto que las nuevas políticas urbanísticas pivotan sobre la renovación o regeneración del mismo.

Durante mucho tiempo se ha recurrido a la clasificación del suelo como técnica urbanística imprescindible para delimitar el régimen jurídico de cada terreno, el conjunto de derechos y deberes de los propietarios

del suelo. La relevancia de dicha técnica urbanística se plasma asimismo en la vinculación existente entre la regulación urbanística del suelo y el modelo de ciudad que se crea, se mantiene o se transforma (1). Es decir, la incidencia de las clases y categorías del suelo en la ciudad y, por lo tanto, en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, el contexto urbanístico vigente hasta ahora ha provocado que la mayor parte de los estudios doctrinales sobre la clasificación del suelo se centraran en el análisis del suelo urbanizable —que es el que soporta la presión urbanística, y por lo tanto el más rentable económicamente y en el que se generaba mayor nivel de conflictividad— y el no urbanizable —excluido de la posibilidad de transformarse urbanísticamente—.

En el presente estudio, por el contrario, se pretende analizar la esencia del suelo urbano. Es decir, las características básicas de los terrenos que, una vez desarrollados conforme a las previsiones legalmente establecidas, conforman la ciudad existente. La competencia en materia de urbanismo la ostentan en exclusiva las Comunidades Autónomas, pero sobre sus determinaciones inciden disposiciones estatales. Por este motivo junto a las previsiones autonómicas sobre la clasificación del suelo es necesario estudiar los preceptos estatales aprobados al amparo de la garantía de las condiciones básicas de igualdad para todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, que corresponde al Estado (2). De la interrelación de los preceptos autonómicos y los estatales, y de la interpretación que sobre los mismos llevan a cabo los tribunales, se extraerán los criterios o condiciones generales que deben estar presentes en los terrenos para formar parte de la ciudad existente. En el presente estudio se ha prescindido premeditadamente del análisis específico de los supuestos que componen esta clase de suelo —si bien será preceptivo mencionarlos sucintamente—, con el objetivo de centrar el análisis en el suelo urbano entendido como ámbito que deberá transformarse para obtener ciudades

---

(1) Tales aspectos fueron ya estudiados por ROMERO SAURA (1975), en cuyo estudio la referencia a la «calificación» del suelo ha de entenderse hecha a la técnica de la «clasificación».

(2) Aunque más adelante se estudiarán las diversas especialidades autonómicas, cabe destacar, en la línea de lo expresado por SANTOS DIEZ y CASTELAO RODRIGUEZ (2000: 95-97), la similitud existente entre las disposiciones autonómicas. Pese a que en la mayoría de las Comunidades Autónomas ya se han promulgado varias leyes urbanísticas desde que asumieron la competencia en materia de urbanismo y, fundamentalmente, desde la declaración de inconstitucionalidad del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante Texto Refundido de 1992), la preceptuación de los supuestos de suelo urbano es, como se verá, muy similar en ellas.

sostenibles y racionales que otorguen a sus habitantes un nivel superior de calidad de vida.

Conforme a lo dicho, en el presente estudio se analizará la técnica de la clasificación del suelo, haciendo especial mención del carácter reglado del suelo urbano (epígrafe II); los diversos supuestos que configuran esta clase de suelo (epígrafe III) y los criterios generales exigidos a dichos supuestos (epígrafe IV).

## **II. LA EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LAS NORMAS URBANÍSTICAS ESTATALES CON ESPECIAL REFERENCIA A LA REGULACIÓN DEL SUELO URBANO**

La normativa urbanística española ha establecido tradicionalmente distintos ámbitos en el territorio con el fin de concretar el régimen jurídico aplicable en cada uno de ellos. Se delimitan los derechos y deberes tanto de los propietarios del suelo como de los diversos actores que participan en el proceso urbanístico llegando incluso, en fechas recientes, a fijarse un marco jurídico específico para la generalidad de los ciudadanos que conviven en y con la ciudad (3). Así, el articulado de la primera ley estatal propiamente urbanística —la Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante Ley del Suelo de 1956)— implantó una clasificación tripartita del suelo delimitando los tipos de suelo urbano, de reserva urbana y rústico que, con diversas modificaciones o matizaciones, ha permanecido en los textos normativos posteriores (4). La denominación específica de las tres clases de suelo que perduró hasta la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante Ley del Suelo de 1998) —urbano, urbanizable y no urbanizable (al que ciertas leyes autonómicas aluden como rústico)— proviene de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado

---

(3) En este sentido destaca el catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos preceptuado en los artículos 4 y 5, respectivamente, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (en adelante Ley de Suelo de 2007), posteriormente recogidos con la misma numeración en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante Texto Refundido de 2008).

(4) En palabras de BUSTILLO BOLADO (2007: 288), la clasificación es la decisión administrativa por medio de la cual se encuadra cada parte del término municipal dentro de alguna de las categorías legales de suelo previstas por la normativa autonómica.

por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en adelante Texto Refundido de 1976).

La clasificación del suelo, sin embargo, no es una materia reservada al Estado sino que, tras la promulgación de la Constitución Española de 1978 y la aprobación de los Estatutos de Autonomía, el urbanismo pasó a ser una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Este reparto de atribuciones tuvo su reflejo en las normas urbanísticas estatales publicadas tras la Constitución, que continuaron delimitando las tres clases de suelo —con la especialidad de la diversificación del suelo urbanizable y apto para urbanizar que recogía el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante Texto Refundido de 1992) y eliminó la Ley del Suelo de 1998—, pero introdujeron la posibilidad expresa de que las normas autonómicas establecieran otras clases de suelo equivalentes a las estipuladas en la ley estatal (5).

El inicio del urbanismo moderno español, que la doctrina sitúa en la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, promueve la construcción de nuestro Derecho sobre la base de dos pilares fundamentales: el urbanismo como función pública y la instauración del planeamiento como motor del sistema de desarrollo de las ciudades (6). El alcance y significación de dicha Ley como hito de la historia urbanística estatal, en cuanto que supone el nacimiento del derecho urbanístico moderno, se manifiesta en estas palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA en sus Lecciones de Derecho Urbanístico (1981: 94):

«La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 1956, constituye por sí sola el verdadero acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicompreensivo, tan lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animado de 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.»

---

(5) Puede ser de interés para el lector acudir a la dicción literal de los preceptos clasificadores del suelo de las normas estatales, cuya mención se ha omitido en el intento de hacer más ágil la lectura de este apartado. La referencia concreta de los mismos es: artículo 62 de la Ley del Suelo de 1956, artículo 77 del Texto Refundido de 1976, artículo 9 del Texto Refundido de 1992, y artículo 7 de la Ley del Suelo de 1998.

(6) Ver, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA (1958: 488 y ss.), BASSOLS COMA (1973: 556 y ss.), CARCELLER FERNÁNDEZ (1965: 67 y ss.) y VAQUER CABALLERÍA (2006: 11).

Hasta este momento, el urbanismo se había concebido como el derecho que los ciudadanos —fundamentalmente, y casi en exclusiva, los propietarios del suelo— tenían de edificar sus terrenos (7). Esta facultad se sometía a escasas limitaciones, vinculadas mayoritariamente a las generadas por las relaciones de vecindad. Así, el cambio de concepción materializado mediante la promulgación de esta norma fue de tal envergadura que GARCÍA DE ENTERRÍA (1979: 80) lo calificó de «giro copernicano». El urbanismo pasó a constituir una actividad al servicio de intereses generales como el acceso a la vivienda o la creación de ciudades con niveles de salubridad e higiene adecuados, mientras que el ejercicio del derecho de propiedad se condicionó al logro de dichos objetivos (8).

El segundo pilar sobre el que se asienta el derecho urbanístico moderno es la concepción del planeamiento como el motor del desarrollo urbanístico, lo cual implica que el crecimiento de las ciudades se supedita a un modelo previamente establecido. La expansión urbanística responderá a un diseño racional, fijado según criterios e intereses generales y al margen de los fines u objetivos de los propietarios del suelo. Una de las piezas claves del planeamiento es la clasificación del suelo, puesto que de ella dependen el régimen urbanístico de cada terreno, y la posibilidad y las condiciones de su desarrollo, entre otros aspectos. Por este motivo una de las mayores aportaciones de la Ley del Suelo de 1956 fue la clasificación integral del ámbito territorial. Algunas leyes anteriores, como la del Gran Bilbao, ya habían recurrido a esta técnica urbanística, incluyendo entre sus preceptos una clasificación del territorio conforme a áreas preestablecidas, de manera que la inclusión en una de esas zonas generaba un régimen jurídico específico para los propietarios del suelo (9). Sin embargo, pese a no constituir una novedad absoluta en nuestro ordenamiento jurídico, la importancia de la clasificación en la Ley del Suelo de 1956 se deriva de su carácter totalizador: todo el territorio nacional deberá incluirse en

---

(7) Quizá sea representativa de este hecho la separación del Derecho Civil —que atiende más directamente a las relaciones entre los particulares— como disciplina encargada de esta materia, para pasar a ser una de las ramas del Derecho Administrativo —que con carácter general rige las relaciones en las que al menos una parte es una Administración Pública—.

(8) Prueba de la importancia de este cambio de criterio es la explicación específica que PÉREZ GONZÁLEZ (1956: 462) —Ministro de la Gobernación en aquél entonces— le dedicó en los discursos previos a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956.

(9) Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia, Texto Articulado aprobado por Decreto de 1 de marzo de 1946, en desarrollo de la Ley de 17 de julio de 1945, de Bases para la Ordenación de Bilbao; artículo 28.

alguna de las clases de suelo legalmente establecidas, y no exclusivamente ciertas áreas de las grandes ciudades que se pretenden desarrollar urbanísticamente, tal y como se disponía en las normas de Bilbao, Madrid (10) o Valencia (11).

Las funciones que se llevan a cabo a través de la clasificación del suelo manifiestan la relevancia de esta técnica urbanística. Con ella se delimitan las posibilidades de desarrollo urbanístico de los terrenos incluidos en cada una de las zonas de la ciudad; se atribuye un determinado régimen urbanístico a la parcela; y se posibilita la equidistribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los diferentes propietarios de suelo afectados por el desarrollo urbanístico de un sector (12). Estos fundamentos explican el requisito legal de que todas las parcelas del territorio se incluyan en alguna de las clases típicas de suelo (13) —con las especialidades que algunas leyes establecen para el suelo destinado a

---

(10) Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, Decreto de 1 de marzo de 1946.

(11) Decreto del Ministerio de la Gobernación de 14 de octubre de 1949, para la gestión y ejecución de la ordenación urbana de Valencia y su comarca, que desarrolla la Ley de 18 de diciembre de 1946, de Bases para la Ley de Ordenación de Valencia.

(12) En este sentido ver SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ (2005: 340 y 341), e IRIBARREN GOICOECHEANDÍA (1984: 55) quien expone que la clasificación del suelo es fundamental para configurar el régimen jurídico de la propiedad, puesto que constituye un «instrumento básico de toda ordenación urbanística».

(13) El carácter totalizador de la clasificación del suelo se ha recogido en todas las normas urbanísticas autonómicas, a la par que se establece la posibilidad de prescindir de alguna de las clases del suelo. La mayoría de las normas autonómicas recogen estas previsiones de manera conjunta al regular las clases de suelo. Sirva como ejemplo la dicción literal del artículo 44 de la Ley Andaluza: «El Plan General de Ordenación Urbanística clasifica la totalidad del suelo de cada término municipal en todas o algunas de las siguientes clases de suelo: urbano, no urbanizable y urbanizable, distinguiendo en cada una de éstas las correspondientes categorías», que se recoge de forma similar en las legislaciones de Asturias, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Extremadura, Galicia y La Rioja.

El resto de Comunidades Autónomas disponen que todo el suelo del ámbito municipal comprendido en los Instrumentos de planeamiento general debe estar incluido en las tres clases tradicionales de suelo. No obstante tal regulación no implica que hayan de concurrir de manera efectiva todas las clases ya que se prevé la posibilidad de prescindir de alguna de ellas. Así, en el artículo 26.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Urbanística de Aragón (Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo parcial de la ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios) se dispone: «Si la peculiar realidad física del Municipio o de los Municipios que constituyen el ámbito del Plan así lo determinarse, podrá prescindirse de algunas de las clases o categorías de suelo, acreditando en la Memoria el cumplimiento de los criterios objetivos establecidos para incluir terrenos en las clases o categorías de las que se prescinda».

sistemas generales—, sin perjuicio de que un municipio pueda carecer de alguna de dichas clases de suelo. No obstante, de la propia naturaleza y significado del suelo urbano se desprende que en todo municipio existirá algún área —habitualmente el casco histórico— que haya adquirido dicha condición por presentar un grado de transformación adecuado y suficiente, sin que requiera de actuaciones sistemáticas para consolidar su urbanización (14).

La Administración ostenta la potestad discrecional de planeamiento. En el ejercicio de la misma podrá optar por incluir los terrenos comprendidos en su ámbito territorial en una u otra clase de suelo, dependiendo del resultado de dicha opción el modelo urbanístico que se desarrollará en el municipio. Sin embargo, la discrecionalidad de la Administración no es absoluta, sino que se encuentra condicionada por las previsiones contenidas en la Memoria del instrumento de planeamiento —que debe motivar y justificar la opción elegida— y por el carácter de algunas clases de suelo. En este sentido, entre las características de la tradicional trilogía clasificatoria del suelo destaca el carácter reglado del suelo urbano, confrontado con el supuesto discrecional del suelo urbanizable y corroborado en reiteradas ocasiones por la doctrina y la jurisprudencia (15). En virtud de dicho carácter la Administración está obligada, siempre que concurren las circunstancias de transformación del suelo a las que hacen referencia las leyes, a clasificar el terreno como urbano.

Tal afirmación se encuentra avalada por la constante y reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Sirva como muestra de la misma la cita de tres sentencias que responden a momentos distintos y, por lo tanto, aplican las sucesivas normas en materia urbanística elaboradas por el legislador estatal, otorgando a todas ellas una interpretación similar. Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1986 (Ar. 5990) se dispone:

«La clasificación de un terreno como suelo urbano depende del hecho físico de la urbanización o consolidación de la edificación —arts. 78, a) del

---

(14) A lo largo del presente trabajo se hará referencia a la clasificación del suelo en los municipios que carecen de instrumentos de planeamiento general, en los cuales el suelo se divide en urbano y no urbanizable, o clases equivalentes a éstas.

(15) Véase por todos RAZQUIN LIZARRAGA (2007: 62-67), quien realiza un ilustrativo resumen de diversos pronunciamientos doctrinales al respecto, así como de jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter reglado del suelo urbano.

Texto Refundido de la Ley del Suelo y 21 del Reglamento de Planeamiento—, de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que se ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias. Así lo declara reiteradamente la jurisprudencia al aplicar dichos preceptos —sentencias de 29 de febrero de 1984 (RJ 1984\2447), 19 de julio de 1985 (RJ 1985\5951), etc.—, subrayando que la clasificación de un terreno como suelo 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» —sentencia de 27 de enero de 1986 (RJ 1986\1125)—.

La definición, con rango legal, del suelo urbano constituye pues un límite de la potestad de planeamiento, tanto cuando ésta actúa *ex novo* como cuando opera por vía de revisión o modificación» (FJ 2º).

La misma interpretación se contiene en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2003 (Ar. 8074). Dicha sentencia expone que de la reiterada y constante jurisprudencia de este Tribunal —de la cual cita una gran variedad de pronunciamientos— pueden extraerse un conjunto de afirmaciones que conducen a determinar que las facultades discrecionales conocidas como regla general al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente, tienen su límite en el suelo urbano, ya que

«la clasificación de un suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador, pues éste ha de definirlo en función de la realidad de los hechos referidos a la existencia de servicios —o a la consolidación de la edificación—, a la suficiencia de aquéllos y a su inserción en la malla urbana» (FJ 2º).

Finalmente puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2009 (Ar. 5161) que, en fecha más reciente, reitera la misma interpretación que las anteriormente mencionadas:

«la sentencia impugnada sí ha infringido la jurisprudencia que se cita sobre el carácter reglado del suelo urbano, es decir, aquella doctrina nuestra que afirma que la clasificación del suelo como urbano escapa a las facultades discrecionales de la Administración, ya que suelo urbano es, sin más, el que lo es (es decir, el que tiene los servicios urbanísticos exigidos por la ley o está en áreas consolidadas). Así lo dicen las sentencias que se citan en el motivo, y otras muchas (23 de octubre de 2002 (RJ 2002/10062), 26 de enero de 2000 (RJ 2000/577), 20 de noviembre de 2000 (RJ 2000/10491) —que cita las de 3 de marzo de 1999 (RJ 1999/2159) y 3 de mayo de 2000 (RJ 2000/4075)—, 20 de diciembre de 2000 (RJ 2000/10577), 28 de diciembre

de 1999 (RJ 1999/9778), 23 de marzo de 1998 (RJ 1998/3077), 6 de mayo de 1997 (RJ 1997/4051), etc.)» (FJ 9<sup>º</sup>).

Una vez aclarado el carácter reglado del suelo urbano, y sin perjuicio del estudio que posteriormente se realizará, conviene apuntar cuáles son las circunstancias de hecho a las que alude el Tribunal Supremo como causa determinante de la inclusión de un terreno en este régimen específico. Resulta de interés en este sentido la sentencia de 19 de mayo de 2004 (Ar. 3893) en la que el Tribunal Supremo clasifica como suelo urbano el terreno enjuiciado —en contra del criterio de la Administración— amparándose en el carácter reglado de esta clase de suelo, que limita la discrecionalidad del planificador para decidir la tipificación —o no— de un terreno como suelo urbano. Argumenta el Tribunal que la clasificación de un terreno como urbano constituye un imperativo legal, «de suerte que éste (el planificador) ha de definir o clasificar como tal el que lo sea por concurrir en él las circunstancias de hecho, físicas, descritas en la ley». Llegados a este punto, el Tribunal recuerda que son dos los criterios utilizados por el legislador para otorgar a un suelo la condición de urbano: el de la urbanización y el de la consolidación de la edificación (16), supuestos que «conjugan de modo alternativo, de suerte que basta con que concurra uno u otro para que devenga imperativa la clasificación del suelo como urbano.» (FJ 5<sup>º</sup>).

Esta doctrina es igualmente seguida por los Tribunales Superiores de Justicia, como en el caso de la sentencia de 5 de noviembre de 2007 (JUR 2008/139673) del TSJ de Aragón, en la que se expone de manera muy clara la vinculación del planificador respecto de la realidad física del terreno a la hora de clasificar el suelo como urbano:

«Es cierto que el planificador goza de la discrecionalidad necesaria, claro está, para el diseño y trazado de la ciudad, pero no lo es menos que dicha potestad tiene sus límites en lo evidente y fáctico, cuya elusión no debidamente justificada constituye un vicio invalidante por falta de racionalidad en el ejercicio de aquellas potestades. (...)

El informe pericial practicado en autos ha venido a rebatir por completo la determinación del plan de incluir dicho terreno dentro del Sector SU-L 1, con

---

(16) En muchas de las sentencias que enjuician la clasificación como suelo urbano de un terreno los Tribunales prescinden del supuesto de clasificación como consecuencia de la ejecución del planeamiento. Esos terrenos se tipificarán como suelo urbanizable, y adquirirán la condición de urbano tras su desarrollo efectivo, motivo por el cual en ciertas ocasiones se prescinde de este supuesto al analizar el suelo urbano.

el que, según refiere la memoria, se trata de desarrollar la edificación de los terrenos existentes al borde de la edificación que no fueron objeto de un proceso urbanizador y rellenar el vacío urbano existente en el casco antiguo.

Dicho informe afirma con claridad meridiana, no oscurecida por la contestación a la aclaración formulada por la Corporación municipal demandada: que la parcela del actor dispone de los servicios urbanísticos básicos (acceso rodado integrado en la malla urbana, abastecimiento de agua, conexión a la red municipal de alcantarillado y a la de suministro de energía eléctrica); que la parcela en cuestión forma parte de la malla urbana del núcleo de Liri porque recae a un vial del Plan general que cuenta con todos los servicios urbanísticos; que dicho terreno, por todo lo anterior, no necesita de proceso alguno de transformación urbanizadora; y que, coincidiendo en todo con el informe técnico aportado con la demanda, el suelo de la repetida parcela debe ser clasificado como suelo urbano consolidado» (FJ 3º).

El carácter reglado del suelo urbano se refleja también en el hecho de que se trata del único tipo de suelo que ha mantenido constante su denominación desde su fijación en 1956. Tal circunstancia responde a la especial vinculación de este tipo de suelo con la ciudad «terminada», que constituye una realidad previa y prefijada, que al legislador y al planificador corresponde exclusivamente detectar y clasificar como tal (17).

La invariabilidad en la denominación del suelo urbano es compatible con las modificaciones que las sucesivas normas estatales introdujeron al regular esta clase de suelo. Así, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante Ley de Reforma de 1975) estableció el requisito formal de que un instrumento de planeamiento sancionara la clasificación del suelo como urbano. De esta manera, tal y como expone IRIBARREN GOICOECHEANDÍA (1984: 55), en el Texto Refundido de 1976 —que acoge el contenido de la Ley de Reforma de 1975— el carácter de suelo urbano está condicionado por la delimitación de los terrenos que realicen los instrumentos de planeamiento. Son por lo tanto el Plan General, las Normas Subsidiarias y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano los que conforme a las previsiones del Texto Refundido de 1976 ostentan la fuerza legitimadora última en la clasificación del suelo. La consecuencia de este requisito es clara: se degrada en cierta medida el carácter reglado del suelo urbano, ya que no basta con

---

(17) Más adelante se aludirá a los supuestos en los que se ha intentado contradecir, por el legislador o el planificador, la fuerza normativa de lo fáctico; intentos que han fracasado reiteradamente en virtud de la acción de los Tribunales.

que un terreno cuente con las condiciones establecidas en la Ley, sino que será igualmente necesario que un instrumento de rango inferior ratifique la inclusión del suelo en dicha clase.

Otra de las reformas normativas introducidas por la Ley de Reforma de 1975 y recogidas en el Texto Refundido de 1976 que afectó indirectamente al suelo urbano, depurando su contenido, fue la inclusión de la categoría del suelo urbanizable entre las previamente existentes. De esta manera se afianzó el carácter realista del suelo urbano, vinculando de forma más clara la adquisición de la condición de urbano con los requisitos materiales de urbanización y edificación, es decir, con el grado de desarrollo físico y urbanístico del terreno. En palabras de PERALES MADUEÑO (1976: 36) referidas al Texto Refundido de 1976, el suelo será urbano en virtud de la decisión del plan adoptada según unos datos reales, como son la existencia de unos elementos y servicios básicos propios de toda estructura urbana, o de la propia edificación configuradora de núcleos urbanos.

Prosiguiendo con el devenir histórico-legislativo, resulta obligado mencionar la aprobación de la Constitución Española de 1978. Pese a no tratarse de una ley urbanística, su promulgación ocasionó en nuestro ordenamiento jurídico una serie de cambios que incidieron en esta materia. España pasó a configurarse como un Estado autonómico otorgando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de atribuirse en sus estatutos de autonomía la competencia sobre algunas materias que anteriormente venía desempeñando el Estado, entre las que figura el urbanismo. En consecuencia, el ámbito de influencia del legislador estatal sobre esta materia se fue reduciendo tanto por imperativo de las previsiones del llamado «bloque de constitucionalidad» como por los reiterados pronunciamientos interpretativos del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, el Estado continúa siendo el garante de la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbana, para lo cual debe regular las condiciones básicas que posibiliten la eficacia del principio establecido en el artículo 149.1.1<sup>º</sup> de la CE (18); aspecto especialmente vinculado con la técnica urbanística de la clasificación del suelo. Al mencionar la competencia que mantiene el Estado en materia

---

(18) La dicción literal del artículo 149.1.1<sup>º</sup> CE atribuye de manera exclusiva al Estado «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». Sobre estos aspectos puede verse la obra de AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA (2007).

de clasificación básica del suelo, BUSTILLO BOLADO (2007: 389) diferencia dos funciones u operaciones que se llevan a cabo mediante la inclusión del terreno en alguna de las clases de suelo. Por un lado, la clasificación determina la estructura urbanística de los asentamientos urbanos, su crecimiento, cambio y conservación. Según el citado autor, el Estado no tiene competencia en este aspecto, sino que corresponderá en exclusiva a las Comunidades Autónomas. Por otro lado, la clasificación también repercute de manera directa sobre los derechos de los propietarios del suelo y, desde esta segunda perspectiva, la jurisprudencia constitucional habilita la incidencia del legislador estatal en esta materia, en virtud de los artículos 149.1.1º —igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo— y 149.1.18º CE —expropiación y valoraciones—. Por este motivo, y pese a que el Estado ya no tenía competencia en materia de urbanismo, el legislador de 1992 mantuvo la clasificación tripartita del suelo, compaginando esta disposición con la habilitación a las Comunidades Autónomas para que crearan clases de suelo equivalentes a las establecidas por la disposición estatal —de tal manera que se salvara el posible vicio de incompetencia—. Dicha habilitación permaneció en la Ley del Suelo de 1998.

No obstante, la única Comunidad Autónoma que ha ejercido esta potestad ha sido Galicia, creando el suelo de núcleo rural (19). Esta clase de suelo se asimila a una categoría más del suelo urbano, sin atribuírsele un régimen específico, por lo que se equipara a la previsión contenida en la legislación urbanística de la Región de Murcia, que tipifica el suelo urbano de núcleo rural dentro de la clase de suelo urbano (20).

Finalmente, la Ley del Suelo de 1998 ha sido la última norma estatal en regular la técnica urbanística de la clasificación del suelo. En virtud

---

(19) Artículo 10 (Ley 9/2000), Clasificación del suelo: «Los planes generales de ordenación municipal deberán clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico.»

(20) Su artículo 63 (D. Leg. 1/2005) regula las categorías del suelo urbano y entre ellas establece las que siguen:

«4. Tendrán la consideración de suelo urbano de núcleo rural los terrenos, incluidos los de la Huerta Tradicional de la Región de Murcia, en los que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario.

5. Tendrán la consideración de suelo urbano especial los terrenos, incluidos los de la Huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional.»

del reparto competencial efectuado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y estando aún reciente la declaración de inconstitucionalidad del Texto Refundido de 1992, esta Ley trató de evitar rigideces innecesarias en la clasificación del suelo, con el fin de respetar de la forma más perfecta posible la competencia autonómica en la materia. A través de esta flexibilidad normativa se persiguió conjuntamente el objetivo de una mayor y mejor adaptación de las políticas urbanísticas a las variantes circunstancias económicas, aspecto que desde una regulación pormenorizada era mucho más difícil de lograr. Por estos motivos, la Ley del Suelo de 1998 no definió el estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo. Esta ley incidía sobre un marco competencial muy limitado, versando con carácter exclusivo sobre el régimen del suelo y valoraciones, y sin regular otros aspectos relacionados con éstos como la conservación y protección del patrimonio arquitectónico e inmobiliario o la ordenación urbana.

La jurisprudencia constitucional, sin embargo, mantiene la posibilidad de que el Estado delimite las clases de suelo y fije sus categorías, ya que al constituir condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad no vulneran la competencia exclusiva de que gozan las Comunidades Autónomas para establecer su propio modelo urbanístico territorial. En este sentido, la STC 54/2002, de 27 de febrero, rechazó la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley del Suelo de 1998, que regulaba el régimen jurídico del suelo urbano distinguiendo dos categorías de suelo: el consolidado y el no consolidado, ya que consideró que se integraban entre los criterios mínimos que permiten garantizar la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales.

Por otro lado, la Ley del Suelo de 1998 eliminó la referencia a los instrumentos de planeamiento urbanístico que la Ley de Reforma de 1975 había establecido como requisito adicional que debía concurrir en los terrenos para adquirir la condición de urbano (21). Dicha modificación legal podría interpretarse como un afianzamiento del carácter reglado de esta clase de suelo, ya que supondría su independencia de la tipificación como tal en un instrumento de planeamiento. A tal circunstancia parece aludir GRAU ÁVILA (1998: 123 y 124) cuando indica que la clasificación de un terreno como urbano constituye un mandato directo de la ley sobre

---

(21) En el epígrafe IV.B de este trabajo se analiza de manera más detallada la exigencia de este requisito formal para la clasificación de un terreno como urbano, por lo que me remito a lo que allí se dirá.

el planificador (22). De esta manera, la Administración carecería de la posibilidad de apreciar discrecionalmente si un terreno forma parte del suelo urbano. Por el contrario, la inclusión del suelo en dicha clase dependería de la constatación de la existencia en el terreno de los requisitos legalmente establecidos para ello. Tales afirmaciones deberán matizarse posteriormente al aludir de manera específica a la regulación del suelo urbano efectuada por las Comunidades Autónomas, ya que muchas de ellas imponen la necesaria sanción formal de la clasificación del suelo. No obstante, y con carácter general, si el suelo cuenta con los servicios urbanísticos básicos o está ubicado en un área consolidada por la edificación, y está integrado en la malla urbana, adquirirá la condición de suelo urbano, y se deberá incluir como tal en los instrumentos de planeamiento.

Como conclusión de estas páginas, en las que se ha realizado un breve pero imprescindible apunte de la evolución normativa de la clasificación del suelo en las distintas normas estatales, haciendo especial referencia al suelo urbano, se extrae la existencia de una serie de características comunes que se mantienen constantes a lo largo del tiempo. Frente al margen de discrecionalidad que rige en la configuración del suelo urbanizable y, en cierta medida, del suelo no urbanizable —fundamentalmente en el genérico—, el suelo urbano tiene carácter reglado desde su primera regulación integral en 1956. Los sucesivos legisladores estatales han aplicado criterios semejantes, y no sólo en el aspecto externo de su denominación, sino también respecto a las características de este tipo de suelo, establecidas legalmente y dependientes del estado de desarrollo urbanístico del suelo, comprobable empíricamente. Conforme a estas disposiciones formarán parte del suelo urbano los terrenos transformados o urbanizados con un grado de calidad adecuado para servir a la edificación que sobre ellos exista o se vaya a construir; los que el planeamiento general incluya en un área consolidada por la edificación en sus dos terceras partes, y aquéllos que adquieran las mencionadas exigencias al ejecutarse el plan (23).

La jurisprudencia también se hace eco de la invariabilidad —en lo esencial— de la regulación del suelo urbano en las sucesivas normas

---

(22) A lo largo de estas páginas se volverá en diversas ocasiones sobre el carácter reglado del suelo urbano, defendido de manera constante por la jurisprudencia y la doctrina.

(23) Sin embargo, como se verá más adelante, la posibilidad de que un terreno adquiera la condición de urbano por esta tercera vía ha de ser profundamente matizada.

estatales. Quizá una de las sentencias del Tribunal Supremo que refleja mejor este hecho es la de 30 de junio de 2006 (Ar. 5150), que acoge el tenor literal de la reiterada y constante expresión de este Tribunal, manifestada en las sentencias de 10 de noviembre de 2005 (Ar. 7770) y de 15 de diciembre de 2005 (Ar. 461), exponiendo en su Fundamento Jurídico 4<sup>º</sup> que:

«El artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones —que, en síntesis, ha asumido el contenido el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que, a su vez, reproduce el contenido del artículo 78 del anterior Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, entonces aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril— dispone (...)».

### **III. EL CARÁCTER NECESARIO Y ALTERNATIVO DE LAS HIPÓTESIS BÁSICAS QUE CONFIGURAN EL SUELO URBANO**

Hasta el momento se ha constatado que el carácter reglado del suelo urbano, la fuerza normativa de lo fáctico que rige en esta clase de suelo e, incluso, su denominación han permanecido estables en las sucesivas regulaciones estatales —excepción hecha de la exigencia del requisito formal de inclusión en el instrumento de planeamiento que introdujo la Ley de Reforma de 1975, y volvió a suprimir la Ley del Suelo de 1998—. Interesa conocer ahora si los criterios caracterizadores de esta clase de suelo se han mantenido también constantes.

El requisito general e imprescindible para que un terreno se clasifique como urbano es que se encuentre transformado. Es decir, que haya sido objeto de desarrollo urbanístico por la acción del hombre sobre él, de tal manera que haya perdido su utilidad como recurso natural propiamente dicho. La modificación o transformación del suelo es empíricamente comprobable, ya que responde a la situación actual del terreno, a su realidad física. Esta circunstancia asegura que la atribución de la condición de urbano a un terreno responda al grado de desarrollo legalmente exigido en el momento de su tipificación o, en determinados supuestos igualmente reglados, al grado de desarrollo obtenido con la ejecución del plan. En definitiva, se deberán fijar *a priori* los criterios

de transformación del suelo, de manera que la tipificación de un terreno como suelo urbano suponga la mera constatación de que cumple con los requisitos fijados en las normas. La exigencia de transformación del suelo y su graduación se concreta por el legislador en las tres hipótesis básicas que constituyen el suelo urbano.

Concretamente, la Ley del Suelo de 1998 establecía en las dos letras de su artículo 8 tres supuestos básicos de suelo urbano. La letra a) del mencionado precepto contenía dos criterios distintos: la concurrencia de los servicios urbanísticos básicos y la inclusión del terreno en un área de edificación consolidada; mientras que en la letra b) se regulaba el tercer supuesto: la adquisición de la condición de urbano en ejecución del instrumento de planeamiento urbanístico. Paradójicamente, los dos supuestos del apartado a) son, como se verá, los que más difieren en la práctica al clasificar este tipo de suelo.

Los tres supuestos de suelo urbano son necesarios y alternativos (24). Tales características implican que para que un terreno adquiera la condición de urbano deberá cumplir con los requisitos de alguna de las tres hipótesis básicas de esta clase de suelo pero, tal y como reconoce la jurisprudencia de manera reiterada, es indiferente cuál de ellas cumpla. En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de diciembre de 1997 (Ar. 8855), en la que se enjuiciaba si —al amparo del Texto Refundido de 1976— las normas subsidiarias o el plan general podían otorgar la condición de suelo urbano a terrenos que no cumplieran con los requisitos legales establecidos para ello. La negativa del Alto Tribunal ante dicha pretensión fue clara: el planificador no goza de discrecionalidad en la tipificación del suelo urbano, sino que deberá clasificar necesariamente como urbano aquel terreno en el que concurra alguno de los requisitos legales, y no podrá extenderse dicha tipificación a otro terreno. Esta interpretación se reitera en la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2008 (Ar. 70/2009), que recoge pronunciamientos anteriores sobre esta materia, disponiendo que:

«las facultades discrecionales que como regla general han de reconocerse al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente,

---

(24) A lo largo de este trabajo se verá cómo el carácter alternativo de los tres supuestos de suelo urbano, cuya formulación teórica no presenta ninguna duda, pierde eficacia en la práctica, ya que prima la concurrencia de los servicios urbanísticos básicos mientras que las otras dos hipótesis pierden singularidad por la exigencia de requisitos adicionales.

tienen su límite en el suelo urbano, pues necesariamente ha de reconocerse esa categoría a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, salvo que la existencia de tales servicios o la consolidación de la edificación hayan tenido su origen en infracciones urbanísticas y aún le sea posible a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido» (FJ 4<sup>º</sup>).

Además del carácter necesario de los supuestos del suelo urbano, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es constante al declarar la alteratividad que existe entre ellos desde los primeros pronunciamientos emitidos al amparo de la legitimación urbanística española. Tal afirmación se demuestra con las tempranas sentencias del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1959 (Ar. 3509), 11 de diciembre de 1962 (Ar. 4855), 5 de marzo (Ar. 1278) y 29 de octubre de 1964 (Ar. 5830), y 8 de junio de 1966 (Ar. 3560). El considerando sexto de este último pronunciamiento, tras analizar los supuestos contenidos en el artículo 63 de la Ley de Suelo de 1956, concluye que ninguna de las parcelas enjuiciadas podía tipificarse como suelo urbano a los efectos de su valoración, puesto que no reunían las circunstancias exigidas por el mencionado precepto (25).

La alternatividad entre los supuestos que conforman el suelo urbano rige asimismo para los municipios que carezcan de instrumento de planeamiento general. El ámbito territorial de estos municipios estará incluido en un Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano que, para determinar qué terrenos pueden ser clasificados como urbanos, deberá respetar los requisitos legalmente establecidos, que permiten la adquisición de dicha condición por diversas vías. Tal es el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 julio de 1984 (Ar. 4657):

«exige que el terreno cuente con todos los servicios a que se refiere el artículo 81.2 —que es el aplicable a esos Municipios carentes de Plan—, es decir, acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de

---

(25) Otras sentencias del Tribunal Supremo que reiteran esta interpretación jurisprudencial son las de 24 de enero de 1979 (Ar. 58), 14 de junio de 1982 (Ar. 3975) o 14 de diciembre de 2001 (Ar. 2002/1796).

energía eléctrica, y que la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras, pero no —en contra de lo que el apelante entiende— que simultáneamente se exija todo ello y, además, que el terreno esté comprendido en áreas consolidadas por la edificación, al menos en la mitad de la superficie, pues, precisamente, la literalidad del artículo 78 (...) emplea la disyuntiva de que lo mismo da para considerar al terreno como solar que concorra una u otra circunstancia y no las dos, y así lo demuestra también el artículo 101 del Reglamento de Planeamiento al disponer inequívocamente que los terrenos que se incluyan dentro del perímetro que delimite el suelo urbano en Municipios que carezcan de Plan General de Ordenación, deberán cumplir, como mínimo, «alguna» de las anteriores condiciones» (Considerando 2º).

En el mismo sentido, la sentencia de 19 de mayo de 2004 (Ar. 3893) rechaza la pretensión del actor de desclasificar un terreno tipificado como urbano alegando que carecía de los servicios urbanísticos básicos, ya que se trataba de un suelo urbano por consolidación de la edificación:

«aquel suelo objeto del litigio era y es legalmente suelo urbano, pues esa jurisprudencia afirma de modo reiterado: 1) que la clasificación de un suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador, de suerte que éste ha de definir o clasificar como tal el que lo sea por concurrir en él las circunstancias de hecho, físicas, descritas en la letra a) de aquel artículo 78; y 2) que en esa letra utiliza el legislador dos criterios, el de la urbanización y el de la consolidación de la edificación, que conjuga de modo alternativo, de suerte que basta con que concorra uno u otro para que devenga imperativa la clasificación del suelo como urbano» (FJ 5º).

Esta doctrina jurisprudencial es coincidente con la interpretación efectuada por la doctrina sobre los supuestos básicos del suelo urbano. Como indica TOLOSA TRIBIÑO (2006: 123) al referirse al supuesto de los terrenos que adquieren el carácter de urbanos por estar ubicados en un área consolidada por la edificación, «ha de tenerse en cuenta que este criterio no es acumulativo respecto del anterior —la concurrencia de servicios urbanísticos básicos en el terreno— sino que los dos criterios expresados son alternativos, siendo suficiente que los terrenos a clasificar como urbanos, reúnan alguno de los requisitos que se señalan en la norma para adquirir tal condición, sin que sea necesaria la concurrencia de todos ellos». En el mismo sentido LASO MARTÍNEZ (1982: 87 y 88) manifiesta que la literalidad del artículo 21 del Reglamento de Planeamiento

Urbanístico de 1978 (26), precisa exclusivamente la concurrencia en el terreno de «alguno» de los requisitos que condicionan la clasificación del suelo urbano: presencia de los servicios urbanísticos o, en su defecto, que tenga su ordenación consolidada en las circunstancias que tal artículo especifica.

En definitiva, tanto la doctrina como la jurisprudencia son coincidentes y unánimes al imponer con carácter necesario la concurrencia de los criterios legales que presuponen un estado de desarrollo del terreno para clasificarlo como urbano pero, al mismo tiempo, determinan que es suficiente con la existencia de cualquiera de ellos. Si el suelo ha sido urbanizado por contar con los servicios urbanísticos básicos, está inserto en un área consolidada por la edificación, o va a adquirir alguna de estas condiciones en ejecución del plan podrá —y deberá— ser clasificado como urbano.

Volviendo a la determinación de los supuestos de suelo urbano, es preciso aclarar que no existe un consenso doctrinal en torno a la fijación de las hipótesis básicas del suelo urbano. Autores como GONZÁLEZ PÉREZ (1998: 153-161) exponen que en la práctica la Ley del Suelo de 1998 —y entiendo que por lo mismo el Texto Refundido de 1992 y el de 1976, de los que es continuadora— realiza una distinción bipartita del suelo urbano: el que cuenta con urbanización y el consolidado por la edificación. Según esta interpretación, los criterios definidores de esta clase de suelo tienen en común la concurrencia en el terreno de un cierto grado de urbanización —ya sea parcial o total— que se constituye en el elemento básico y necesario para clasificar un terreno como urbano. La diferencia existente entre ambas hipótesis básicas es el momento en el que se ha realizado el desarrollo urbanístico, pudiendo haberse concluido con carácter previo a

---

(26) Artículo 21 Reglamento de Planeamiento Urbanístico:

«Para que el Plan General clasifique terrenos como urbanos, incluyéndolos en la delimitación que a tal efecto establezca, será preciso que reúnan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que los terrenos estén dotados de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.

b) Que los terrenos, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el párrafo anterior, tengan su ordenación consolidada, por ocupar la edificación, al menos, dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el Plan General para ellos proponga. El Plan deberá señalar las operaciones de reforma interior o acciones concretas de urbanización precisas para conseguir los niveles de dotación necesarios de los servicios mínimos señalados en el apartado a) de este artículo».

la aprobación del planeamiento, en el supuesto de los terrenos totalmente urbanizados o edificados; o bien, figurando el desarrollo en un grado inicial, situación que correspondería con la tercera de las situaciones del suelo urbano.

Los urbanistas SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ (2005: 361-364) también reconducen a dos los supuestos de suelo urbano contenidos en el artículo 8 de la Ley del Suelo de 1998. Según los mencionados autores, la diferencia existente entre las hipótesis básicas de este tipo de suelo es el modelo desde el que se percibe la transformación o urbanización de los terrenos. En consecuencia, se puede hablar del suelo urbano desde una vertiente estática, en la que se incluye la situación real del terreno, el grado de desarrollo que presenta en el momento de redactar el instrumento de planeamiento urbanístico; y una vertiente dinámica, que hace referencia a la futura urbanización del suelo, fruto de la ejecución del plan.

Estas opiniones doctrinales, que tienden a reconducir los tres supuestos básicos de suelo urbano a dos, parecen haber encontrado eco tanto en los legisladores como en la jurisprudencia. En este sentido cabe apuntar que las últimas normas estatales han adoptado una tendencia reductora, cuya máxima manifestación es la creación del suelo en situación de urbanizado; y también las leyes autonómicas, sin prescindir expresamente de ninguno de los tipos tradicionales, han redimensionado la aplicación real de cada supuesto.

#### **IV. CRITERIOS GENERALES DE LOS SUPUESTOS DEL SUELO URBANO**

En los epígrafes anteriores se ha expuesto la evolución de la técnica de la clasificación del suelo en las normas urbanísticas estatales, su incidencia en el concreto modelo urbanístico de cada municipio, y el carácter necesario y alternativo de las tres hipótesis básicas que configuran el suelo urbano. Con el objetivo de delimitar mejor la configuración de esta clase de suelo corresponde en este momento profundizar en los criterios generales que rigen el suelo urbano. Al tratar de perfilar de manera genérica esta clase de suelo, queda fuera de lugar el análisis de las exigencias específicas impuestas por la legislación y la jurisprudencia para cada una de dichas hipótesis. Es decir, se van a estudiar los requisitos que pueden incidir de manera directa en la configuración del

suelo urbano: la integración del terreno en la malla o trama urbana y la exigencia de sanción formal de la clasificación por un instrumento de planeamiento; la carga de la prueba y su inversión en ciertos supuestos por la aplicación de los principios de buena fe procesal y facilidad de la prueba; y la constatación de la tendencia reductora que los legisladores tanto estatal como autonómico están aplicando al suelo urbano, hasta el punto de asimilarlo en determinadas ocasiones al suelo que ha adquirido la condición de solar.

### **1. Un requisito esencial: la integración del terreno en la malla o trama urbana**

La integración de los terrenos en la malla urbana se ha convertido en un aspecto trascendental para la clasificación del suelo como urbano. Esta afirmación se encuentra avalada por los pronunciamientos jurisprudenciales que, incluso adelantándose a la exigencia legal, impusieron este requisito para que los terrenos adquirieran la condición de suelo urbano.

No obstante, cabría cuestionarse si tal exigencia rige para todo el suelo urbano, o exclusivamente para los terrenos que adquieren dicho carácter por estar dotados de los servicios urbanísticos básicos. Según la interpretación de ALONSO FERNÁNDEZ (2010: 118) la integración en la malla urbana constituye un requisito adicional a los tradicionales de consolidación por la edificación y urbanización, de manera que resulta aplicable para todo el suelo urbano. Esta misma interpretación es la que se establece en la mayoría de las normas urbanísticas autonómicas, que no diferencian entre los diversos supuestos del suelo urbano al imponer el requisito de la integración en la malla urbana (27).

---

(27) Así Aragón: Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (BOA nº 124, 30 de junio de 2009), Galicia: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (DOG nº 125, 30 de junio de 2008), Islas Canarias: D.Leg. 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (BOC nº 60, 15 de mayo de 2000), Comunidad de Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 177, 27 de Julio de 2001), País Vasco: Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOPV nº 138, 20-Jul-2006), Castilla y León: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOCYL nº 70, 15 de abril 1999), Cataluña: D.Leg. 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo (DOGC nº 4436, 28 de julio de 2005) y Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (BOJA nº 98, 24 de mayo de 2006).

Más adelante se sistematizarán las previsiones contenidas en las legislaciones autonómicas sobre la necesidad de la inclusión del suelo urbano en la malla urbana. Sin embargo, conviene apuntar ya en este momento que algunas Comunidades Autónomas establecen dicho requisito exclusivamente para los terrenos que adquieran la condición de urbanos por estar dotados de los servicios urbanísticos básicos. Éstas son Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, La Rioja, Extremadura y Navarra (28). Tal previsión debe analizarse de forma conjunta con el hecho de que en las autonomías mencionadas el concepto de suelo urbano ha sido reconducido en gran medida al primer supuesto: la existencia de servicios urbanísticos en el terreno que sirvan de manera adecuada y suficiente a la edificación presente y futura que se vaya a desarrollar sobre el mismo. De esta manera, la ausencia de exigencia expresa de este requisito para las otras hipótesis básicas de suelo urbano queda diluida, ya que el mismo concepto de suelo urbano se reconduce en gran medida al de los terrenos que cuenten con los servicios urbanísticos. Asimismo es preciso recordar que la integración del suelo urbano en la malla o trama urbana es un requisito de origen jurisprudencial. Por este motivo, en la mencionada vía jurisprudencial podría exigirse también a los otros supuestos de suelo urbano el cumplimiento del requisito adicional de integración en la malla urbana. Esta argumentación permite salvar asimismo la ausencia de la exigencia de integración del suelo en la trama urbana en las normas urbanísticas de la Región de Murcia y Castilla-La Mancha. (29)

La exigencia de la inclusión del suelo urbano en la malla o trama urbana no se desprende de la literalidad de las disposiciones estatales, sino que —como se ha dicho— ha sido el resultado de la interpretación que de tales preceptos han hecho los tribunales, posteriormente asimilada

---

(28) Asturias: D.Leg. 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (BOPA nº 97, 27 de abril de 2004), Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria [BOC nº 132, 10 de julio de 2009], Comunidad Valenciana: Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana (DOGV nº 5167, 31 de diciembre de 2005), La Rioja: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo [BOLR nº 59, 4 de mayo de 2006], Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (DOE nº 1, 3 de enero de 2002) y Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON nº 43, 4 de abril de 2008).

(29) Murcia: D.Leg. 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (BORM nº 282, 9 de diciembre de 2005) y Castilla-La Mancha: D.Leg. 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM nº 13, 19 de enero de 2005).

por las legislaciones urbanísticas autonómicas (30). Tal y como se acaba de apuntar la jurisprudencia declara que para que un terreno adquiera la condición de urbano no es suficiente que cuente con los servicios urbanísticos básicos en condiciones adecuadas y suficientes para servir a la edificación presente o futura del mismo, sino que resulta asimismo imprescindible que el terreno que se pretende clasificar se integre en la malla urbana. En este sentido puede verse, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2009 (Ar. 360255):

«la clasificación del suelo como urbano obedece a la concurrencia de los siguientes presupuestos legales. En primer lugar, que esté dotado de los servicios que se enumeran en el artículo 8.a) de la Ley 6/1998 —acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica—. En segundo lugar, que dichos servicios sean suficientes y acordes con la edificación por tener las características adecuadas para servir a las obras que sobre él existan o se construyan. Y, en tercer lugar, que el suelo se inserte en la malla urbana, por existir una elemental urbanización en la que encaje, estando definida por unas líneas perimetrales, como remarca la jurisprudencia de esta Sala, al servicio de una red de saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica que sea acorde con las necesidades del terreno, de manera que su ubicación no esté completamente aislada o desvinculada del entramado urbanístico» (FJ 3<sup>º</sup>) (31).

Algún autor como VICENTE GONZÁLEZ (2007: 397 y 398) equipara la exigencia de inclusión del terreno en la malla urbana con la necesidad de que las dotaciones sirvan para la edificación presente y futura. Según esta interpretación, la exigencia de inclusión en la malla urbana apareció en el artículo 21 a) del Reglamento de Planeamiento y fue posteriormente recogida en el artículo 10 a) del Texto Refundido de 1992. Sin embargo, pese a la clara relación existente entre la inclusión en la malla urbana y la posibilidad de servir a la edificación presente y futura del terreno, considero que ambos son requisitos concurrentes, relacionándose el segundo de ellos con la adecuación y suficiencia de los servicios, mientras que el primero profundiza en la opción del crecimiento compacto de las ciudades y el objetivo de evitar la creación de «islas urbanizadas». Esta interpretación

---

(30) Véase en relación a la exigencia de la inserción en la malla urbana por interpretación jurisprudencial RAZQUIN LIZARRAGA (2007: 73-77), y sobre la exigencia de este requisito en las Comunidades Autónomas este mismo autor (2007: 186-190).

(31) En el mismo sentido pueden verse las SsTS de 17 de julio de 2007 (Ar. 4784) y 23 de diciembre de 2008 (Ar. 380/2009) (FJ 6<sup>º</sup>).

se encuentra avalada por la jurisprudencia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2006 (Ar. 5150) (32) alude con carácter diferenciado a los requisitos de suficiencia de los servicios e inclusión en la malla urbana:

«la «reviviscencia» del viejo Texto de 1976 determina, asimismo, la entrada en juego de los artículos 23 a) del Reglamento de Planeamiento y 2.1.a) del Real Decreto-Ley 16/81, que exigen el requisito de la suficiencia de los servicios urbanísticos para que los terrenos puedan ser considerados como suelo urbano. Este criterio de la suficiencia de los servicios, junto con el de la inserción de los terrenos en la malla urbana, principio recogido expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, han venido marcando la jurisprudencia de este Tribunal en orden a la clasificación del suelo urbano, de suerte que cuando, como ocurre en el presente caso, los servicios no son suficientes para la edificación que haya de construirse, o siéndolo no estén insertos en la referida malla urbana, esta Sala viene negando a tales terrenos la consideración de suelo urbano» (FJ 6º).

Asimismo, para avalar la diferenciación existente entre la exigencia de integración del terreno en la malla o trama urbana y el supuesto de clasificación como urbano de los terrenos que cuenten con los servicios urbanísticos básicos es útil acudir a la definición de malla urbana que realiza la jurisprudencia (33). La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1998 (Ar. 4265), es una de las primeras que, integrando los pronunciamientos anteriores, definió qué debe entenderse por malla urbana:

«La jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencias entre otras muchas de 3 octubre y 19 mayo 1995 (RJ 1995\7213) viene afirmando que para que un suelo sea considerado como urbano no basta con que simplemente esté dotado de acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministros de energía eléctrica con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre él exista o se construya sino

---

(32) La mencionada sentencia cita a su vez otros pronunciamientos del Tribunal Supremo, de 7 de julio de 2003, 27 de junio de 2003, 6 de abril de 2001, 17 de septiembre y 7 de junio de 1999.

(33) La doctrina también se ha pronunciado sobre el alcance de dicho concepto. En este sentido puede verse ALONSO FERNÁNDEZ (2010: 129 y ss.), quien lo analiza de manera conjunta con los conceptos de «trama urbana» —que la legislación gallega (Ley 9/2003) reserva para el suelo urbano consolidado— y «red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población» —expresión contenida en el Texto Refundido de 2008—.

también que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas líneas perimetrales al servicio de una red de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento que pueda servir al terreno, y que éste, por su situación no esté completamente aislado del entramado urbanístico ya existente.» (FJ 3<sup>º</sup>).

Esta definición se reitera sin apenas modificaciones en las sentencias posteriores del Tribunal Supremo, afirmación que se comprueba en la de 4 de abril de 2007 (Ar. 3207), que cita otros pronunciamientos de este Tribunal sobre la inclusión del terreno en la malla o trama urbana:

«En la STS de 23 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 450), por otra parte, hemos reiterado el concepto que de malla o trama urbana ya se diera en la STS de 7 de junio de 1999 (RJ 1999, 5529): «que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, 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 éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente». La misma STS no obstante, con cita de otras anteriores, señala que tal concepto «ha de completarse con otras consideraciones como las que se recogen en la Sentencia de esta Sala de 17 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 8074), en las que se dice sobre esta cuestión lo que sigue: “De una jurisprudencia reiterada, [...] pueden extraerse un conjunto de afirmaciones susceptibles de ser condensadas en estos términos: las facultades discrecionales que como regla general han de reconocerse al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente, tienen su límite en el suelo urbano, pues necesariamente ha de reconocerse esa categoría a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, salvo que la existencia de tales servicios o la consolidación de la edificación hayan tenido su origen en infracciones urbanísticas y aun le sea posible a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido”. Doctrina ratificada por la posterior STS de 27 de abril de 2004 (RJ 2004, 3196)» (FJ 4<sup>º</sup>).

El motivo fundamental de la exigencia de la inclusión del terreno en la malla urbana es, en consecuencia, evitar un crecimiento incontrolado de las ciudades, ya sea por la creación de nuevas «islas urbanizadas» o por desarrollos urbanísticos realizados al margen de las previsiones legales

y de las disposiciones del planeamiento. En este sentido, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que motiva la necesidad de que se incluya el suelo en la malla urbana como límite al crecimiento incontrolado de las ciudades, como por ejemplo en la sentencia de 30 de junio de 2006 (Ar. 5150):

«En esta misma línea hemos expuesto (SsTS de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003) que “la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos en el artículo 78 LS no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquélla no se encuentra enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano 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. Y la propia sentencia recurrida reconoce claramente que la parcela en cuestión no se halla enclavada en la trama urbana”» (FJ 6º).

Asimismo, el control del crecimiento de las ciudades a través de la exigencia de inclusión en la malla urbana se relaciona con la necesidad de que los servicios estén insertos en redes públicas. Dicho requisito se impone de manera diferenciada a cada uno de los servicios urbanísticos básicos, atendiendo a su finalidad específica. Así, resulta claro que el acceso rodado debe estar insertado en la malla urbana. Tal exigencia se entiende por el carácter de esta dotación, que responde al objetivo de que las nuevas urbanizaciones sean coherentes con la ciudad existente, respondiendo a un crecimiento compacto que evite, siempre que sea posible, la creación de nuevas islas de urbanización, con la salvedad de las urbanizaciones aisladas previstas como tales en los instrumentos de planeamiento. Acogiendo y especificando este criterio, las normas autonómicas requieren que el acceso rodado se integre en la malla o trama urbana, como por ejemplo en Aragón (Ley 3/2009), Castilla y León (Ley 5/1999) y La Rioja (Ley 5/2006); o establecen la necesidad de compaginar la colindancia de los terrenos con vías perimetrales con la obtención de una autorización administrativa de acceso rodado, tal y como se establece en la normativa de Navarra (Ley Foral 35/2002).

No se exige, sin embargo, que los servicios de abastecimiento de aguas o suministro de energía eléctrica estén integrados de manera efectiva en las redes generales o municipales, sino que resulta suficiente con la existencia de una red cercana al terreno, en condiciones de utilización efectiva por los particulares. Dicha cercanía suele concretarse en que

la vía a que dé frente la parcela que se pretenda clasificar como suelo urbano disponga de este servicio desarrollado de manera que sea viable la conexión a la red en el momento en el que la edificación lo precise, sin requerir de más obras adicionales que las de acometida o enganche. Finalmente, para la prestación del servicio de evacuación de las aguas el sistema aceptado dependerá del tipo de uso que se desarrolle o se pretenda establecer en el terreno. Con carácter general se exige la existencia de una red de alcantarillado, pero en determinados supuestos puede admitirse de forma excepcional la evacuación mediante la utilización de fosas sépticas. Tal es el caso de las normas urbanísticas de Extremadura (Ley 15/2001), las Islas Canarias (D.Leg. 1/2000) y Castilla-La Mancha (D.Leg. 1/2004), que permiten esta modalidad del servicio para conjuntos o unidades constructivas de baja densidad de edificación. Ahondando en esta especialidad, la normativa gallega (Ley 9/2002), al regular el suelo calificado como urbano en proyecto de ordenación del medio rural, establece la posibilidad de que los terrenos dotados de fosas sépticas adquieran, incluso, la condición de solar.

Al inicio de este apartado se ha dicho que las normas autonómicas, al contrario que las disposiciones estatales, sí contienen el requisito de inclusión del suelo urbano en la malla urbana. Sin embargo, tal previsión no se establece de forma homogénea, sino que se pueden delimitar tres bloques o grupos de Comunidades Autónomas en función de su concreta regulación (34):

a) Por un lado se encuentran las que imponen como criterio general o previo exigible para todos los supuestos de suelo urbano la integración del terreno en la trama urbana. Éste es el principio generalmente aceptado en las legislaciones autonómicas, variando la forma de aludir a la urbanización básica constituida por líneas perimetrales al servicio de las redes de servicios. Las Comunidades Autónomas de Aragón (Ley 3/2009) y Galicia (Ley 9/2002) utilizan el término «malla urbana»; en las Islas Canarias (D.Leg. 1/2000), la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001) y País Vasco

---

(34) Para un análisis más detallado de la regulación autonómica del requisito de inclusión de los terrenos en la malla urbana puede verse RAZQUIN LIZARRAGA (2007: 186-190). Dicho estudio resulta muy ilustrativo, conteniéndose en el mismo la división de las CCAA que se ha seguido en este apartado (con la excepción del supuesto de La Rioja, ya que la dicción literal del artículo 41 de su ley urbanística deja claro que sólo se exige la inclusión en la malla urbana de los terrenos urbanos por contar con los servicios urbanísticos), y recopila las definiciones de malla urbana establecidas en las leyes de las CCAA.

(Ley 2/2006) se refieren a la «trama urbana»; al «núcleo de población» en Castilla y León (Ley 5/1999); al «tejido urbano» y la «conectividad con la trama viaria básica municipal» en Cataluña (D.Leg. 1/2005); y en Andalucía (Ley 7/2002) se utiliza el término de «núcleo de población» en el supuesto de concurrencia de los servicios y la «malla urbana» para la consolidación por la edificación (35).

b) El segundo grupo de legislaciones autonómicas está integrado por aquéllas que omiten la exigencia de integración del terreno en la malla para las parcelas que adquieren la condición de urbano atendiendo al supuesto de inclusión en un área de terreno consolidada por la edificación. Estas Comunidades Autónomas, sin embargo, sí requieren la inclusión en la malla urbana de los terrenos clasificados como suelo urbano por concurrir en ellos los servicios urbanísticos básicos. Este bloque lo integran Asturias (D.Leg. 1/2004), Cantabria (Ley 2/2001), la Comunidad Valenciana (Ley 16/2005) y La Rioja (Ley 5/2006), refiriéndose todas ellas a la «malla urbana»; Extremadura (Ley 15/2001), que alude al «núcleo de población», y Navarra (Ley Foral 35/2002) que utiliza el concepto de «trama urbana».

c) El tercer grupo lo componen las legislaciones de la Región de Murcia (D.Leg. 1/2005) y Castilla-La Mancha (D.Leg. 1/2004), las cuales omiten totalmente la referencia a la malla urbana como requisito concurrente para la clasificación del suelo como urbano. RAZQUIN LIZARRAGA (2007: 188) explica la omisión de esta referencia en la normativa murciana amparándose en que «se limita a transcribir lo establecido en la Ley del Suelo de 1998». Sin embargo, tal apreciación no parece del todo adecuada, ya que en la regulación de Murcia se impone el requisito de que los servicios tengan características adecuadas para servir a la edificación existente o prevista por el plan, aspecto que no se contiene en la Ley estatal. Además, si en esta Comunidad Autónoma se hubiera querido imponer la necesidad de la integración del suelo urbano en la malla urbana se podría haber aprovechado para ello la aprobación de su Texto Refundido en 2005. En el supuesto de Castilla-La Mancha el mencionado profesor explica que la ausencia de ese requisito se debe al diverso sistema de clasificación del suelo empleado en esta Comunidad Autónoma.

---

(35) Pese a la diversa denominación utilizada por las CCAA, todas ellas —trama o malla urbana, tejido urbanístico, núcleo de población— responden a una misma realidad.

Antes de finalizar la referencia al criterio de inclusión de los terrenos en la malla urbana como requisito fundamental para su clasificación como suelo urbano, es preciso matizar un aspecto de esta exigencia en relación a la cohesión y el crecimiento controlado de las ciudades. Se ha apuntado que uno de los objetivos de exigir la integración de los terrenos en la malla o trama urbana para que adquieran la condición de solar es evitar que surjan asentamientos urbanos separados del resto de la ciudad. Sin embargo, tal afirmación no implica que todas las urbanizaciones aisladas sean ilegales o contrarias a las normas urbanísticas. Los instrumentos de planeamiento pueden haber previsto la creación de urbanizaciones cerradas, distantes del núcleo de la ciudad, por lo que se deberá atender a las circunstancias de cada caso concreto para determinar la conformidad de tales desarrollos urbanísticos con las previsiones legales y con las disposiciones contenidas en los planes que resulten aplicables. Esta interpretación se encuentra amparada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, por citar un ejemplo, en su sentencia de 20 de junio de 2001 (Ar. 6102), deniega la clasificación como urbano del terreno de autos, pero acepta la posibilidad de que las urbanizaciones aisladas adquieran esa clasificación urbanística:

«Es verdad lo que afirma el recurrente. Son conocidas las urbanizaciones aisladas cuya naturaleza de suelo urbano es innegable. Pero tales urbanizaciones responden a una decisión concreta, precisa y consciente del autor del planeamiento, dirigida a crear suelo urbano donde considera necesario que sea éste creado aunque se encuentren alejadas del núcleo de población. No puede admitirse, por el contrario, que sean los particulares quienes, contra las decisiones administrativas, creen suelo urbano por mucho que lleguen a tener los servicios urbanísticos que la ley prevé» (FJ 5º).

## **2. El requisito formal impuesto por la legislación autonómica: la inclusión del suelo urbano en un instrumento de planeamiento**

La necesidad de sanción formal de la clasificación del terreno como urbano no ha sido un requisito constante e invariable en las sucesivas normas estatales. La Ley de Reforma de 1975 impuso la necesidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico incluyeran entre sus previsiones la clasificación de los terrenos como suelo urbano. Tal previsión se mantuvo en el Texto Refundido de 1992, pero el artículo 8 de la Ley

del Suelo de 1998 obvió este requisito, suprimiendo la previsión contenida en las normas estatales anteriores (36). Finalmente, la última norma estatal con incidencia en esta materia, el Texto Refundido de 2008 —que incorpora el contenido de la Ley de Suelo de 2007— ha ido todavía más allá, prescindiendo de la clasificación del suelo como técnica urbanística y, en consecuencia, no establece entre sus disposiciones el régimen jurídico de dicha técnica tradicionalmente utilizada en España. No obstante, la ausencia de esta previsión legal, ha tenido escasa relevancia práctica, ya que las legislaciones autonómicas han mantenido tanto la clasificación del suelo como el aspecto específico de la misma que estamos analizando, es decir, el requisito formal de inclusión del terreno en algún instrumento de planeamiento.

En todo caso, la doctrina valoró de diversa manera la ausencia de este requisito formal en la Ley del Suelo de 1998, mantenida en la legislación estatal actualmente vigente, fundamentalmente porque en otros aspectos la Ley de 1998 sí es continuista respecto de sus predecesoras. Tal opinión es expuesta por OTAZU AMÁTRIAIN (2002: 240) quien parece mostrar su sorpresa ante este cambio de criterio:

«La LRSV, que obviamente sigue manteniendo el papel del planeamiento como instrumento mediante el que aplicar a los concretos suelos la clasificación correspondiente, que en definitiva va a cualificar su estatus y definir su régimen jurídico, se aparta del proceso clasificador que resultaba de los precedentes legislativos, incluso de la propia LS/56 y por supuesto del TRLS/76, del que en otras ocasiones, sin embargo, parece considerarse deudora».

Entre los argumentos a favor de exigir que el suelo urbano se incluya expresamente como tal en un instrumento de planeamiento, es decir, de imponer un requisito formal a dicha tipificación, se encuentra la consideración de que el urbanismo debe responder a un desarrollo programado y racional de las ciudades, evitando el crecimiento de las mismas según el antojo o los intereses particulares de los propietarios o de los promotores. Por otro lado, mediante la delimitación del suelo urbano en el planeamiento se evita la creación de nuevas urbanizaciones ilegales que, de otra manera, ocuparían suelos inadecuados o incompatibles con el interés general. A esto se añade la función ordenadora del planeamiento, que puede ajustar las previsiones o requisitos para cada área en concreto, ocasionando de

---

(36) Sobre este aspecto se puede ver NAGORE SORABILLA (2002: 255).

esta manera un urbanismo mucho más real y conforme al territorio que se desarrolla.

Sin embargo, no todas las opiniones son favorables a la sanción formal de la clasificación del suelo urbano por el planeamiento. En este sentido se contraponen el carácter reglado del suelo urbano frente a las disposiciones del planeamiento, que dependen del criterio de oportunidad (política, en muchos casos) de la Administración competente. Por este motivo, si la clasificación del suelo se hace depender de su inclusión en el instrumento de planeamiento, el resultado podría ser discrecional o arbitrario, además de contrario al interés general. Según el mencionado criterio, SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ (2005: 365 y 366) defienden que si un terreno presenta las condiciones de desarrollo adecuadas —adquiridas conforme a la ley— debe clasificarse como suelo urbano, independientemente de lo que en relación al mismo disponga el planeamiento. Esta interpretación entronca con la mantenida por GONZÁLEZ PÉREZ (1998: 160), quien considera que la ausencia del requisito legal de la inclusión del terreno en un instrumento de planeamiento puede interpretarse como la plasmación de la fuerza normativa de lo fáctico que rige en el suelo urbano, primando la realidad del terreno sobre las previsiones contenidas en el instrumento de planeamiento. En este sentido, el mencionado profesor destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1979 (Ar. 4258), que otorga la tipificación de urbano a un terreno que en el Plan General figuraba como rústico, ya que el mismo se encuentra en una zona completamente edificada, a excepción del terreno objeto del recurso, que da a una vía con los servicios mínimos.

Otros autores también se pronuncian a favor de la ausencia del requisito formal para la clasificación del suelo urbano. Entre éstos puede citarse a JIMÉNEZ LUNA (1982: 67 y 68) o a GRAU ÁVILA (1998: 124 y 125), que denuncian la arbitrariedad con la que podría actuar el planificador en el caso de que se exigiera este requisito formal como condición *sine qua non* del suelo urbano. En efecto, si tal tipificación del suelo pudiera depender de la decisión de la Administración, y ésta fuera contraria a otorgar esa condición al suelo, podría retrasar indefinidamente la redacción o la modificación del instrumento de planeamiento, dejando por lo tanto sin efecto la clasificación del terreno como urbano, pese a que pudieran concurrir en el mismo las características necesarias para ostentar tal condición. Por su parte, LASO MARTÍNEZ (1982: 76-79), tras valorar conjuntamente los criterios formal, real y residual de clasificación del suelo, concluyó —en

opinión que comparto— que el requisito formal resulta imprescindible para tipificar el terreno, pero que en el suelo urbano el criterio que rige más directamente es el real; de tal manera que en caso de conflicto primarán las circunstancias fácticas del terreno sobre la previsión o tipificación realizada en el plan.

Lo dicho hasta el momento se debe matizar con las previsiones contenidas en las legislaciones autonómicas. Al ostentar las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de urbanismo están asimismo habilitadas para establecer los requisitos que deben concurrir en los terrenos para ser clasificados como suelo urbano, así como para determinar el instrumento de planeamiento que deberá sancionar, en su caso, la clasificación del suelo urbano.

Más de la mitad de las normas autonómicas acogen el carácter formal del suelo urbano, exigiendo su inclusión en algún instrumento de planeamiento; siendo éste habitualmente el planeamiento general o territorial. Las normas de las Islas Canarias (D.Leg. 1/2000), Cantabria (Ley 2/2001), Galicia (Ley 9/2002) y País Vasco (Ley 2/2006) establecen la necesidad de que la clasificación del suelo se sancione por el plan o planes generales, disponiendo este mismo requisito para todos los supuestos de suelo urbano en Extremadura (Ley 15/2001) (37) —Plan General Municipal—, Andalucía (Ley 7/2002) —Plan General de Ordenación Urbanística y, en su caso, el Plan de Ordenación Intermunicipal—, Castilla-La Mancha (D.Leg. 1/2004) —planeamiento territorial y urbanístico—, Cataluña (D.Leg. 1/2005) —planeamiento urbanístico— y la Región de Murcia (D.Leg. 1/2005) —planeamiento urbanístico general—.

El resto de Comunidades Autónomas exigen de este requisito formal al supuesto de suelo urbano caracterizado por contar el terreno con los servicios urbanísticos básicos, pero mantienen la necesidad de la sanción formal para el supuesto de consolidación por la edificación. Es el caso de Aragón (Ley 3/2009), Asturias (D.Leg. 1/2004), Castilla y León (Ley 5/1999), La Rioja (Ley 5/2006), la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001) y la Comunidad Valenciana (Ley 16/2005), refiriéndose todas ellas al planeamiento general como instrumento aplicable en su caso. De esta

---

(37) En esta Comunidad Autónoma la clasificación del suelo siempre se lleva a cabo por el planeamiento urbanístico, hasta el punto de que su legislación urbanística no regula la clasificación de suelo en municipios que carezcan de instrumentos de planeamiento urbanístico. Ver en este sentido MELÓN MUÑOZ (2007: 217).

manera se observa, tal y como se dijo al inicio de este apartado, que la ausencia del requisito formal del suelo urbano en la legislación estatal no tiene una gran relevancia práctica, puesto que dicho requisito se impone en todas las Comunidades Autónomas, ya sea para los tres supuestos del suelo urbano, o eximiendo al caracterizado por concurrir en el terreno todos los servicios urbanísticos básicos.

### **3. La carga de la prueba de los supuestos exigidos para clasificar el suelo como urbano**

El planeamiento urbanístico tipifica los terrenos, incluyendo cada uno de ellos en una clase de suelo a la cual se aplica un régimen jurídico determinado. Al llevar a cabo esta actividad no es preciso que el planificador motive sus decisiones en el sentido de que deba argumentar la inclusión de cada una de las parcelas en una u otra clase de suelo pues, si bien es cierto que la memoria de los planes exterioriza las razones que justifican el modelo territorial elegido y, en consecuencia, las determinaciones del planeamiento, hay que remitir estas afirmaciones a las concretas previsiones de los planes (38). No resulta necesario, por lo tanto, que el plan declare expresamente la concurrencia de los servicios urbanísticos en el terreno, ni que los enumere, tal y como expone la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1992 (Ar. 6166) (39). Además, el carácter reglado del suelo urbano y la fuerza normativa de lo fáctico que rige su tipificación implican que es suficiente con que la clasificación responda a la realidad física del terreno. Sin embargo, en los supuestos de disconformidad con la tipificación del plan será fundamental la prueba conducente a demostrar, o desmentir, la existencia en cada terreno de las condiciones que determinan su clasificación como suelo urbano (40).

---

(38) Sobre este aspecto puede verse GARCÉS SANAGUSTÍN y BARTOLOMÉ NAVARRO (2003: 185).

(39) En el mismo sentido se pronuncia la STJ Cataluña de 4 de octubre de 1999 (RJCA 3278).

(40) La prueba puede tener una importancia esencial en la tipificación final de un terreno, ocasionando clasificaciones del suelo diversas ante casos aparentemente muy similares, como podría ser el caso de dos terrenos que contaran con los cuatro servicios urbanísticos básicos pero que en uno de ellos no fueran adecuados o suficientes a la edificación que sobre el mismo exista o se haya de construir. Este criterio queda además reflejado en abundante jurisprudencia, de la cual son muestra las SsTS de 16 de diciembre de 1998 (Ar. 10106), 17 de junio de 1997 (Ar. 5356), y 3 de diciembre de 1994 (Ar. 10473).

Con carácter general, la prueba de lo alegado, en este caso la concurrencia o la ausencia de los requisitos legales que determinan la clasificación del terreno como urbano, corresponde al particular que no está de acuerdo con la tipificación que el plan ha otorgado a su terreno. Esta prueba será relativamente sencilla, puesto que se trata de demostrar, por ejemplo, que el terreno está dotado de acceso rodado, suministro de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o, en el caso de que se pretenda acceder a la condición de urbano mediante el segundo supuesto de este tipo de suelo, que el terreno se ubica en un área de edificación consolidada cumpliendo con el porcentaje mínimo de consolidación.

Sin embargo, para que un terreno adquiera la condición de urbano no es suficiente que en el mismo concurren los servicios urbanísticos, sino que éstos deben tener las condiciones adecuadas para servir a la edificación existente y futura; han debido obtenerse de acuerdo con las previsiones legales y con el modelo trazado en el instrumento de planeamiento que resulte aplicable; y el terreno se debe integrar en la trama urbana. Entre estos requisitos concurrentes resulta especialmente complicado para los particulares demostrar la suficiencia y adecuación de los servicios. Para justificar este extremo se debe acudir a pruebas periciales y documentales, para las que la Administración goza de más facilidad, puesto que dispone de medios más numerosos y avanzados, y conoce la utilización que se va a otorgar a cada parcela.

Tales aspectos se contienen y valoran en la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2007 (Ar. 5335) (41), en la que se establece que el apelante debe probar la existencia de los servicios, circunstancia que se lleva a cabo mediante la certificación del Ayuntamiento, mientras que es la Administración la que deberá probar, en su caso, la insuficiencia de los mismos.

«De acuerdo con dicho criterio y doctrina jurisprudencial resulta en el caso que —como también aprecia la sentencia recurrida— la parte demandante logró probar cumplidamente en primera instancia la existencia en el solar en discusión —perfectamente integrado en el entramado urbano, y único que se encuentra sin edificar en la calle Avendaño de Córdoba— de todos los servicios previstos en el artículo 78, a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, según el informe de circunstancias urbanísticas aportado. La insuficiencia de

---

(41) El mismo contenido se reitera en el FJ 5º de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1997 (Ar. 309).

los servicios de agua, electricidad y alcantarillado era de más fácil prueba para la Administración que para el administrado. Pero, pese a ello, ni el Ayuntamiento de Córdoba ni la Junta de Andalucía han promovido la actividad probatoria adecuada para dar consistencia a sus alegaciones sobre la insuficiencia de servicios, lo que lleva a desestimar los recursos de apelación que nos ocupan» (FJ 3<sup>º</sup>).

La doctrina general sobre la carga de la prueba expone que la acreditación de la veracidad de las afirmaciones debe llevarla a cabo el que se beneficiará de las mismas. Sin embargo, la aplicación del principio de buena fe procesal en atención al criterio de mayor facilidad de la prueba produce la inversión de la carga de la prueba. De esta manera, la carga material de probar no recae necesariamente sobre el que invoca un hecho y lo aporta al debate, sino sobre aquél al que resulta objetivamente más fácil demostrar un dato fáctico. Este criterio plasmado en el supuesto que nos ocupa significa que corresponderá a la Administración justificar que los servicios presentes en el terreno —cuya existencia habrá debido probar previamente el particular— no son adecuados para la edificación del área en cuestión (42).

La sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1991 (Ar. 9383) recoge y sintetiza la mencionada doctrina de la inversión de la carga de la prueba que rige para la acreditación de la incorrecta clasificación de un terreno:

«Una reiterada jurisprudencia viene poniendo de relieve que la presunción de legalidad del acto administrativo traslada al administrado la carga de accionar para impedir que se produzca la figura del acto consentido pero no afecta a la carga de la prueba que ha de ajustarse a las reglas generales —Sentencias 29 de enero y 13 y 19 de febrero de 1990 (RJ 1990\357, RJ 1990\965 y RJ 1990\1322), etc.—.

La doctrina general sobre la carga de la prueba, elaborada por inducción sobre la base del art. 1214 del Código Civil, puede resumirse indicando que cada parte ha de probar el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor. Pero esta doctrina ha de ser matizada, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal —art. 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—, con el criterio de la facilidad: existen

---

(42) Respecto a esta materia resulta de interés el estudio que se realiza en MELÓN MUÑOZ (2007: 206 y 223-224) donde se citan ejemplos de sentencias que plasman estos criterios.

datos cuya prueba resulta fácil para una parte y difícil para la otra lo que puede matizar y hasta alterar los resultados de la regla general.

Así las cosas, será de señalar: A) El en su día demandante ha acreditado la concurrencia de los servicios previstos en el art. 78,a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, incluso el del abastecimiento de agua -folio primero del expediente, párrafo último-, como con acierto advierte la sentencia apelada cuyos razonamientos se dan por reproducidos, siendo de añadir que del art. 83.3.3.º de dicho Texto Refundido deriva la clara viabilidad de las obras de urbanización en suelo urbano, dentro de las cuales son perfectamente subsumibles las conexiones con las redes generales.

B) La suficiencia de tales servicios —art. 21,a) del Reglamento de Planeamiento— es de prueba más fácil para la Administración que para el administrado. Y así en el supuesto litigioso, probada la «existencia» de dichos servicios, la Administración no ha acreditado su «insuficiencia» —en esta línea, Sentencias de 29 de mayo y 23 de junio de 1987 (RJ 1987\5896 y RJ 1987\6525), 5 y 19 de febrero de 1990 (RJ 1990\942 y RJ 1990\1322), etc.— (FJ 2º).

Además de la determinación del sujeto responsable para llevar a cabo la actividad probatoria, es preciso recordar que el momento procesal en el que dicha prueba se debe llevar a cabo es en el procedimiento contencioso-administrativo. El recurso de casación no es una segunda instancia que posibilite a los recurrentes un nuevo estudio de los hechos enjuiciados por el Tribunal de instancia, sino que tales datos se considerarán cuestiones probadas, sólo susceptibles de nuevo examen en supuestos excepcionales, tal y como manifiesta el Tribunal Supremo en sus sentencias de 20 de marzo de 2003 (Ar. 2913) y 18 de marzo de 2003 (Ar. 2865), mencionadas por RAZQUIN LIZARRAGA (2007: 69). La imposibilidad de reiniciar una fase probatoria en el recurso de casación se recoge, entre otras, en la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2000 (Ar. 4374), la cual expone:

«el Tribunal de instancia da como probado que «no puede deducirse que la parcela en cuestión se inserte en la malla urbana», y si no se inserta es que no lo está en absoluto. Y ésta es una cuestión de hecho que no puede ser discutida en casación como no sea alegando la infracción de aquellas normas escasas que otorgan eficacia probatoria privilegiada a ciertos medios de prueba, lo que no es el caso» (FJ 7º).

#### **4. Un hecho jurídicamente constatado: la tendencia reductora del suelo urbano**

De lo visto hasta el momento en relación con el suelo urbano y los supuestos que delimitan esta clase de suelo se pueden extraer dos premisas o afirmaciones básicas. Por un lado, la preeminencia del criterio de urbanización por contar el terreno con los servicios urbanísticos básicos y, por otro, la tendencia reductora a la que está sometida esta clase de suelo, especialmente en las legislaciones autonómicas y en las últimas normas estatales. Esta corriente limitadora ha llegado hasta el punto de que el reciente Texto Refundido de 2008 incluye en la situación de suelo urbanizado los terrenos que según las regulaciones anteriores tendrían la condición de solar. Esto ha llevado a algunos autores, como VICENTE GONZÁLEZ (2007: 396) a proponer una reforma de esta clase de suelo:

«En este sentido podemos afirmar que lo que entendemos en estos momentos por suelo urbano, desde el punto de vista de la clasificación del suelo, debe necesariamente cumplir los parámetros correspondientes a la situación básica de suelo urbanizado, referidos al estatuto básico de la propiedad del suelo, y todo ello a salvo de las matizaciones que podamos efectuar en cuanto al suelo urbano no consolidado».

La interpretación restrictiva se encuentra motivada por el intento de excluir de la clasificación como suelo urbano todos los terrenos que no ostenten de manera clara los requisitos para tipificarse como tales, decantando a favor del suelo urbanizable los supuestos dudosos. El fundamento de este criterio radica en la posibilidad de exigir a los propietarios o promotores las cargas de urbanización que rigen para el suelo urbanizable —y el suelo urbano no consolidado—, pero no en el suelo urbano consolidado. La Ley del Suelo de 1998 equiparó el régimen jurídico del suelo urbano no consolidado y el del suelo urbanizable delimitado, exigiendo en ambos supuestos las cargas de urbanización, y diferenciando estos dos tipos de suelo del urbano consolidado. En consecuencia, la clasificación como urbano perdió relevancia, siendo lo fundamental la categoría de suelo de que se trate.

Al margen de dichas previsiones sobre el régimen jurídico de cada categoría del suelo, el legislador autonómico ha limitado el concepto de suelo urbano a través de diversas técnicas. Por un lado, mediante la imposición del criterio formal para la clasificación como urbano de un terreno,

vinculándose su tipificación a la inclusión del mismo en un instrumento de planeamiento urbanístico vigente, que puede contener requisitos adicionales a los establecidos en la ley. Por otro lado, la reducción del suelo urbano se produce mediante el requisito de integración de los terrenos en la malla urbana como condición adicional para todos los supuestos de suelo urbano que, como quedó dicho, es el criterio adoptado en más de la mitad de las Comunidades Autónomas. También incide en la tendencia reductora la exigencia de que los servicios urbanísticos se presten mediante redes de servicios y que los mismos concurren en condiciones adecuadas para servir a la edificación que exista o se haya de construir en el terreno. Finalmente, y como supuesto claramente definitivo del carácter restringido que el suelo urbano tiene hoy en día, es preciso aludir a la actual configuración y aplicabilidad del segundo supuesto de suelo urbano. Muchas Comunidades Autónomas añaden a la exigencia de consolidación por la edificación en un porcentaje adecuado otros requisitos, como la necesaria concurrencia de servicios urbanísticos, de tal manera que este supuesto de suelo urbano pierde su vigencia y su carácter alternativo.

Quizá la mejor forma de apreciar esta tendencia reductora sea la cita de los preceptos de las Comunidades Autónomas que reflejan de manera más clara esta limitación. En primer lugar considero adecuado aludir a la Ley Urbanística de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001). En esta norma, el primer supuesto de suelo urbano (Artículo 14.1 a) lo constituyen los solares aptos para la edificación o construcción y completamente urbanizados, por tener pavimentadas las calzadas, y soladas y encintadas las aceras de las vías urbanas municipales a que den frente y contar, como mínimo, con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y alumbrado público conectados a las correspondientes redes públicas. El segundo supuesto de suelo urbano regulado en la Ley madrileña es menos exigente, pero igualmente restrictivo:

«Que cuenten con urbanización idónea para la edificación o construcción a que deba otorgar soporte y realizada en grado suficiente, que proporcione, en todo caso, acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y alumbrado público» (Artículo 14.1 b, Ley 9/2001).

Por su parte, la legislación de Navarra (Ley Foral 35/2002) establece unos criterios para que el terreno adquiera la condición de suelo urbano muy similares a los fijados por la Comunidad de Madrid:

«a) Formar parte de una trama urbana dotada de urbanización idónea que confiera a las parcelas que formen parte de dicha trama la condición de solar.

Reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos que han de reunir los servicios urbanísticos para que puedan considerarse idóneos para servir a las edificaciones o instalaciones previstas por la ordenación urbanística.

b) Ser integrable en la trama urbana a que se refiere la letra anterior por contar con una urbanización que únicamente requiera ser completada mediante obras accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas, para que éstas adquieran la condición de solar.» (Artículo 92.1).

Siguiendo un criterio similar, aunque todavía más representativo de la reducción del suelo urbano a la condición de solar, la legislación valenciana (Ley 16/2005) determina que son suelo urbano:

«a) Los solares.

b) Las manzanas o unidades urbanas equivalentes que, sin tener la condición de solar, cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica con capacidad y características adecuadas para dar servicio suficiente a los usos y edificaciones existentes y a los que prevea el planeamiento urbanístico sobre las mismas, siempre que se encuentren integradas en la malla urbana.

c) Las manzanas o unidades urbanas equivalentes que tengan edificación construida conforme al planeamiento urbanístico en más de la mitad de su superficie.» (Artículo 10.1).

Finalmente es preciso mencionar la legislación de Castilla-La Mancha (D.Leg. 1/2004), paradigmática de la tendencia reductora que se viene exponiendo. En esta Comunidad Autónoma se asimilan el suelo urbano y los solares, tipificando como suelo urbanizable los terrenos que en otras autonomías tienen la condición de suelo urbano no consolidado. El artículo 45.1 de esta Ley, referido al suelo urbano en los municipios con plan de ordenación municipal, dispone que pertenecerán al suelo urbano:

«A. Los terrenos que el planeamiento territorial y urbanístico adscriba a esta clase legal de suelo, mediante su clasificación, por:

a. Estar ya completamente urbanizados por contar, como mínimo y en los términos que se precisen en las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento, con los servicios legalmente precisos para la condición de solar o, estar parcialmente urbanizados por faltar, bien alguna obra de urbanización, bien la cesión de la superficie de suelo cuyo destino sea el de espacio público como consecuencia de modificación de alineaciones, siempre

que la deficiencia sea subsanable mediante la ejecución de un proyecto de urbanización simplificado de los previstos en el último párrafo del número 3 del artículo 111 de esta Ley, simultánea a la del proyecto de edificación.

b. Estar integrados en áreas ya ocupadas por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de servicios a que se refiere la letra anterior y delimitadas, bien por Zonas de Ordenación Urbanística, bien por núcleos de población, en la forma que precisen las correspondientes Instrucciones Técnicas de Planeamiento.

B. Los terrenos que, reuniendo las condiciones exigidas a las parcelas, adquieran la condición de solares por haber sido urbanizados en ejecución del planeamiento territorial y urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.»

La conclusión que se extrae de la lectura de los preceptos apuntados es la constatación de la tendencia reductora del suelo urbano en las legislaciones urbanísticas autonómicas que, en no pocas ocasiones, llegan a equiparar esta clase de suelo con los solares (que responden a un grado de desarrollo mucho mayor). Esta forma de interpretar el suelo urbano se ha plasmado asimismo en las últimas normas estatales: la Ley de Suelo de 2007 (ya derogada) y el Texto Refundido de 2008 (que incorpora el contenido de la norma anterior).

## **V. A MODO DE CONCLUSIÓN**

De lo expuesto en el presente trabajo se concluye la necesidad de delimitar los criterios generales que deben concurrir en el suelo para que adquiera la condición de urbano. Al margen de las características específicas que deben constatarse en los terrenos para conformar las distintas hipótesis básicas del suelo urbano, la regulación de esta clase de suelo —tanto estatal como autonómica— y los pronunciamientos jurisprudenciales que determinan su correcta interpretación han formulado una serie de requisitos que deben estar presentes para que el suelo adquiera la condición de urbano. Dichas notas esenciales permiten extraer el contenido intrínseco de este tipo de suelo, así como conocer su naturaleza.

El primero de estos criterios generales es la integración del suelo en la malla urbana. No afecta al carácter esencial de este requisito el hecho de que algunas Comunidades Autónomas vinculen esta circunstancia exclusivamente a los terrenos que adquirirán la condición de urbanos por contar con los servicios urbanísticos básicos ya que, por un lado, se trata de un

criterio de origen jurisprudencial, de manera que los Tribunales podrían exigirlo igualmente para el resto de terrenos pese a carecer de previsión legal específica en ese sentido. Por otro lado, porque la reducción que está experimentando el concepto de suelo urbano tiene como consecuencia la preeminencia de la existencia de los servicios urbanísticos como criterio de clasificación frente al resto de hipótesis básicas del suelo urbano y, en consecuencia, las condiciones que rigen este supuesto adquieren una relevancia mayor.

Otro de los requisitos exigidos con carácter general para el suelo urbano es la transformación urbanística del terreno. Dicha exigencia, basada en el carácter fáctico de este tipo de suelo, se plasma en la necesidad de probar su efectivo desarrollo en el supuesto de que éste se ponga en duda. La Administración goza de la potestad de planeamiento, por lo que la prueba corresponderá con carácter general al particular que cuestiona la decisión de la Administración. Sin embargo, en el supuesto de que se haya de constatar la adecuación y suficiencia de la urbanización del terreno o de su grado de edificación en relación a su destino presente o futuro, por el principio de buena fe procesal en atención al criterio de mayor facilidad se invertirá la carga de la prueba. En consecuencia, el particular deberá probar la efectiva transformación del terreno, pero la prueba de su inadecuación o insuficiencia corresponderá a la Administración.

El último requisito general del suelo urbano se relaciona con el anterior. Es preciso que el desarrollo del terreno sea intencional. Tal afirmación implica que con carácter previo al desarrollo urbanístico del terreno ha debido mediar la voluntad de la Administración encaminada a operar dicha transformación de la ciudad. Por este motivo, no adquirirán la condición de urbano los terrenos que eventualmente puedan gozar de las condiciones expuestas en las hipótesis básicas del suelo urbano, pero lo hagan al margen de las previsiones del planeamiento.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki (2007): «Reflexiones sobre el artículo 149.1.1 de la Constitución: la Clasificación del suelo y la imposible igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad urbanística» en *Arquitectura, Ciudad y Territorio*, Volumen 1, núm. 3, febrero 2007. Páginas 87-117.

- ALONSO FERNÁNDEZ, Antonio (2010): «Aproximaciones técnicas a los conceptos de «malla urbana», «trama urbana» y «red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población»» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256. Páginas 117-144.
- BAÑO LEÓN, José María (2009): *Derecho Urbanístico Común*. Madrid, Iustel, 568 páginas.
- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Madrid, Ed. Montecorvo, 638 páginas.
- BEATO ESPEJO, Manuel (1992): «La ordenación urbanística: función social: La clasificación y calificación del suelo» en *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, núm. 10, 1992, páginas 11-36.
- BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (2007): «Clasificación y calificación del suelo» en MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (Dir.): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Navarra, Ed. Thomson Aranzadi, 1384 páginas. Páginas 387-392.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1965): *El derecho y la obligación de edificar (Registro de solares y licencia de obras)*. Madrid, Ed. Montecorvo, 349 páginas.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel y BARTOLOMÉ NAVARRO, José Luis (2003): «El planeamiento urbanístico» en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Dir.): *Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón. Ley 5/1999, de 25 de marzo*. 2 volúmenes. Zaragoza, Ed. Cortes de Aragón, 883 páginas. Páginas 167-252.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1958): «La Ley del suelo y el futuro del urbanismo», en *Anuario de Derecho Civil*, Tomo XI, fascículo 2, Abril-junio 1958, Madrid. Páginas 485-510.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano:  
— (1979): *Lecciones de Derecho urbanístico I*. 1ª Edición, 2 tomos. Madrid, Ed. Civitas. Tomo 1. Madrid, Ed. Civitas, 459 páginas.  
— (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*. 2ª Edición, obra refundida. Madrid, Editorial Civitas, 908 páginas.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1998): *Comentarios a la ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, de 13 de abril*. Madrid, Ed. Civitas, 918 páginas.

- GRAU ÁVILA, Sebastián (1998): «El suelo urbano en la 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 163, julio-agosto 1998. Páginas 123-136.
- IRIBARREN GOICOECHEANDÍA, Maite (1984): *La calificación de solar como requisito de la edificación*. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 278 páginas.
- JIMÉNEZ LUNA, Pedro Álvaro (1982): «La clasificación urbanística del suelo en la adaptación transitoria del planeamiento general (en torno al Real Decreto-Ley de 16 de octubre de 1981)» en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 77; marzo-abril 1982. Páginas 49-82.
- LASO MARTÍNEZ, José Luis (1982): *Derecho urbanístico III. La propiedad ante el planeamiento urbanístico*. Madrid, Ed. Montecorvo, 549 páginas.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2009): *Introducción al Derecho Urbanístico*. 3<sup>ª</sup> edición. Madrid, Ed. Marcial Pons, 223 páginas.
- MELÓN MUÑOZ, Alfonso (Dir. 2007): *Memento Práctico Francis Lefebvre. Urbanismo 2007*. Madrid, Ediciones Francis Lefebvre. 1942 páginas.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel:
- (2006): «La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, Abril 2006. Número especial con motivo del cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Páginas 159-184.
  - (2009): «Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica» en *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009 (Ejemplar dedicado a: Dret a l'habitatge, urbanisme i cohesió social), páginas 119-145.
- NAGORE SORABILLA, Héctor Miguel (2002): «Artículo 8. Suelo urbano» en ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coord.): *Comentarios a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*. 2<sup>ª</sup> edición. Navarra, Ed. Aranzadi, 965 páginas. Páginas 252-266.
- OTAZU AMÁTRIAIN, Blas (2002): «Exégesis del título» [Título II. Régimen Urbanístico de la propiedad del suelo] en ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coord.): *Comentarios a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*. 2<sup>ª</sup> edición. Navarra, Ed. Aranzadi, 965 páginas. Páginas 237-246.

- PERALES MADUEÑO, Francisco (1976): «La reforma de la ley del suelo» en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 49, julio-agosto-septiembre 1976. Páginas 13-62.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Blas (1956): «Discurso del Ministro de la Gobernación (pronunciado ante el Pleno de las Cortes Españolas el día 12 de mayo de 1956)» en *Revista de Estudios de la Vida Local – Instituto de Estudios de Administración Local*. 1956; núm. 88. Páginas 461-576.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M<sup>º</sup> (2007): *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*. Navarra, Ed. Thomson Aranzadi, 536 páginas.
- ROMERO SAURA, Fernando (1975): *La calificación urbanística del suelo*. Madrid, Ed. Montecorvo, 381 páginas.
- SANTOS DíEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio:  
— (2000): «Clasificación del suelo» en ARMENGOT DE PEDRO, Antonio Vol. Col.: *Régimen del Suelo y Valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril*. 2<sup>º</sup> edición. Madrid, Ed. El Consultor, 468 páginas. Páginas 77-118.  
— (2005): *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 6<sup>º</sup> ed. Madrid, Ed. El Consultor. 1163 páginas.
- TOLOSA TRIBIÑO, César: (2006): *El uso del suelo. Planeamiento urbanístico e intervención administrativa. Doctrina, jurisprudencia, casos prácticos, y formularios*. 2<sup>º</sup> edición. Navarra, DAPP, Publicaciones Jurídicas, S.L, 687 páginas.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006): «Cincuenta años de la Ley del Suelo» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, abril-mayo 2006. Páginas 11-13.
- VICENTE GONZÁLEZ, José Luis de (2007): «El suelo urbano» en MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (Dirs.): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Navarra, Ed. Thomson Aranzadi, 1.384 páginas. Páginas 393-416.

