UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

Dipòsit digital de documents de la UAB

This is the **published version** of the bachelor thesis:

Estruch Peñalver, Lucas. *La desconsolidació del sòl urbà consolidat. Un nou marc jurisprudencial en les operacions de transformació urbanística de les ciutats.* Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Dret). 47 pàg.

This version is available at https://ddd.uab.cat/record/331971

under the terms of the BY-SA license.

Universitat Autònoma de Barcelona

Facultat de Dret

TREBALL DE FI DE GRAU

LA DESCONSOLIDACIÓ DEL SÒL URBÀ CONSOLIDAT

Un nou marc jurisprudencial en les operacions de transformació urbanística de les ciutats.



Autor: Lucas Estruch Peñalver

Tutor: Lluís Cases Pallarès

13 de maig de 2026

Doble Grau en Ciència Política i Gestió Pública i Dret

AGRAÏMENTS

A Mamá y Arlet, porque no se ha inventado palabra suficiente para este agradecimiento. Gracias por el apoyo y amor constante, sois el suelo sobre el que se construye todo y la fuerza normativa que ningún planificador podría ignorar.

A Lluís y al departamento del despacho, por su inspiración, su acompañamiento y permitirme avanzar en el proceso de consolidación cuando aún era un terreno sin urbanizar.

A mis compañeros, en especial a Oriol, Maria, Lucía, Dani, Safa, Marc y Andrea, por seis años, por compartir conmigo un camino que solo ha hecho que empezar y por darme una motivación reforzada cuando las circunstancias lo requerían.

A mis amigos, los que están y los que estuvieron, y sobre todo a Mario, Víctor, Gabi y Pablo, por guiarme y ayudarme a interpretar la vida, y por vuestra capacidad de regenerar y rehabilitar en los momentos que exigían una transformación.

A la educación pública y a los que lucharon por ella, y a todos los que entienden que la ciudad, como el conocimiento, debe ser un bien común.

Y a Papá y a la Bisbis, a los que les habría hecho mucha ilusión poder leer este trabajo que habla del suelo, aunque ellos ya tengan el cielo.

RESUM

En un context en què la transformació urbanística passa per fomentar la rehabilitació del teixit urbà existent, adquireix una especial rellevància l'anàlisi del règim jurídic del sòl urbà consolidat i de les actuacions que s'hi duen a terme. Tradicionalment, la jurisprudència havia entès que el sòl que reunia els requisits per ser considerat urbà consolidat no podia perdre aquesta condició, dificultant i en ocasions impedint moltes actuacions de renovació.

Tanmateix, aquest plantejament entra en tensió amb el nou escenari de regeneració urbana i el nou model urbanístic, que prioritza les actuacions de rehabilitació sobre el teixit existent. En aquest context, la STS 1563/2018 suposa un punt d'inflexió: el Tribunal Suprem admet la possibilitat de desconsolidar el sòl urbà consolidat i classificar-lo com a sòl urbà no consolidat.

Aquest canvi va més enllà d'una modificació terminològica i comporta importants conseqüències jurídiques, especialment pel que fa als drets i deures dels propietaris i a la imposició de noves càrregues urbanístiques. El present treball analitza aquesta evolució jurisprudencial, les seves bases normatives i les conseqüències sobre els drets dels propietaris i sobre la transformació de les ciutats, per tal de valorar críticament les seves implicacions.

PARAULES CLAU: Desconsolidació, sòl urbà, renovació urbana, planejament urbanístic, desenvolupament sostenible, transformació urbanística.

RESUMEN

En un contexto en el que la transformación urbanística pasa por fomentar la rehabilitación del tejido urbano existente, adquiere especial relevancia el análisis del régimen jurídico del suelo urbano consolidado y de las actuaciones que se llevan a cabo. Tradicionalmente, la jurisprudencia había entendido que el suelo que reunía los requisitos para ser considerado urbano consolidado no podía perder esa condición, dificultando y en ocasiones impidiendo muchas actuaciones de renovación.

Sin embargo, este planteamiento entra en tensión con el nuevo escenario de regeneración urbana y el nuevo modelo urbanístico, que prioriza las actuaciones de rehabilitación sobre el tejido existente. En este contexto, la STS 1563/2018 supone un punto de inflexión: el Tribunal Supremo admite la posibilidad de desconsolidar el suelo urbano consolidado y clasificarlo como suelo urbano no consolidado.

Este cambio va más allá de una modificación terminológica y comporta importantes consecuencias jurídicas, especialmente en lo que se refiere a los derechos y deberes de los propietarios y a la imposición de nuevas cargas urbanísticas. El presente trabajo analiza esta evolución jurisprudencial, sus bases normativas y sus consecuencias tanto sobre los derechos de los propietarios como sobre la transformación de las ciudades, para valorar críticamente sus implicaciones.

PALABRAS CLAVE: Desconsolidación, suelo urbano, renovación urbana, planeamiento urbanístico, desarrollo sostenible, transformación urbanística.

ABSTRACT

In a context in which urban transformation increasingly focuses on the rehabilitation of the existing urban fabric, the analysis of the legal regime governing consolidated urban land and the urban actions carried out on it has gained relevance. Traditionally, case law had held that land meeting the requirements to be classified as consolidated urban land could not lose that status, hindering and sometimes preventing many urban renewal operations.

However, this approach has come into tension with the current framework of urban regeneration and the new urban planning model, which prioritizes rehabilitation interventions within the existing urban fabric. In this context, STS 1563/2018 represents a turning point: the Spanish Supreme Court recognized the possibility of deconsolidating consolidated urban land and reclassifying it as non-consolidated urban land.

This change goes beyond a merely terminological modification and entails significant legal consequences, particularly regarding the rights and obligations of landowners and the imposition of new urban planning obligations. This paper analyzes this jurisprudential evolution, its legal foundations, its consequences for property rights and urban transformation processes, with the aim of critically assessing its implications.

KEYWORDS: Desconsolidation, urban land, urban renewal, urban planning, sustainable development, urban transformation.

LLISTAT D'ABREVIACIONS

BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CE	Constitució Espanyola
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
ECLI	European Case Law Identifier
LRSV	Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre el Règim del Sòl i Valoracions
LS 2007	Llei 8/2007, de 28 de maig, de Sòl
PERI	Pla Especial de Reforma Interior
PGOU	Pla General d'Ordenació Urbanística
PMU	Pla de Millora Urbana
MPGM	Modificació del Pla General Metropolità
Rec.	Recurs
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
SUC	Sòl Urbà Consolidat
SUNC	Sòl Urbà No Consolidat
TC	Tribunal Constitucional
TRLSRU	Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana
TRLUC	Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya
TS	Tribunal Suprem
TSJ	Tribunal Superior de Justícia

ÍNDEX

I. INTRODUCCIÓ 1

II. RÈGIM JURÍDIC DEL SÒL URBÀ 3

i. El marc competencial: dret estatal i legislació autonòmica 3

ii. La distinció SUC/SUNC en la legislació autonòmica: Catalunya i altres ordenaments 4

iii. El concepte de sòl urbà consolidat: la força normativa dels fets i el caràcter reglat de la seva classificació 5

iv. El règim de deures: la clau pràctica de la distinció 6

III. EL CONCEPTE DE DESCONSOLIDACIÓ 7

i. Delimitació conceptual i origen terminològic 7

ii. Tensió estructural i importància del fenomen 7

iii. Abast i efectes 9

IV. ESTAT DE LA QÜESTIÓ: EVOLUCIÓ DE LA DOCTRINA 10

i. La impossibilitat de desconsolidar el sòl: la STS de 23 de setembre de 2008 10

ii. El canvi de paradigma: la STS de 30 d'octubre de 2018 14

iii. Requisits i límits per a la desconsolidació del sòl: un nou "triple test" 20

V. LES CONSEQÜÈNCIES I IMPLICACIONS DE LA NOVA DOCTRINA: LA RENOVACIÓ URBANA 24

i. Impacte sobre els drets i deures dels propietaris 24

ii. Impacte sobre la transformació de les ciutats 25

VI. VALORACIÓ DE LA NOVA DOCTRINA: LA DESCONSOLIDACIÓ COM A EINA DE LA CIUTAT VIVA 28

i. Un canvi inevitable davant la ruptura entre jurisprudència i legislació 28

ii. Fonaments sòlids i constitucionalment defensables 28

iii. Mancances de la nova doctrina: la indeterminació dels requisits 29

iv. Qüestió no resolta: l'extensió a les actuacions de dotació 30

v. Una oportunitat per a la regulació legislativa 31

vi. Crítica de conjunt: la desconsolidació i la ciutat viva 32

VII. CONCLUSIONS 33

VIII. BIBLIOGRAFIA 35

i. Doctrina 35

ii. Normativa 36

iii. Jurisprudència 37

I. INTRODUCCIÓ

El sòl és un recurs limitat. Aquesta realitat, que pot semblar evident, és en realitat el fonament sobre el qual s'hauria d'assentar el dret urbanístic modern. La manera en què una societat decideix distribuir els drets d'ús sobre el territori i com es reparteixen els costos de la seva transformació reflecteix un ordre fonamental sobre la propietat privada, la funció social del sòl i la pròpia idea de justícia. El present treball se situa en el cor d'aquesta discussió, abordant concretament un dels debats jurídics que pot tenir més transcendència en el futur desenvolupament de les ciutats: si el sòl que ja ha assolit la condició de sòl urbà consolidat ("**SUC**") pot tornar a quedar subjecte a les càrregues pròpies del sòl urbà no consolidat ("**SUNC**"), i en quins termes.

Durant dècades, el model urbanístic espanyol es va fonamentar en la urbanització i el consum de nou sòl. La progressiva classificació de sòl rústic com a urbanitzable alimentava un sistema on els propietaris del sòl ja consolidat gaudien d'una posició estàtica. Els esforços per impulsar la regeneració urbana del teixit existent es remunten ja a les darreres dècades del segle passat, amb experiències pioneres com les operacions de renovació urbana de Barcelona i diferents Plans Especials de Reforma Interior ("**PERI**"). Però la crisi financera i immobiliària de 2008, juntament amb l'evidència dels reptes climàtics van posar definitivament de manifest la insostenibilitat del model expansionista i van accelerar un canvi legislatiu que va establir les bases per situar la renovació de la ciutat al centre de l'urbanisme.

Aquest canvi normatiu va trobar, però, un obstacle en la jurisprudència del Tribunal Suprem. La doctrina consolidada des de la Sentència 5153/2008, de 23 de setembre de 2008, protegia de manera quasi absoluta el SUC davant els intents del planejament de recategoritzar-lo com a SUNC. Sense la possibilitat pràctica de regenerar el teixit existent, la voluntat del legislador quedava en gran part sense eficàcia.

La Sentència del Tribunal Suprem 1563/2018, de 30 d'octubre, va trencar aquell bloqueig i va canviar el paradigma del futur desenvolupament del territori. Admetent la possibilitat de desconsolidar el SUC quan concorren determinats requisits, la nova doctrina obria la porta al finançament compartit de les operacions de renovació urbana i a la regeneració del teixit urbà. Tot i això, com ocorre sovint amb els grans canvis jurisprudencials, la resolució d'un problema va generar nous interrogants.

El present treball té per objecte analitzar aquesta evolució jurisprudencial, exposar les diferents valoracions i formular una postura sobre la direcció en la qual hauria d'evolucionar el dret urbanístic. Per fer-ho, la investigació s'estructura en cinc blocs principals. En primer lloc, s'analitza el règim jurídic del sòl urbà (apartat II), exposant les categories jurídiques i la diferència entre el SUC i el SUNC. Posteriorment, es delimita el concepte de desconsolidació, aclarint la terminologia i exposant la tensió estructural que implica (apartat III). En tercer lloc, s'analitza l'evolució de la doctrina jurisprudencial, des de la prohibició establerta el 2008 fins al canvi de paradigma del 2018 i la consolidació posterior (apartat IV). Al treball s'examinen també les conseqüències jurídiques de la nova doctrina i la seva implicació tant pel que fa als drets i deures dels propietaris com al model de transformació urbana (apartat V). Finalment, es formulen les valoracions crítiques, recollint opinions doctrinals i acadèmiques i aportant una visió pròpia sobre la matèria (apartat VI).

Des del punt de vista metodològic, el treball segueix un model d'anàlisi jurisprudencial i té en compte tant el marc normatiu com l'estudi sistemàtic de la jurisprudència del Tribunal Suprem i dels Tribunals Superiors de Justícia, així com de doctrina acadèmica especialitzada. L'objectiu principal del treball és entendre com opera el canvi doctrinal i les conseqüències que pot generar, així com la seva importància en el futur del dret urbanístic.

La regeneració de la ciutat existent és una necessitat col·lectiva de primer ordre, i en aquesta direcció ha d'avançar el marc jurídic.

II. RÈGIM JURÍDIC DEL SÒL URBÀ

i. El marc competencial: dret estatal i legislació autonòmica

L'urbanisme és, a Espanya, una competència assumida per les comunitats autònomes, en virtut de l'article 148.1.3 de la Constitució Espanyola. Aquest precepte els permet assumir-la, però és cada estatut d'autonomia el que efectivament l'atribueix a la comunitat corresponent.

És funció, per tant, de cada comunitat autònoma competent regular i definir les classes de sòl, les característiques que en resultin i el seu règim jurídic aplicable. Per la seva banda, l'Estat conserva la competència per establir les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici, entre d'altres, del dret de propietat (article 149.1.1a CE). El Tribunal Constitucional ha emmarcat aquesta competència, des de la seva Sentència 61/1997, de 20 de març, en un àmbit material concret: el legislador estatal pot fixar les situacions bàsiques del sòl, els deures mínims associats a cadascuna i els criteris generals de valoració, però ha de deixar a les autonomies la regulació de les classes i categories urbanes[1].

El resultat d'aquesta distribució competencial és una arquitectura normativa que opera en dos nivells. A escala estatal, el Text Refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana, aprovat per Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre ("**TRLSRU**"), no contempla la classificació tripartida del sòl (urbà, urbanitzable i no urbanitzable) que havia caracteritzat el dret urbanístic espanyol des de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana de 1976 i opta per definir únicament dues situacions bàsiques: el sòl rural i el sòl urbanitzat[2]. En el nivell autonòmic, cada comunitat autònoma ha tingut la potestat de regular les classes i categories del sòl d'acord amb el seu model territorial i tradició urbanística, produint un panorama normatiu més heterogeni que, malgrat les diferències terminològiques, convergeix en la distinció fonamental entre el sòl urbà que ha completat el procés d'urbanització i el que encara no ho ha fet.

[1] Tribunal Constitucional (Ple). (1997, 20 de març). Sentència núm. 61/1997 (rec. 2477/1992). ECLI:ES:TC:1997:61.

[2] Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana. *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 261).

ii. La distinció SUC/SUNC en la legislació autonòmica: Catalunya i altres ordenaments

L'ordenament urbanístic català ha mantingut l'esmentada classificació tripartida del sòl en el Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya ("**TRLUC**"), distingint entre sòl urbà, sòl urbanitzable i sòl no urbanitzable[3]. Els articles 30 i 31 TRLUC estableixen la distinció que resulta central en el present treball: el sòl urbà consolidat i el sòl urbà no consolidat. El primer comprèn el sòl que ja té la condició de solar o que per assolir-la únicament li manca l'acabament de la urbanització. El segon es refereix al sòl urbà que no compleix aquelles condicions: tant el que es troba mancat de serveis o urbanització suficient com el que, tot i disposar-ne, ha de ser objecte d'actuacions integrals de reforma o renovació previstes pel planejament.

La distinció no és exclusiva de Catalunya. La Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'Ordenació Urbanística d'Andalusia, distingia, dins del sòl urbà, entre el consolidat i el no consolidat, incloent expressament en la segona categoria els terrenys que "*es trobin mancats d'urbanització adequada, sigui necessària una renovació o rehabilitació integral o tingui atribuït per l'instrument de planejament un aprofitament objectiu considerablement major*"[4]. La legislació valenciana, recollida en el Decret Legislatiu, de 18 de juny de 2021, del Consell, d'aprovació del Text Refós de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge utilitza una altra terminologia, en diferenciar el sòl en situació d'ordenat del sòl en actuació integrada, però que respon a la mateixa lògica[5]. La Llei 9/2001, de 17 de juliol, del Sòl de la Comunitat de Madrid manté igualment la distinció entre el sòl urbà que no ha de ser objecte de cap actuació d'urbanització i el que, per les seves característiques, ha de ser transformat de manera integral[6].

Malgrat les diferències terminològiques entre ordenaments autonòmics, la lògica és la mateixa en tots els casos: existeix un sòl urbà que ha completat el seu procés d'urbanització i al qual s'atorga una posició substancialment estàtica, i un sòl urbà que,

---

[3] Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya. (2010). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.
[4] Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'Ordenació Urbanística d'Andalusia. (2003). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 12).
[5] Decret Legislatiu, de 18 de juny de 2021, del Consell, d'aprovació del Text Refós de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge. (2021). *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (núm. 9130).
[6] Llei 9/2001, de 17 de juliol, del Sòl de la Comunitat de Madrid. (2001). *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid*.

per les seves característiques o per les previsions del planejament, ha de ser sotmès a un procés de transformació.

iii. <u>El concepte de sòl urbà consolidat: la força normativa dels fets i el caràcter reglat de la seva classificació</u>

La classificació d'un terreny com a sòl urbà consolidat no és una decisió discrecional del planificador. Tant la doctrina constitucional com la jurisprudència del Tribunal Suprem han establert, de manera reiterada, que aquesta classificació té caràcter reglat: si un terreny compleix els requisits establerts per la legislació, el planificador està obligat a classificar-lo com a SUC. El TC ha formulat aquesta idea en establir que les normes autonòmiques que regulen la distinció entre SUC i SUNC han d'operar sempre *en els límits de la realitat*[7].

La Sentència del Tribunal Suprem 9841/2001, de 14 de desembre de 2001 (rec. 7791/1997) determina que la classificació del sòl urbà té caràcter reglat, de manera que, si es compleixen els requisits exigits per la norma, ha de classificar-se com a tal, sense que es pugui ignorar, en perjudici del propietari, la realitat física del terreny. Aquest pronunciament suposa el nucli de la força normativa dels fets[8].

Els requisits fàctics per categoritzar un sòl urbà consolidat s'han desenvolupat durant els diferents textos normatius urbanístics estatal i autonòmics, establint un nucli comú: el sòl que compta, de manera efectiva i adequada amb els serveis urbanístics bàsics. L'article 27 del TRLUC concreta aquests serveis en quatre elements: connectivitat amb la trama viària bàsica, abastament d'aigua, xarxa de sanejament i subministrament d'energia elèctrica. A més, per assolir la condició de solar, l'article 29 TRLUC hi afegeix la pavimentació de la calçada i les voreres, la il·luminació pública i l'adequació als paràmetres del planejament.

A aquests requisits cal afegir la necessitat d'inserció en la malla urbana. Per molt que un terreny compti amb tots els serveis bàsics, pot no ser classificat com a SUC si es troba aïllat o desconnectat de la resta del teixit urbà consolidat. D'altra banda, el Tribunal Suprem ha precisat, entre d'altres a la seva Sentència 1615/2014, d'11 d'abril de 2014 (rec. 5443/2011) que la condició de SUC no es comunica per la sola proximitat amb

[7] Tribunal Constitucional (Ple). (2001, 11 de juliol). Sentència núm. 164/2001 (rec. 2329/1998). ECLI:ES:TC:2001:164.
[8] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2001, 14 de desembre). Sentència núm. 9841/2001 (rec. 7791/1997). ECLI:ES:TS:2001:9841.

terrenys que l'ostenten, sinó que l'àmbit ha d'estar integrat de manera efectiva i real en el continu urbà[9].

iv. El règim de deures: la clau pràctica de la distinció

La diferenciació entre SUC i SUNC no és únicament conceptual, sinó que té conseqüències patrimonials directes i rellevants per als propietaris dels terrenys. L'exposició d'aquest règim de deures és necessària per entendre el sentit i l'abast del debat sobre la desconsolidació que ocuparà els següents apartats d'aquest treball.

Els propietaris del sòl urbà consolidat es troben en una posició que no genera deures de cessió d'aprofitament ni obligació de participar en la distribució de beneficis i càrregues derivades de noves actuacions de planejament. El règim que el TRLUC imposa al seu article 42 és essencialment l'obligació de completar la urbanització necessària per assolir la condició de solar i la d'edificar-los en els terminis que estableixi el planejament. La posició dels propietaris és, per tant, substancialment estàtica.

Per la seva banda, els propietaris del sòl urbà no consolidat es troben en una posició molt més onerosa. El TRLUC estableix, a l'article 44, un conjunt de deures que reflecteixen la participació en el finançament de la transformació del teixit urbà. Entre aquests deures es troba la cessió gratuïta a l'administració del sòl reservat per a sistemes urbanístics, la cessió del percentatge d'aprofitament urbanístic o el repartiment equitatiu de beneficis i càrregues derivats del planejament.

Aquesta diferència de règim no és tampoc una decisió arbitrària del legislador, sinó que respon al principi constitucional explícit de l'article 47 CE, que ordena que "*la comunitat participi en les plusvàlues que generi l'acció urbanística dels ens públics*". Per tant, quan el planejament atribueix a un propietari nous aprofitaments urbanístics o millora les condicions del seu sòl, és just que el propietari comparteixi amb la col·lectivitat part de la plusvàlua generada. Aquesta és la lògica del principi d'equidistribució, que ja operava en el règim del SUNC, però que, fins al canvi doctrinal del 2018, estava pràcticament absent del règim del SUC. Les implicacions del canvi i la seva evolució constitueixen l'objecte central dels apartats que segueixen.

[9] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2014, 11 d'abril). Sentència núm. 1615/2014 (rec. 5443/2011). ECLI:ES:TS:2014:1615.

III. EL CONCEPTE DE DESCONSOLIDACIÓ

i. Delimitació conceptual i origen terminològic

Un dels trets característics de la problemàtica jurídica del present treball és que el seu concepte central, la desconsolidació del sòl urbà consolidat, no ha estat mai objecte de definició legislativa. Ni el dret estatal ni la majoria de normatives autonòmiques contenen un precepte que delimiti expressament l'abast, els supòsits i les conseqüències que produeix el pas del règim jurídic del sòl urbà consolidat al sòl urbà no consolidat per decisió del planejament. En aquest sentit, l'ordenament català n'és una excepció, ja que l'article 31.2 del TRLUC preveu que el SUC pot esdevenir no consolidat quan el planejament urbanístic el sotmeti a actuacions de transformació o s'incorpori a un polígon d'actuació. Malgrat aquesta previsió, la norma no regula criteris, límits ni condicions d'aquesta transformació. Per tant, continua tractant-se d'un concepte desenvolupat principalment per la jurisprudència i la doctrina.

El terme *desconsolidació*, al qual la doctrina fa referència també com a *descategorització* o *degradació*, fa referència al procés pel qual un instrument de planejament urbanístic classifica com a sòl urbà no consolidat uns terrenys que, en virtut del seu grau d'urbanització o el seu règim anterior, ostentaven la condició de sòl urbà consolidat. Aquest fet té, en el marc jurídic vigent, una gran rellevància pràctica, ja que determina el règim de drets i deures dels propietaris. Al SUNC van vinculades obligacions molt més oneroses, com la cessió gratuïta de sòl per a dotacions públiques i del percentatge d'aprofitament corresponent a l'administració, així com el sufragi dels costos d'urbanització.

En aquest treball s'utilitza el terme desconsolidació en el seu sentit formal i material, com el fenomen pel qual els propietaris d'un sòl en principi consolidat queden subjectes, per decisió del planificador, al règim de deures propi del sòl no consolidat en virtut d'una actuació de transformació urbanística que modifica la classificació del sòl.

ii. Tensió estructural i importància del fenomen

Com es veurà mitjançant la revisió jurisprudencial, la descategorització del sòl no és un fenomen arbitrari ni una opció urbanística discrecional del planificador. És un mecanisme articulat per respondre a una de les principals controvèrsies del dret urbanístic i el desenvolupament de la ciutat: la tensió entre la protecció de la propietat privada i la funció

social del sòl com a recurs limitat (Caruz Arcos, 2020)[10]. D'una banda, el propietari que ja ha contribuït al procés d'urbanització, assumint els deures i despeses corresponents per assolir la condició de solar, pot tenir una expectativa legítima en el sentit que les obligacions no seran imposades de nou en un futur. De l'altra, existeix un interès igualment legítim en la renovació, regeneració i rehabilitació dels teixits urbans, que en ocasions requereixen actuacions integrals que van més enllà de les que el propietari pot dur a terme per iniciativa pròpia.

Aquesta tensió no és necessàriament antagònica: les actuacions de renovació urbana han de generar un benefici per als propietaris dels terrenys afectats, de manera que l'interès col·lectiu en la regeneració i l'interès individual en la valoració del patrimoni no sempre apunten en direccions oposades. De fet, la clau de la tensió resideix, precisament, en la distribució d'aquells beneficis i en la determinació de les càrregues que han d'assumir els propietaris com a contrapartida de les plusvàlues que obtenen.

La situació descrita no és un fenomen nou en el marc urbanístic, però sí que ha centrat molts esforços normatius, doctrinals i jurisprudencials en les darreres dècades, en un context en el qual el sòl urbanitzable es concep com un bé limitat i cada vegada més escàs. Els canvis normatius operats, entre d'altres, per la Llei 8/2007, de 28 de maig, del Sòl ("**LS 2007**")[11] i les seves successores van suposar un punt d'inflexió en el canvi de plantejament de la qüestió. A més, la nova legislació va renunciar a la classificació tripartida del sòl, cedint-la a les comunitats autònomes, i va optar per vincular els drets i deures dels propietaris al tipus d'actuació de transformació urbanística i no a la categoria formal del sòl.

Amb això, la pregunta sobre la possible desconsolidació del SUC va entrar en una nova dimensió, passant d'una mera anàlisi de la realitat física i la classificació urbanística vinculada a la força normativa dels fets, fins a plantejar si el nou ordenament permetia o fins i tot exigia que els propietaris de sòl ja urbanitzat participessin en el finançament de noves actuacions de renovació.

[10] Caruz Arcos, E. (2020). *La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre la «desconsolidación» del suelo urbano en actuaciones de renovación, regeneración o rehabilitación urbana*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, *54*(335), 41–62.
[11] Llei 8/2007, de 28 de maig, de Sòl. (2007). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 128).

iii. Abast i efectes

Amb aquest marc conceptual, s'observa un efecte de la desconsolidació que pot distingir-se en dos plans. En el pla formal, la descategorització del sòl consisteix en la incorporació d'un àmbit classificat prèviament com SUC en un polígon d'actuació destinat a una operació de transformació. Aquesta inclusió comportarà el canvi en la classificació del sòl a SUNC i determinarà que l'àmbit quedarà subjecte al règim de deures i càrregues propi d'aquesta categoria. En el pla material, la desconsolidació implica la mesura en la qual els propietaris afectats passen a estar subjectes als deures de cessió de dotacions públiques i aprofitament i al sufragi dels nous costos d'urbanització dels quals ja no havien de respondre per ser titulars de terrenys classificats com a SUC.

Aquest procés no és equivalent a una privació del dret a la propietat ni a una expropiació. El propietari segueix sent titular del sòl afectat i, com s'analitzarà tot seguit, haurà d'obtenir un benefici de l'actuació que justifiqui les càrregues que se li imposen. En aquesta relació entre benefici i càrrega es troba la legitimitat de la degradació de la classificació del sòl: una correlació clau per entendre el fonament i límits de la nova doctrina jurisprudencial establerta.

En definitiva, en parlar de desconsolidació es fa referència a un dels grans punts d'intersecció de diversos principis del dret urbanístic, com són la protecció de la propietat privada sotmesa a la seva funció social, el principi d'equidistribució de beneficis i càrregues i el model de desenvolupament urbà sostenible. La resolució de la tensió entre aquests principis és, precisament, l'objecte de la doctrina jurisprudencial que s'analitza en el següent capítol.

IV. ESTAT DE LA QÜESTIÓ: EVOLUCIÓ DE LA DOCTRINA

i. La impossibilitat de desconsolidar el sòl: la STS de 23 de setembre de 2008

El punt de referència de l'inici del conflicte normatiu i jurisprudencial objecte d'aquest treball el trobem en la Sentència del Tribunal Suprem 5153/2008 de 23 de setembre de 2008 (rec. 4731/2004), que versa sobre l'assumpte conegut com "*Guanarteme*"[12]. És aquesta resolució la qual va tancar, de manera quasi absoluta, la possibilitat de recategoritzar el SUC com a SUNC fins a un futur pronunciament contrari.

Abans d'entrar en l'anàlisi de l'esmentada sentència, convé fer una referència a la jurisprudència immediatament anterior, que havia admès, de manera parcial, la possibilitat de desconsolidar el sòl urbà. En efecte, la Sala Tercera del Tribunal Suprem, en la seva Sentència 3587/2006 de 31 de maig de 2006 (rec. 1835/2003) va considerar que el sòl urbà podia descategoritzar-se en supòsits "*d'operacions sistemàtiques de reforma interior*"[13]. És a dir, quan el planificador delimitava una unitat d'execució per dur a terme actuacions integrals d'urbanització, sempre que aquestes excedissin les merament necessàries per assolir les condicions de solar. Aquest fet comportava la desconsolidació del sòl i, per tant, la subjecció al règim de deures de cessió i càrregues regulat en aquell moment a l'article 14.2 de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre Règim del Sòl i Valoracions ("**LRSV**")[14].

L'assumpte *Guanarteme* tenia la seva disputa principal en la delimitació d'una zona per part del *Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria*, la Unitat d'Actuació 08, que implicava que havia de ser sotmesa a una profunda reestructuració i renovació urbana quan els terrenys afectats ja es trobaven plenament consolidats per l'edificació, comptaven amb tots els serveis propis del sòl urbà i es trobaven inserts en la malla urbana. En la sentència d'instància, de data 23 de gener de 2004, la Sala Contenciosa-Administrativa del TSJ de Canàries[15] va resoldre que la delimitació proposada i la seva classificació com a SUNC no resultaven conforme a dret per recaure en SUC pels motius esmentats. Els recurrents al·legaven a la cassació la possibilitat de

[12] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2008, 23 de setembre). Sentència núm. 5153/2008 (rec. 4731/2004). ECLI:ES:TS:2008:5153.
[13] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2006, 31 de maig). Sentència núm. 3587/2006 (rec. 1835/2003). ECLI:ES:TS:2006:3587.
[14] Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre el Règim del Sòl i Valoracions. (1998). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 89).
[15] Tribunal Superior de Justícia de Canàries (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2ª). (2004, 23 de gener). Sentència núm. 15/2004 (rec. 772/2001). ECLI:ES:TSJICAN:2004:232.

classificar els terrenys com a SUNC en virtut de la legislació autonòmica canària, per la qual la presència de serveis urbanístics adequats s'havia d'avaluar en funció de les previsions del nou pla i no de les del planejament anterior.

El Fonament Jurídic Cinquè de la STS de 23 de setembre de 2008 presenta la clau de la decisió, que a la vegada articula la doctrina del Tribunal durant la següent dècada. En síntesi, la resolució raona que la distinció entre el SUC i el SUNC havia d'operar en els *límits de la realitat*, recuperant la teoria de la força normativa dels fets, tal com havia exigit el Tribunal Constitucional en les seves Sentències 164/2001 (rec. 2329/1998)[16] i 54/2002 (rec. 2411/1998)[17].

Per tant, la norma autonòmica havia d'interpretar-se d'acord amb la legislació estatal bàsica, que preveu la diferenciació entre ambdues categories de sòl urbà i imposa un diferent règim de deures que no es pot obstaculitzar per la legislació autonòmica. Així doncs, si els terrenys reunien prèviament els requisits fàctics del sòl urbà consolidat (serveis bàsics, pavimentació de la calçada i voreres, enllumenat públic i plena consolidació de l'edificació), les noves previsions del planejament no podien privar-los d'aquelles condicions pel sol fet de contemplar una determinada transformació urbana.

S'observen, doncs, dues tendències jurisprudencials diferenciades, la primerament desenvolupada a la STS de 31 de maig de 2006 i la que finalment va consolidar-se a la STS de 23 de setembre de 2008, que va ser reiterada en nombroses sentències posteriors.

En aquest sentit, la STS de 23 de setembre de 2008 desenvolupa els criteris bàsics que s'havien de convertir en els pilars de la doctrina referent a la no possibilitat de degradar el SUC (Santana i Suay, 2021)[18]:

- La realitat física existent com a límit de la potestat de planejament: Una nova figura de planejament no pot, per la sola circumstància de contemplar per a uns terrenys una determinada operació de transformació, degradar un sòl urbà consolidat que comptava amb totes les característiques exigides per la legislació urbanística.

[16] Tribunal Constitucional (Ple). (2001, 11 de juliol). Sentència núm. 164/2001 (rec. 2329/1998). ECLI:ES:TC:2001:164.
[17] Tribunal Constitucional (Ple). (2002, 27 de febrer). Sentència núm. 54/2002 (rec. 2411/1998). ECLI:ES:TC:2002:54.
[18] Santana Rodríguez, J. J., i Suay Rincón, J. J. (2021). *La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación.* Revista General de Derecho Administrativo, (56).

- Impossibilitat d'alterar la categorització, però possibilitat d'actuar sobre el sòl urbà consolidat: Aquesta doctrina no impedeix que es duguin a terme operacions de reforma o rehabilitació en sòl urbà consolidat, sinó que posa els límits en la nova imposició de les càrregues vinculades al SUNC a aquells propietaris que prèviament ja han fet front als seus deures. Un punt rellevant pel que fa especialment a l'obtenció de sòl per part de les administracions, que no podrà exigir-se mitjançant noves cessions, sinó que haurà d'acollir-se a procediments onerosos, com l'expropiació forçosa.
- Patrimonialització total: La condició de solar únicament es produeix una vegada, des que s'obté, el sòl serà sempre consolidat, cosa que comporta que els propietaris només pateixin la detracció de les edificabilitats de l'administració una sola vegada, patrimonialitzant la totalitat dels aprofitaments corresponents.
- Principi d'equidistribució de beneficis i càrregues derivats del planejament: En el moment en què una figura de planejament anterior considerava un sòl com a urbà consolidat, s'ha de permetre suposar que els seus propietaris ja havien complert amb els deures necessaris perquè els terrenys assolissin tal condició, i tornar a sotmetre'ls al règim de deures i càrregues previst no resulta respectuós amb l'exigència que aquest sigui just i equitatiu.

En aquesta línia trobem posteriors decisions del Tribunal Suprem, que reprodueixen la mateixa doctrina en diferents contextos. Especialment rellevant resulta, entre d'altres, l'assumpte de la *Fàbrica Santa Bàrbara* i la Sentència del Tribunal Suprem 3239/2012, de 10 de maig de 2012 (rec. 6585/2009), on el Tribunal confirma que el planejament de Sevilla no podia incloure una finca que estava plenament inserida en la malla urbana i comptava amb tots els serveis urbanístics (per molt que aquests s'haguessin de millorar o fins i tot rehabilitar-se) en un futur Pla Especial de Reforma Interior i, per tant, classificar com a SUNC[19].

Igualment, el Tribunal Suprem, en la seva Sentència 2469/2016, de 18 de novembre de 2016 (rec. 3223/2015), plasma definitivament la seva doctrina tradicional i desenvolupa la síntesi de tot el comentat prèviament, reiterant que "*no és admissible que un sòl urbà que ja estava consolidat en el seu ús, edificació i estructura (...) pugui degradar-se a no consolidat per la circumstància que el nou planejament prevegi una determinada*

[19] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2012, 10 de maig). Sentència núm. 3239/2012 (rec. 6585/2009). ECLI:ES:TS:2012:3239.

transformació urbanística, encara que sigui integral". També es descartava aquesta opció per àmbits que havien de ser objecte d'un canvi d'ús, com el cas d'una zona escolar amb urbanització suficient per aquest fi, que no podia passar a considerar-se SUNC pel fet que el nou pla establís el seu ús com a residencial i això exigís un nivell més alt d'urbanització[20].

Els Tribunals Superiors de Justícia van seguir la mateixa doctrina, aplicant-la en diferents sentències, rebutjant noves desconsolidacions acordades per plans generals o derivats, un fet especialment rellevant per la implicació competencial que tenia sobre els instruments impulsats per les autonomies. Exemples són les consideracions del Tribunal Superior de Justícia de Madrid en les seves Sentències 72/2017, de 3 de febrer[21] i 463/2017, de 12 de juny[22] que esmentaven la importància d'atendre i no ignorar la realitat física preexistent del sòl.

Aquesta jurisprudència derivada de l'assumpte *Guanarteme* era, segons Velasco Caballero (2018) "*clarament tuïtiva de la propietat urbana*"[23]. Respon a l'objectiu clar de protegir la propietat urbana i els drets individuals, mitjançant la impossibilitat d'exigir deures de cessió als propietaris de sòl urbà consolidat, així com tampoc la seva participació en una nova equidistribució de beneficis i càrregues. D'igual manera, Santana Rodríguez i Suay Rincón (2021), defineixen la doctrina com un "*obstacle gairebé infranquejable*" per a les operacions de renovació urbana que la normativa estatal pretenia impulsar[24].

És a dir, es produïa una contradicció entre la voluntat del legislador, plasmada especialment a partir de la LS 2007 i la Llei 8/2013, de 26 de juny, de Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbanes[25], que introdueixen les operacions de regeneració de la malla urbana i la rehabilitació urbanística, i la jurisprudència aplicable, que no permetia

[20] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2016, 18 de novembre). Sentència núm. 2469/2016 (rec. 3223/2015). ECLI:ES:TS:2016:5272.
[21] Tribunal Superior de Justícia de Madrid (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2017, 3 de febrer). Sentència núm. 72/2017 (rec. 814/2015). ECLI:ES:TSJM:2017:62.
[22] Tribunal Superior de Justícia de Madrid (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2017, 12 de juny). Sentència núm. 463/2017 (rec. 1679/2015). ECLI:ES:TSJM:2017:7623.
[23] Velasco Caballero, F. (2018). *El Tribunal Supremo permite la «desconsolidación» de suelo urbano.* Blog de Francisco Velasco.
[24] Santana Rodríguez, J. J., i Suay Rincón, J. J. (2021). *La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación.* Revista General de Derecho Administrativo, (56).
[25] Llei 8/2013, de 26 de juny, de Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbanes. (2013). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 153).

la desconsolidació. Això comportava que les administracions haguessin de finançar totes les actuacions de renovació, obtenint sòl i aprofitament mitjançant únicament la via expropiatòria, un fet que dificultava econòmicament la viabilitat de molts projectes. Per tant, es limitava clarament la possibilitat de dur a terme aquesta regeneració i d'adaptar els usos del sòl a les noves necessitats de les ciutats.

Únicament en casos excepcionals el Tribunal Suprem va considerar que la doctrina derivada de la STS de 23 de setembre de 2008 no suposava un obstacle insuperable per dur a terme operacions de renovació urbana. La STS 5450/2012, de 6 de juliol del 2012 (rec. 1531/2009), resol l'assumpte relacionat amb la *Refineria Cepsa de Santa Cruz de Tenerife*, concloent que, tot i que la refineria de petroli estava integrada en la trama urbana, la seva extensió comporta que "*l'obra urbanitzadora existent al seu interior estigui concebuda per fins molt diferents als que obeeix la categoria de SUC*", cosa que la deslliga de l'entramat urbà i permet categoritzar-la com a SUNC[26].

Tot i aquesta excepció, resulta evident que el dret urbanístic estatal quedava bloquejat per una doctrina que, malgrat tenir un fort punt dogmàtic en la defensa dels drets individuals i la propietat privada i respondre a les realitats prèvies a la crisi del 2008, no responia a les necessitats de les ciutats i els seus habitants, així com a la intenció de desenvolupar un urbanisme regenerador. Aquesta situació, tot i l'activitat normativa breument citada, no es va superar fins a la STS 1563/2018 de 30 d'octubre, que serà comentada a l'apartat següent i que va comportar el canvi de paradigma.

ii. <u>El canvi de paradigma: la STS de 30 d'octubre de 2018</u>

A l'apartat anterior ha estat exposada la doctrina que, durant una dècada, s'havia articulat com a barrera jurídica per a la desconsolidació del sòl urbà consolidat. No és fins al 2018 que el Tribunal Suprem emet finalment una resolució que es constitueix com el pronunciament jurisprudencial de referència fins a dia d'avui sobre la matèria estudiada. La Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem 1563/2018, de 30 d'octubre de 2018 (rec. 6090/2017)[27] resol un recurs interposat per l'Ajuntament de Màlaga contra la sentència d'instància del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (STSJAND

[26] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2012, 6 de juliol). Sentència núm. 5450/2012 (rec. 1531/2009). ECLI:ES:TS:2012:5450.
[27] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2018, 30 d'octubre). Sentència núm. 1563/2018 (rec. 6090/2017). ECLI:ES:TS:2018:3779.

1327/2017, de 30 de juny de 2017)[28], la qual declarava que uns terrenys relatius al sector SUNC-R-G.15 "*Veracruz Este*" del PGOU de Màlaga havien de classificar-se com a SUC.

La Interlocutòria d'Admissió de data 16 de febrer de 2018 (rec. 6090/2017) que dicta la mateixa Sala del Tribunal Suprem[29] ja indicava que l'interès cassacional objectiu i la qüestió que calia resoldre consistia a "*determinar si conforme al Text Refós de la Llei del Sòl de 2008, seguia sent aplicable la jurisprudència anterior que prohibia que un nou planejament (...) pogués degradar el sòl urbà consolidat a sòl urbà no consolidat (...) concretant, si s'escau, les actuacions que permeten degradar-lo*". Per tant, el pronunciament havia de ser clar no només en la possibilitat de desconsolidar el sòl, sinó també en els mecanismes per fer-ho. A més, la interlocutòria també fa referència a la Sentència 1345/2017 de la mateixa Sala Tercera de 20 de juliol de 2017 (rec. 2168/2016)[30], que ja obria el camí, ja que no excloïa la possibilitat de la descategorització.

El cas de fons que resol la sentència de 30 d'octubre de 2018 versa sobre un polígon industrial que havia estat prèviament urbanitzat i integrat en la trama urbana de Màlaga, en execució del planejament anterior. El PGOU de la ciutat va classificar els terrenys com a SUNC, incloent-los en una Àrea de Reforma Interior, considerant que el teixit industrial restava obsolet i que la urbanització estava incompleta, sent necessària una actuació integral de renovació. Els propietaris, que havien guanyat el primer recurs davant el TSJ d'Andalusia, al·legaven l'aplicació de la jurisprudència consolidada des del 2008; mentre que l'Ajuntament defensava la seva revisió invocant el marc normatiu introduït per la LS 2007, que era contrària a la doctrina del tribunal.

Precisament això darrer és el que conclou la resolució a la qual es fa referència, en partir el seu raonament de la nova realitat normativa i urbanística del país. Com ha estat prèviament exposat, la LS 2007 deixava de banda la tradicional classificació tripartida del sòl, per passar a definir dues situacions bàsiques: el sòl rural i el sòl urbanitzat. A més, feia un pas més, desvinculant els drets i deures de propietaris de la categoria del sòl, per passar a derivar del tipus d'actuació de transformació urbanística prevista en el

[28] Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2017, 30 de juny). Sentència núm. 1327/2017 (rec. 379/2011). ECLI:ES:TSJAND:2017:14040.
[29] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2018, 16 de febrer). Interlocutòria d'admissió (rec. 6090/2017). ECLI:ES:TS:2018:1400A.
[30] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2017, 20 de juliol). Sentència núm. 1345/2017 (rec. 2168/2016). ECLI:ES:TS:2017:2971.

planejament. Una idea que s'havia mantingut i s'havia reforçat en el posterior Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Sòl[31] i en el TRLSRU de 2015.

La nova arquitectura normativa establerta al TRLSRU distingia entre *actuacions d'urbanització*, que incloïen les de nova urbanització i les de reforma o renovació, i les *actuacions de dotació*, que tenien l'objectiu d'incrementar dotacions públiques sense reforma integral. És precisament la inclusió d'actuacions de reforma o renovació sobre sòl ja urbanitzat i la seva consideració com a actuació d'urbanització l'element innovador que el Tribunal Suprem acaba considerant determinant.

En aquest sentit, un segon element de l'argumentació que construeix la STS 1563/2018 és la interpretació que fa de la doctrina dels *límits de la realitat*, emparant-se en la Sentència del Tribunal Constitucional 94/2014, de 12 de juny de 2014 (rec. 4865/2012)[32]. Aquesta sentència estableix que tot i que la distinció entre SUC i SUNC havia de fer-se en els límits de la realitat fàctica, la doctrina només era aplicable a sòl de "*primera urbanització*", però no necessàriament a sòls sotmesos a operacions de regeneració. Resulta evident que aquest pronunciament obre la porta a un canvi de consideració del Tribunal Suprem en la matèria.

El tercer i darrer element decisiu que incorpora la sentència estudiada és una referència a la ja citada STS de 20 de juliol de 2017. Aquest pronunciament es remet a l'Àrea de Planejament Remitit "*Mahou-Vicente Calderón*" de Madrid, anul·lant un Pla Parcial de Reforma Interior per no comptar amb una reserva d'habitatge protegit. La resolució introdueix el raonament que servirà de gran justificació d'aquest canvi doctrinal: "*el determinant a partir d'ara no serà tant la classificació del sòl, sinó el tipus d'actuació de transformació del sòl que es pretén dur a terme sobre el mateix*". El nivell d'actuació, i les corresponents conseqüències jurídiques, no vindran ja determinades per la classificació del sòl a transformar, sinó per la intensitat de la transformació que es realitzi. La sentència estableix una diferenciació molt il·lustrativa que permet lligar amb la nova normativa: la distinció entre *fer ciutat* (actuació d'urbanització) i *millorar ciutat* (actuació de dotació).

[31] Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Sòl. (2008). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 154).
[32] Tribunal Constitucional (Ple). (2014, 12 de juny). Sentència núm. 94/2014 (rec. 4865/2012). ECLI:ES:TC:2014:94.

Sobre la base d'aquests tres pilars, els Fonaments Jurídics Tretzè i Catorzè de la STS 1563/2018 desenvolupen el raonament decisori i obren la porta a la desconsolidació del sòl urbà consolidat, partint de "*l'important canvi operat en la definició del model de desenvolupament urbà*" de l'ordenament jurídic, que "*tracta d'implantar un model de desenvolupament que desplaci la tradicional concepció desenvolupista impulsora d'un creixement urbà il·limitat*".

Tot i la novetat jurisprudencial, la sentència busca reduir la seva implicació sobre el dret a la propietat, incorporant condicions a la degradació de la classificació del sòl. El Fonament Jurídic Quinzè estableix les exigències que hauran de concórrer plegades per legitimar les administracions a realitzar aquesta operació:

- Existència de necessitats reals de transformació del sòl: la "*mera voluntat transformadora basada en criteris estètics, modernitzadors o de mera oportunitat*" no serà suficient.
- Exigència de motivació reforçada, referida específicament a l'àmbit o sector en concret.
- Benefici pels propietaris afectats, fent referència expressa al principi d'equidistribució, i amb l'objectiu de salvaguardar l'esfera dels drets individuals dels propietaris.

Així doncs, el Tribunal Suprem estima el recurs de l'Ajuntament de Màlaga, confirmant la legalitat de la classificació de l'àmbit *Veracruz Este* com a sòl urbà no consolidat i és clar en la resposta a la qüestió d'interès cassacional: "*conforme al T.R. de la Llei de sòl de 2008, ha d'adaptar-se la jurisprudència anterior declarant que un nou planejament, que contempla una determinada transformació de renovació, regeneració o rehabilitació, pot degradar el sòl urbà consolidat a sòl urbà no consolidat (...)*".

La STS 1563/2018 suposava un punt determinant en la planificació urbanística i en el desenvolupament d'un nou model urbanístic. Tot i que la valoració inicial va ser positiva, va haver-hi diverses reserves sobre la concreció dels requisits i els seus límits. Eduardo Caruz Arcos (2020) fa èmfasi en la necessitat d'aquesta motivació per desconsolidació del sòl, sempre que aquesta no suposi un menyscabament del principi d'equidistribució

justa de beneficis i càrregues[33]. En el mateix sentit es pronuncia Moreu Carbonell (2019, citat a Tolosa Tribiño, 2019), que centra el focus en la imprecisió dels límits i sosté que "*l'important és que la memòria del pla estigui adequadament motivada*", element que pot comportar que els tribunals hagin de resoldre cas per cas aquesta exigència de motivació reforçada[34], implicant això que la conflictivitat es traslladi de la via administrativa a la contenciosa-administrativa (Táboas Bentanachs, 2018, citat a Berberoff Ayuda, 2018)[35].

A més, un altre punt que la sentència no resol de manera explícita és si la doctrina establerta és extensible a les actuacions de dotació, les quals també esmena al llarg de la resolució, o només s'aplica a les d'urbanització. Alguns autors defensen que no s'han de limitar a les actuacions de renovació, i s'ha de fer la mateixa consideració sobre les de dotació "*perquè aquestes, atenent la seva caracterització legal, són susceptibles de generar plusvàlues urbanístiques i no cap excloure per això l'exigibilitat de les cessions corresponents*". Aquesta idea descarta que hi hagi una diferència radical entre ambdós tipus d'actuació i conclou que la via correcta seria imposar noves càrregues urbanístiques, però de menor intensitat, així com també menor és la transformació (Santana i Suay, 2021)[36].

Un altre punt a tenir en compte que destaquen juristes com Velasco Caballero (2018) és que la nova interpretació permet una determinada regulació autonòmica, però no la imposa. Això implica que la legislació urbanística autonòmica pot optar per regular directament les actuacions de reurbanització i noves cessions sobre sòl consolidat, sense la necessitat d'alterar la seva categoria formal, una via que alguns ordenaments comencen a desenvolupar[37]. Un exemple d'aquesta possibilitat és el que s'explora a la Modificació del Pla General Metropolità per l'obtenció d'Habitatge de Protecció Pública al Sòl Urbà Consolidat de Barcelona, aprovat definitivament en data 5 de desembre de 2018 ("**MPGM**") i que preveu una destinació parcial del 30% del sostre urbanístic potencial

[33] Caruz Arcos, E. (2020). *La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre la «desconsolidación» del suelo urbano en actuaciones de renovación, regeneración o rehabilitación urbana.* Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 54(335), 41–62.
[34] Tolosa Tribiño, C. (2019). *Parámetros jurisprudenciales de las actuaciones en suelo urbano*. El Derecho / Derecho Local.
[35] Berberoff Ayuda, D. (2018). *A vueltas con la reclasificación del suelo urbano consolidado en no consolidado*. El Derecho (Lefebvre).
[36] Santana Rodríguez, J. J., i Suay Rincón, J. J. (2021). *La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación.* Revista General de Derecho Administrativo, (56).
[37] Velasco Caballero, F. (2018). *El Tribunal Supremo permite la «desconsolidación» de suelo urbano*. Blog de Francisco Velasco.

en habitatge de protecció pública en cas d'actuació edificatòria de nova construcció o gran rehabilitació (Aguirre i Font, 2019)[38].

El ponent de la STS 1563/2018, Tolosa Tribiño (2019), subratlla la importància del context econòmic, social i institucional que va conduir al canvi doctrinal. En un article posterior a la sentència, suma a la nova realitat normativa la situació de crisi de les hisendes locals i la impossibilitat de finançar la regeneració urbana per via exclusivament expropiatòria[39]. El bloqueig jurisprudencial anterior feia recaure tot el pes econòmic en matèria de renovació urbanística sobre l'administració, fent inviables moltes operacions necessàries per a la qualitat de vida urbana, com indica també Hervás Más (2009)[40].

La doctrina establerta es veu confirmada pel Tribunal Suprem en la seva Sentència 195/2020, de 14 de febrer de 2020 (rec. 6020/2017)[41]. El pronunciament torna a resoldre un cas relatiu a una parcel·la de Màlaga, classificada pel PGOU del 2011 com a SUNC, quan anteriorment una sentència havia declarat que els terrenys eren SUC. La qüestió d'interès cassacional va ser la mateixa que la resolta a la STS 1563/2018 i el Tribunal va ratificar, sense modificacions de fons, la doctrina establerta, reproduint els seus fonaments.

La STS 195/2020 introdueix una matisació rellevant, indicant que una actuació dotacional, com pot ser l'obertura d'un carrer, que no encaixi en cap de les classes de transformació urbanística (renovació, regeneració o rehabilitació), no té l'entitat per provocar una modificació en la categorització del sòl. Per tant, fa evident que no qualsevol actuació de planejament sobre SUC té l'entitat suficient per justificar la seva desconsolidació. La sentència va estimar el recurs de l'Ajuntament, però va mantenir la declaració de sòl com a urbà consolidat, posant de manifest la importància de la intensitat de la transformació prevista, que s'articula com el criteri material que delimita la nova doctrina (Gómez Fernández, 2020)[42].

---

[38] Aguirre i Font, J. M. (2019). *La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona*. Revista Jurídica de Catalunya, (1), 101–122.
[39] Tolosa Tribiño, C. (2019). *Parámetros jurisprudenciales de las actuaciones en suelo urbano*. El Derecho / Derecho Local.
[40] Hervás Más, J. (2009*). Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la ciudad.* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, (5), 732.
[41] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2020, 14 de febrer). Sentència núm. 195/2020 (rec. 6020/2017). ECLI:ES:TS:2020:598.
[42] Gómez Fernández, D. (2020). *El Supremo reitera que es posible degradar el suelo urbano consolidado con condiciones*. Derecho Administrativo y Urbanismo.

Els tribunals superiors de justícia van incorporar ràpidament la doctrina conjunta de les SSTS 1563/2018 i 195/2020. De fet, la Sentència del Tribunal Suprem 1052/2020, de 21 de juliol de 2020 (rec. 2003/2018) reitera la mateixa línia en un recurs sobre el PGOU de Màlaga, criticant en aquest cas que el TSJ d'Andalusia hagués aplicat la jurisprudència anterior sense tenir en compte "*els canvis operats en la legislació bàsica estatal de sòl*"[43].

En definitiva, la STS 1563/2018 reverteix la consideració jurisprudencial mantinguda des de feia una dècada, establint una nova doctrina que s'ha anat consolidant. Aquesta es fonamenta en un canvi normatiu, amb la voluntat d'adaptar la realitat jurídica a les necessitats de les ciutats, d'acord també amb els principis de sostenibilitat, acceptant la desconsolidació quan es justifica una necessitat real d'intervenció, existeix una motivació suficientment reforçada i l'actuació comporta beneficis per als propietaris. Malgrat això, aquesta interpretació és vista per alguns sectors com una doble imposició i un focus d'inseguretat jurídica, motiu que fa necessari l'anàlisi detallat dels requisits que la jurisprudència ha anat perfilant.

iii. Requisits i límits per a la desconsolidació del sòl: un nou "triple test"

El canvi operat per la STS 1563/2018 i els posteriors pronunciaments no obre una via sense condicions a la desconsolidació. La sentència articula un sistema de garanties que es tradueix en tres principals exigències acumulatives. La seva estructura presenta una notable analogia amb el denominat *triple test* de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre de 2006 relativa als serveis en el mercat interior[44]. Aquest instrument supedita la legitimitat de qualsevol restricció estatal a la llibertat d'establiment a la superació dels criteris de no discriminació, necessitat i proporcionalitat, exigint al planificador que la restricció al dret de base sigui justificada, necessària i proporcional a l'objectiu que es persegueix.

De manera anàloga, el *triple test* de la desconsolidació exigeix que el planificador acrediti en la memòria del pla i de manera verificable pels tribunals: una necessitat real de transformació del sòl, una motivació reforçada que la justifiqui i un benefici proporcional de l'actuació per als propietaris afectats.

---

[43] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2020, 21 de juliol). Sentència núm. 1052/2020 (rec. 2003/2018). ECLI:ES:TS:2020:2391.

[44] Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als Serveis en el Mercat Interior. (2006). *Diari Oficial de la Unió Europea* (L 376).

- Necessitat real de transformació:

El primer requisit estableix que la desconsolidació únicament és legítima quan respon a necessitats reals de transformació del sòl. La STS 1563/2018 el delimita negativament, en establir que és insuficient "*la mera voluntat transformadora basada en criteris estètics, modernitzadors o de mera oportunitat*". La delimitació positiva, és a dir, quines deficiències o mancances justifiquen la intervenció, resta en mans de la interpretació administrativa i dels tribunals. És la jurisprudència posterior, especialment l'establerta pels Tribunals Superiors de Justícia, la que ha anat precisant quines són aquestes necessitats reals i la seva acreditació.

A més, la STS 195/2020 va introduir un criteri addicional, el de la intensitat mínima de la transformació. Així, la resolució va indicar que una petita actuació dotacional, com l'obertura d'un carrer, no tenia "*l'entitat imprescindible per provocar una modificació en la categorització del sòl*". Amb aquest pronunciament s'estableix que no qualsevol obra de millora urbana, encara que sigui necessària, arriba al llindar que justifica una descategorització del sòl. L'actuació ha de ser pròpia d'una actuació de reforma o renovació integral del teixit urbà, no d'una millora puntual (Gómez Fernández, 2020)[45].

El Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en la seva Sentència 484/2023, de 5 d'octubre (rec. 68/2022) va estimar un recurs contra un PGOU que reclassificava parcel·les de SUC per una connexió viària[46]. La pròpia memòria del pla reconeixia que els terrenys reunien tots els atributs del SUC i la sala va apreciar que la necessitat del vial era insuficient per constituir la necessitat real exigida. De manera similar, la Sentència del TSJ d'Extremadura 606/2023, de 18 de desembre de 2023 (rec. 289/2023), sí permet la degradació de la classificació d'uns terrenys invocant la nova doctrina i afirmant que la motivació del planificador és suficient per quedar acreditada la necessitat real de completar la urbanització[47].

Un altre punt de vista que pot resultar interessant per al futur de la degradació del sòl és el risc de la desconsolidació especulativa. És a dir, l'ús d'aquest mecanisme per a maximitzar l'edificabilitat en zones de les ciutats mitjançant el trasllat de dotacions

[45] Gómez Fernández, D. (2020). *El Supremo reitera que es posible degradar el suelo urbano consolidado con condiciones*. Derecho Administrativo y Urbanismo.
[46] Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2023, 5 d'octubre). Sentència núm. 484/2023 (rec. 68/2022). ECLI:ES:TSJCV:2023:4822.
[47] Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2023, 18 de desembre). Sentència núm. 606/2023 (rec. 289/2023). ECLI:ES:TSJEXT:2023:1319.

públiques a llocs dispars. Tot i que no s'aplica la doctrina de referència, la STSJ de Madrid 77/2015, de 2 de febrer (rec. 371/2013), que versa sobre el cas *Santiago Bernabéu*, fa una anàlisi que apunta en aquesta línia: el Tribunal rebutja la desconsolidació d'uns terrenys per apreciar desviació de poder, ja que l'única finalitat de la desconsolidació és generar una major edificabilitat, la qual cosa desvirtua qualsevol element de necessitat[48].

- La motivació reforçada:

El segon requisit constitueix alhora la principal garantia dels propietaris i el paràmetre principal de control jurisdiccional. El contingut d'aquesta motivació és triple. En primer lloc, la memòria del pla ha d'identificar les deficiències urbanes objectives de l'àmbit, amb referència a informes tècnics que les acreditin. En segon lloc, ha de justificar la conveniència de l'actuació des d'una perspectiva d'interès públic, raonant per quins motius la desconsolidació és preferible a altres alternatives menys gravoses. Finalment, ha de contenir una valoració sobre el benefici que l'actuació generarà per als propietaris.

Aquesta motivació ha de ser, a més, específica i referida a l'àmbit concret, no pot ser genèrica o estandarditzada. La seva funció és doble, en garantir la racionalitat de la decisió administrativa (*ex ante*) i facilitar el control judicial (*ex post*). Santana Rodríguez i Suay Rincón (2021) expliquen que "*només la correcta inclusió d'un SUC en una actuació de transformació urbanística, amb els requisits de motivació reforçada que la STS exigeix, podrà determinar l'aplicació de l'estatut bàsic de la promoció de les actuacions urbanístiques*"[49]. Per tant, únicament aquesta motivació permetrà desplaçar els drets dels propietaris de SUC i aplicar-los els deures relatius al SUNC.

- El benefici per als propietaris:

El tercer element connecta directament amb el principi d'equidistribució de càrregues. Si els propietaris han de suportar nous deures de cessió i urbanització, ha de ser perquè l'actuació els genera un benefici, com pot ser un increment de valor dels seus béns. Aquest principi es concep de manera clàssica com un instrument de repartiment en la primera

[48] Tribunal Superior de Justícia de Madrid (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2015, 2 de febrer). Sentència núm. 77/2015 (rec. 371/2013). ECLI:ES:TSJM:2015:318.

[49] Santana Rodríguez, J. J., i Suay Rincón, J. J. (2021). *La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación.* Revista General de Derecho Administrativo, (56).

urbanització, però s'haurà d'adaptar a aquests nous escenaris de regeneració, on els beneficis no sempre són tan fàcilment computables (Caruz Arcos, 2020)[50].

La prova del benefici és segurament una de les més complexes en aquest context. El propietari d'una parcel·la buida obté un benefici net molt superior al que pot obtenir un propietari d'un edifici construït que es veu inclòs en un àmbit objecte de desconsolidació. Com assenyala Roger Fernández (2016), aquests beneficis són absolutament incomparables entre si[51]. Aquesta dificultat derivada de la indefinició no implica necessàriament una prova impossible: els instruments de planejament urbanístic incorporen documentació que permet la comparativa entre el valor de l'aprofitament en la situació prèvia i en la situació resultat, proporcionant un mecanisme objectiu per mesurar la plusvàlua generada per a cada propietari.

A més, la memòria de viabilitat econòmica es consagra, en virtut de Sentències del Tribunal Suprem com la 912/2022, de 5 de juliol (rec. 4677/2021)[52], o la 992/2022, de 13 de juliol (rec. 4676/2021)[53], com un requisit necessari per a l'aprovació d'instruments d'ordenació, i la seva omissió comporta la nul·litat de ple dret. Existeixen així mecanismes per mesurar comparativament els beneficis dels propietaris i la seva verificació recau, en última instància, en la interpretació dels tribunals.

Per tant, aquest triple test de la desconsolidació configura el sistema de control de la potestat de planejament, condició necessària perquè la regeneració urbana pugui ser una realitat. Aquests requisits s'articulen com un dels principals reptes dels planificadors i dels tribunals a l'hora d'interpretar i aplicar l'extensió de la discrecionalitat que opera sobre la desconsolidació.

---

[50] Caruz Arcos, E. (2020). *La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre la «desconsolidación» del suelo urbano en actuaciones de renovación, regeneración o rehabilitación urbana.* Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 54(335), 41–62.

[51] Roger Fernández, G. (2016). *Gestionar la ciudad consolidada: Novedades instrumentales en la Ley Valenciana 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje y en la legislación estatal* (pp. 22–23). Tirant lo Blanch.

[52] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2022, 5 de juliol). Sentència núm. 912/2022 (rec. 4677/2021). ECLI:ES:TS:2022:2857.

[53] Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2022, 13 de juliol). Sentència núm. 992/2022 (rec. 4676/2021). ECLI:ES:TS:2022:2885.

V. LES CONSEQÜÈNCIES I IMPLICACIONS DE LA NOVA DOCTRINA: LA RENOVACIÓ URBANA

i. Impacte sobre els drets i deures dels propietaris

La STS 1563/2018 i la doctrina que se'n deriva no modifiquen el dret positiu: no alteren cap precepte legal ni insten al legislador a fer-ho. El que fan és interpretar el marc normatiu vigent d'una manera que té conseqüències molt rellevants per a l'estatut jurídic dels propietaris del SUC. Per tant, convé analitzar amb precisió en quins termes canvia la situació urbanística i de quina manera les legislacions estatal i catalana tradueixen en drets i deures concrets el nou paradigma jurisprudencial.

En el règim anterior a la STS 1563/2018, el propietari d'un sòl consolidat es trobava en una posició substancialment estàtica. L'article 14.1 de la derogada LRSV i la jurisprudència derivada de la STS 5153/2008 reconeixien essencialment el deure d'acabar o completar, al seu càrrec, la urbanització necessària per assolir la condició de solar. En aquest moment, el sòl quedava patrimonialitzat i el propietari exempt de qualsevol altre deure de cessió o de participació en operacions sistemàtiques. Aquesta immunitat davant les noves imposicions del planejament era, justament, la garantia central del SUC.

La nova doctrina canvia el criteri sobre el qual descansaven els deures dels propietaris. Ja no és la categoria del sòl, sinó el tipus d'actuació de transformació urbanística prevista pel planejament. En el moment en què el planificador inclou un àmbit de SUC en una actuació d'urbanització de reforma o renovació, d'acord amb l'article 7.1.a.2 del TRLSRU, els propietaris afectats quedaran subjectes al règim de deures de l'article 18 del TRLSRU. Això implica el deure de cedir el sòl necessari per als sistemes urbanístics locals i l'aprofitament corresponent a l'administració, així com costejar proporcionalment les obres d'urbanització i participar en l'equidistribució de beneficis i càrregues. A més, en els casos en què la legislació autonòmica ho prevegi, tindran el deure d'edificar en els terminis fixats.

En l'ordenament jurídic català, la concreció d'aquests deures es troba als articles 42 a 44 del TRLUC, que estableix un règim diferenciat entre el SUC i el SUNC. L'article 42 TRLUC regula els drets i deures dels propietaris de sòl urbà consolidat, imposant el deure d'acabar o completar la urbanització per assolir la condició de solar i edificar-los en els terminis previstos pel planejament. L'article 44, per contra, fixa per als propietaris de SUNC un conjunt de deures molt més onerosos. Entre d'altres: cessió gratuïta del sòl

reservat per a sistemes urbanístics locals i generals, cessió del percentatge d'aprofitament urbanístic (fixat amb caràcter general en el 10% per l'article 43 TRLUC, i elevat al 15% per la Llei 3/2012, de 22 de febrer[54] en alguns supòsits) i el sufragi dels costos d'urbanització.

En termes pràctics, la desconsolidació comporta que un propietari que fins aquell moment podia edificar directament la seva parcel·la, passa a ser inclòs en un polígon d'actuació urbanística o en un sector d'un pla de millora urbana (PMU). Això implica que la finca quedi afectada per una redistribució dels drets edificatoris de tots els propietaris de l'àmbit, que hauran de cedir gratuïtament sòl per a dotacions públiques i contribuir al finançament de les obres d'urbanització. Una obligació que es produirà encara que en un passat el propietari ja hagués contribuït en una altra transformació i consolidació del sòl.

És important recordar que la nova doctrina no implica que el propietari quedi absolutament desprotegit, sinó que el triple test funciona com a mecanisme de garantia per als particulars. En aquest sentit, el requisit del benefici per als propietaris opera com a condició de legitimitat de les noves càrregues. A més, s'haurà de tenir en compte la intensitat de la transformació, que exclou la degradació de la classificació del sòl en cas d'actuacions merament dotacionals com l'obertura d'un carrer, i amb això s'impedeix que qualsevol actuació de millora comporti totes les conseqüències de la recategorització.

ii. <u>Impacte sobre la transformació de les ciutats</u>

Més enllà de les conseqüències per a l'estatut individual dels propietaris, la nova doctrina jurisprudencial té un impacte de gran abast sobre el model de transformació urbana que les administracions públiques podran impulsar. Per comprendre la dimensió de l'impacte, cal recordar que la jurisprudència anterior suposava, *de facto*, un obstacle financer quasi insuperable per a les operacions de regeneració del teixit urbà.

Fins al 2018, les administracions amb voluntat de renovar un àmbit de SUC degradat, com pot ser un polígon industrial obsolet, un barri segregat amb urbanització deficient o un sector amb manca de dotacions públiques, tenien dues opcions: dur a terme la intervenció íntegrament amb fons públics (assumint costos com l'expropiació o les obres d'urbanització), o bé renunciar a la intervenció. El finançament a través de les càrregues d'urbanització que suporten els propietaris, que és la via ordinària en les actuacions de

[54] Llei 3/2012, de 22 de febrer, de Modificació del Text Refós de la Llei d'Urbanisme. (2012). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.*

primera urbanització, es trobava bloquejat per la interpretació dels tribunals. El resultat d'això era que nombroses àrees urbanes amb deficiències objectives restaven sense regenerar per la inviabilitat econòmica dels projectes.

La STS 1563/2018 obre aquesta via alternativa de finançament. La nova doctrina permet a l'administració planificar actuacions de renovació, regeneració o rehabilitació sobre àmbits classificats com a SUC i finançar-les, almenys parcialment, a través de les cessions i les quotes d'urbanització que corresponen als propietaris. Aquest fet té diverses conseqüències sobre les estratègies de transformació urbana:

- Amplia el nombre d'operacions de renovació econòmicament viables, en distribuir els costos entre els propietaris beneficiats en lloc de concentrar-los en el pressupost municipal.
- Permet obtenir sòl públic gratuïtament per a dotacions, zones verdes, vials o equipaments, un fet rellevant en un context de manca generalitzada del sòl urbanitzable, però també d'espais d'oci i convivència.
- Genera un nou incentiu per a la renovació dels teixits urbans degradats, en finançar-se per part de la comunitat de propietaris que també es beneficiarà de la millora. A més, permet desenvolupar un reequilibri poblacional i social, així com densificar zones urbanes.

Aquests impactes són especialment rellevants des de la perspectiva de l'habitatge i de la sostenibilitat. Així, la nova doctrina encaixa amb les prioritats marcades tant per la normativa estatal com per la catalana. El TRLSRU emmarca els seus preceptes en el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible, que exigeix prioritzar la rehabilitació i regeneració per sobre del creixement extensiu i el consum de sòl. En l'àmbit català, el TRLUC, en el seu article 3, reconeix expressament que el model de desenvolupament urbanístic sostenible "*comporta la configuració de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió en el territori, afavoreixin la cohesió social, considerin la rehabilitació i la renovació en el sòl urbà*".

En un moment d'alta complexitat en matèria d'habitatge, la possibilitat de desconsolidar el SUC, o fins i tot d'operar sobre el propi SUC, permet a les administracions ampliar el seu parc públic d'habitatge. La nova doctrina obre la porta a establir reserves percentuals d'habitatges de protecció en funció de l'edificabilitat que es pretén renovar o afegir sobre un sector que, segons la lògica anterior, ja no podia ser objecte de grans actuacions. Així,

especialment el dret urbanístic català i metropolità, atenent la situació habitacional, està consolidant un camí normatiu en aquest sentit, prioritzant la renovació interior davant la manca de sòl disponible per a noves construccions, un repte fonamental en la realitat urbana d'avui en dia.

En paral·lel, la nova doctrina també obre noves possibilitats en termes de reordenació. Un exemple poden ser actuacions destinades a concentrar habitatges turístics fora del centre urbà, cosa que comportaria que un ajuntament pogués preveure un canvi d'ús del sòl, generant un increment de dotacions i justificant així la desconsolidació (Moreu Carbonell, 2018, citat a Berberoff Ayuda, 2018)[55]. De manera similar, les exigències d'accessibilitat universal, eficiència energètica i adaptació climàtica dels teixits urbans consolidats justifiquen l'increment d'intervencions generals que la nova jurisprudència fa possibles (González-Varas Ibáñez, 2022)[56].

En l'ordenament català, el marc de la desconsolidació opera sobre un sistema de gestió urbanística en el qual el PMU és l'instrument urbanístic central per a les actuacions sobre SUNC. Així, aquest tipus de plans poden convertir-se en un dels principals vehicles a través dels quals les administracions articulin les desconsolidacions del SUC per dur a terme actuacions de renovació, regeneració o rehabilitació. S'observa, doncs, com el dret català ha estat també innovador en l'articulació dels diferents mecanismes que es constitueixen com a eines de gestió de les administracions i que permeten traslladar la nova doctrina dels tribunals a actuacions concretes sobre el territori.

Finalment, convé tornar a assenyalar que aquests impactes positius depenen en gran mesura de la futura interpretació dels tribunals, que hauran d'establir el contingut exacte dels requisits, especialment el de la motivació reforçada. En cas que s'adopti una posició de control de legalitat de les memòries dels plans de manera estricta, moltes operacions de renovació podrien ser impugnades i anul·lades, fet que podria bloquejar novament la via de la desconsolidació. Si, en sentit contrari, els tribunals adopten, com va succeir en els casos de Màlaga, una postura propera al planificador, el límit de la transformació serà més extens.

[55] Berberoff Ayuda, D. (2018). *A vueltas con la reclasificación del suelo urbano consolidado en no consolidado*. El Derecho (Lefebvre).
[56] González-Varas Ibáñez, S. (2022). *El suelo urbano.* esPublicoBlog.

VI. VALORACIÓ DE LA NOVA DOCTRINA: LA DESCONSOLIDACIÓ COM A EINA DE LA CIUTAT VIVA

L'anàlisi realitzat de l'evolució jurisprudencial i de les conseqüències de la nova doctrina sobre la desconsolidació del sòl permet abordar ara una valoració crítica del seu conjunt. El canvi operat per la STS 1563/2018 i posteriors no és tan sols necessari, sinó que suposa un punt central en el que hauria de ser el desenvolupament normatiu urbanístic i en el model de ciutat futura. Per arribar a aquesta conclusió, però, cal exposar prèviament diferents arguments que sustenten una valoració positiva de la doctrina, però que també assenyalen les seves mancances.

i. Un canvi inevitable davant la ruptura entre jurisprudència i legislació

El primer element de judici favorable de la STS 1563/2018 és que el canvi d'interpretació va respondre a una necessitat estructural pel sistema. Santana Rodríguez i Suay Rincón (2021) van assenyalar amb precisió que la doctrina *Guanarteme* actuava com un obstacle "*gairebé infranquejable*" per a les operacions de renovació urbana que la normativa estatal començava a preveure[57]. En la mateixa línia, Martín Valdivia (2020) va qualificar la situació com "*l'axioma de la immutabilitat del sòl consolidat*", és a dir, el caràcter estàtic del SUC es donava per cert sense qüestionar si responia a la realitat normativa i social contemporània[58].

La LS 2007, primer, i el vigent TRLSRU, van transformar en gran mesura el marc legislatiu. No només per la renúncia a la classificació clàssica del sòl, sinó per la vinculació dels deures dels propietaris al tipus d'actuació i no a la categoria del sòl. A més, reconeixien expressament les actuacions de reforma, rehabilitació i renovació com a modalitat plenament vàlida d'actuació urbanística. En aquest context legal, mantenir una jurisprudència que impedís aplicar aquests principis resultava incoherent, derivant en una paradoxa flagrant.

ii. Fonaments sòlids i constitucionalment defensables

Més enllà de la coherència sistèmica, una de les crítiques habituals quan es produeix una nova interpretació en matèria urbanística és la seva constitucionalitat i el seu respecte,

[57] Santana Rodríguez, J. J., i Suay Rincón, J. J. (2021). *La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación*. Revista General de Derecho Administrativo, (56).
[58] Martín Valdivia, S. M. (2020). *El fin del mito de la inmutabilidad del suelo consolidado: otro axioma abatido*. Revista de urbanismo y edificación, (44), 191–205.

especialment, al dret a la propietat privada. L'article 33.2 CE reconeix que la funció social de la propietat delimita el seu contingut. La desconsolidació d'un sòl per sotmetre'l a una actuació urbanística ha de respectar en qualsevol cas la correlació entre càrregues i beneficis i generalment comportarà unes plusvàlues per als propietaris afectats. Això implica que en cap cas és una privació del dret a la propietat, sinó una delimitació legítima del seu contingut. Així, els propietaris continuen sent titulars del sòl, però a més hauran de resultar beneficiats per l'actuació de renovació.

La nova jurisprudència senzillament permet la desconsolidació, sense que aquesta operi automàticament en cap cas ni es presumeixi (Velasco Caballero, 2018)[59]. A més, són les comunitats autònomes les que tenen la llibertat de regular, dintre d'aquest marc, la forma concreta en què la reurbanització sobre sòl consolidat s'articula en la seva legislació. Aquesta apreciació suposa també el respecte a una de les virtuts del sistema competencial urbanístic, ja que respecta l'autonomia autonòmica i municipal i permet aplicar solucions adaptades a cada realitat territorial.

D'igual manera, el trencament amb la doctrina anterior no és absolut. Com indiquen Santana Rodríguez i Suay Rincón (2021), la jurisprudència manté íntegrament la seva vigència per als sòls de primera urbanització, per als quals la teoria dels *límits de la realitat* continua plenament aplicable[60]. La diferència substancial és el règim per als sòls ja urbanitzats que han de ser objecte de regeneració, en els quals es permet una intervenció integral amb participació dels propietaris.

iii. Mancances de la nova doctrina: la indeterminació dels requisits

Les principals crítiques que ha merescut la STS 1563/2018, i que han estat esmentades en aquest treball, no es dirigeixen tant als resultats de la interpretació, sinó a la seva imprecisió en alguns aspectes. Són tres els principals requisits que es formulen per poder donar lloc a la desconsolidació, però aquests s'exposen de manera insuficient per aportar una seguretat jurídica sòlida. Berberoff Ayuda (2018), recollint l'opinió de Moreu Carbonell, ho va formular amb precisió, en indicar que en ser els límits tan imprecisos, l'important és que la memòria del pla estigui degudament motivada. Això comporta que

[59] Velasco Caballero, F. (2018). *El Tribunal Supremo permite la «desconsolidación» de suelo urbano*. Blog de Francisco Velasco.
[60] Santana Rodríguez, J. J., i Suay Rincón, J. J. (2021). *La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación*. Revista General de Derecho Administrativo, (56).

la seguretat jurídica de les operacions que comportin la desconsolidació d'uns terrenys descansa en un document administratiu que estarà sotmès, cas per cas, a una interpretació judicial (Táboas Bentanachs, 2018, citat a Berberoff Ayuda, 2018)[61].

La indefinició dels requisits relatius a la necessitat real ja s'ha trobat amb aquest problema. La sentència de referència el delimita negativament, però no estableix en quin grau una actuació pot ser necessària ni com acreditar-ho. És la jurisprudència dels TSJ la que han començat aquesta tasca cas a cas, com mostren les citades STSJ de la Comunitat Valenciana 484/2023, que va declarar insuficient la necessitat d'una connexió vial, i la STSJ d'Extremadura 606/2023, que sí va acceptar la desconsolidació per existir unes necessitats reals.

Paral·lelament, i des d'un altre punt de vista, cal remarcar que els casos de desconsolidació poden ser extraordinàriament variats, fet que comporta que la indeterminació dels requisits no sigui un dèficit, sinó una necessitat. Una regulació excessivament tancada podria resultar rígida i inadequada per a la diversitat de situacions (des de la renovació de polígons industrials obsolets, de barris residencials degradats, fins a sòls amb canvis d'ús). En aquest sentit, l'aplicació d'un mateix mecanisme en supòsits de fet heterogenis ha d'anar, per força, lligat a un cert grau d'indeterminació. Per tant, no és imprescindible que els requisits siguin absolutament precisos, però el seu contingut mínim hauria de quedar fixat amb prou claredat per aportar seguretat jurídica i evitar una constant i redundant judicialització.

En afegit, tot i que la desconsolidació pot semblar una eina més positiva per les administracions que pels propietaris de terrenys, existeix un risc d'utilitzar el mecanisme per maximitzar l'edificabilitat d'algunes zones de la ciutat sense justificació real de regeneració: el fenomen al qual s'ha fet referència com a *desconsolidació especulativa*. Per tant, serà rellevant que la futura jurisprudència aconsegueixi fer respondre la desconsolidació únicament a casos de necessitats reals, aplicant requisits amb rigor, però a la vegada sent conscients de la realitat i necessitats urbanes del territori.

iv. Qüestió no resolta: l'extensió a les actuacions de dotació

Un dels punts que la STS 1563/2018 deixa deliberadament sense resoldre és si la seva interpretació és aplicable exclusivament a les actuacions de reforma o renovació, o s'estén

[61] Berberoff Ayuda, D. (2018). *A vueltas con la reclasificación del suelo urbano consolidado en no consolidado*. El Derecho (Lefebvre).

també a les actuacions de dotació. L'anàlisi realitzat porta a concloure que la nova doctrina ha de ser extensible també a les actuacions de dotació, per coherència amb la lògica de fons del raonament jurídic. Si un dels requisits per desconsolidar un àmbit és que els propietaris que participen en les càrregues tinguin un benefici, aquest element de legitimitat existirà tant en un cas com en l'altre. Aquesta extensió podria aplicar-se de manera proporcional, justificant càrregues menors per a les actuacions de dotació, tal com es va suggerir arran de la LS 2007 ja abans del canvi doctrinal (Hervás Más, 2009)[62].

"No cap limitar l'àmbit d'aplicació d'aquesta doctrina a les actuacions de renovació, i ha d'estendre's igualment a les de dotació, perquè aquestes, atenent la seva caracterització legal, són susceptibles de generar plusvàlues urbanístiques" (Santana Rodríguez i Suay Rincón, 2021). En un context d'alta demanda de sòl per dotacions públiques, com són zones verdes, equipaments o habitatge públic, excloure les actuacions de dotació reduiria significativament l'aplicació de la nova doctrina, així com el seu impacte real sobre la transformació de les ciutats.

v. <u>Una oportunitat per a la regulació legislativa</u>

La solució als dèficits de la nova jurisprudència requereix intervenció legislativa. El sistema necessita un marc que permeti l'aplicació de la doctrina de manera segura, sense el condicionant d'haver d'acudir a la via contenciosa-administrativa perquè aquesta resolgui cas per cas la desconsolidació d'uns terrenys. Si bé és cert que el mecanisme de la desconsolidació sorgeix especialment a partir dels nous redactats de les diferents lleis de sòl des del 2007, el legislador hauria d'aprofitar per establir un marc legal que vagi més enllà d'abordar les llacunes restants. La proposta hauria d'afavorir l'aplicació de mecanismes que permetin l'efectiva regeneració del SUC i que, en afegit, acabessin amb la inseguretat tant per als propietaris (que no saben si podran ser desconsolidats) com per als ajuntaments (que poden veure els seus plans anul·lats per una motivació insuficient o per una incorrecta intervenció).

En no ser encara un fenomen regulat de manera expressa, tant la normativa estatal com l'autonòmica podrien abordar la seva definició. D'aquesta manera, la legislació permetria establir criteris objectius per acreditar les necessitats reals, el contingut mínim dels plans que comportin una desconsolidació i el procediment de verificació del benefici per als

[62] Hervás Más, J. (2009). *Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la ciudad*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, (5), 732.

propietaris. En concret, a nivell català, aquesta positivització podria acompanyar el desenvolupament de figures com els PMU, integrant així la nova doctrina amb les eines pròpies del dret urbanístic català. En aquest sentit, la MPGM de 2018 (que va articular noves obligacions per a l'obtenció d'habitatges de protecció en SUC) demostra que hi ha marge per a la innovació normativa.

vi. Crítica de conjunt: la desconsolidació i la ciutat viva

El debat sobre la desconsolidació va més enllà d'un debat tècnic sobre categories urbanístiques: és un debat sobre el model de ciutat. La ciutat no pot estar quieta. El context actual presenta reptes que fan inviable mantenir un urbanisme estàtic i l'escassetat de sòl disponible fa que la renovació del teixit existent esdevingui la principal via de transformació urbana. Un territori amb manca d'espais de lleure o de verd urbà en plena crisi climàtica, amb una necessitat creixent d'habitatge assequible o fins i tot amb noves exigències tecnològiques i d'accessibilitat que s'imposen a un ritme accelerat necessita eines per adaptar-se al present. A més, aquesta insuficiència d'espais i el deteriorament d'edificacions i terrenys té el seu impacte més intens en barris segregats urbanísticament, amb alts índexs de vulnerabilitat.

La jurisprudència anterior a 2018 tendia, implícitament, a no tenir en compte aquesta evolució. Protegia qui havia contribuït en el passat, però no tenia en compte la dinàmica temporal de les ciutats: una urbanització adequada el 1980 pot ser insuficient el 2025. La nova doctrina ha corregit, en part, aquest desequilibri. En aquest sentit, tant el marc normatiu com la futura interpretació dels tribunals han de permetre establir una major seguretat jurídica per tal de rebaixar la litigiositat dels instruments que plantegin una desconsolidació.

Així, la desconsolidació s'articula com un mecanisme que ha de permetre a les administracions actuar davant l'evolució de la societat i transformar el territori en la mateixa direcció. La regeneració urbana no hauria de ser l'excepció, sinó la regla d'un urbanisme que necessita renovar constantment la ciutat existent, una ciutat viva.

VII. CONCLUSIONS

L'evolució jurisprudencial al voltant de la desconsolidació del sòl urbà consolidat posa de manifest la profunda transformació que ha experimentat el dret urbanístic espanyol. El marc tradicional, vinculat fortament a l'expansió urbana i a la protecció de les expectatives patrimonials dels propietaris, deriva en una concepció orientada cada vegada més cap a la regeneració de la ciutat existent i la sostenibilitat urbana. En aquest nou context, la jurisprudència ha assumit un paper especialment rellevant a l'hora d'interpretar les novetats legislatives i d'adaptar les categories clàssiques del dret urbanístic a les necessitats de transformació de la ciutat consolidada.

L'anàlisi realitzat de la doctrina permet observar que la Sentència del Tribunal Suprem 1563/2018 ha constituït un punt d'inflexió en aquesta evolució. El pronunciament abandona la concepció segons la qual el sòl urbà consolidat tenia un caràcter purament estàtic i admet que, en determinades circumstàncies, les necessitats de transformació del teixit urbà poden justificar la seva descategorització a sòl urbà no consolidat i, per tant, la imposició de nous deures i noves càrregues als propietaris. Tot i això, aquesta possibilitat no es configura com una facultat il·limitada del planificador, sinó que es troba condicionada a l'existència d'una necessitat real de transformació suficientment motivada i al fet que l'actuació prevista generi un benefici al propietari.

Aquesta nova orientació jurisprudencial és el reflex d'una realitat urbana molt diferent de la qual va donar origen a la tradicional distinció entre SUC i SUNC. En aquest sentit ja ha avançat la legislació estatal, en renunciar a la classificació tripartida i fer èmfasi en les actuacions de transformació com a element vertebrador del règim urbanístic del sòl. Les ciutats contemporànies afronten un repte majúscul amb la rehabilitació de teixits urbans degradats, l'adaptació al canvi climàtic, l'accessibilitat, i la renovació i increment de dotacions i espais públics. Tot, a més, sense haver de recórrer a nous processos d'expansió urbana ni consum de sòl. En aquest escenari, s'ha pogut comprovar com limitar absolutament la possibilitat de transformar el sòl consolidat i d'imposar noves càrregues sobre ell dificulta de manera significativa les actuacions de regeneració urbana, reduint així la capacitat del planejament per donar resposta a les necessitats col·lectives.

Tot i això, l'estudi realitzat també evidencia que la nova doctrina genera importants interrogants jurídics. La delimitació dels requisits que permeten justificar la desconsolidació d'un sòl presenta un elevat grau d'indeterminació i deixa una àmplia

zona per a la interpretació: conceptes com la necessitat real d'intervenció, la motivació reforçada o l'extensió de la intervenció no disposen encara d'uns límits jurisprudencials completament definits. Aquesta situació pot generar tensions amb els principis de seguretat jurídica i proporcionalitat, especialment tenint en compte que, en un gran nombre de casos, els propietaris del sòl afectat ja hauran fet front a les càrregues urbanístiques de primera urbanització.

Més enllà de la discussió estrictament tècnica sobre el règim jurídic de la desconsolidació, el debat presentat posa de manifest una qüestió de fons més rellevant: la necessitat de redefinir la relació entre territori, propietat i interès col·lectiu en el marc de la ciutat contemporània. Des de mitjans del segle XX, el dret urbanístic s'ha fonamentat sobre la idea d'una ciutat en constant expansió, en què la principal funció del planejament consistia en ordenar el creixement urbà d'àmbits cada vegada més diversos i dispersos. En canvi, les necessitats actuals passen per intervenir sobre espais preexistents i ja consolidats, adaptar barris i usos, i renovar infraestructures obsoletes per tal de respondre a problemes socials i habitacionals que no poden ser solucionats únicament a través del creixement perifèric.

En aquest context, la desconsolidació apareix com una eina més que permet concebre la ciutat no com una realitat estàtica, sinó com una estructura viva, dinàmica i permanentment transformable. Aquesta idea no implica negar la importància de la seguretat jurídica ni reduir les garanties dels propietaris, sinó reconèixer que la funció social de la propietat urbana adquireix una dimensió especialment intensa en el moment en què el planejament ha de donar resposta a necessitats col·lectives vinculades a la qualitat urbana, la sostenibilitat o el dret a la ciutat. Precisament per això, el futur desenvolupament de la doctrina jurisprudencial haurà d'aprofundir en aquest equilibri especialment delicat.

La desconsolidació del sòl urbà consolidat i el nou marc jurisprudencial analitzat en aquest treball reflecteixen una profunda evolució del marc urbanístic actual: és un dels grans indicadors del pas d'un urbanisme orientat principalment al creixement cap a un urbanisme centrat en la cura, adaptació i regeneració de la ciutat existent. És en aquest canvi de paradigma on la jurisprudència recent adquireix la seva veritable transcendència, perquè no només redefineix categories tècniques del dret del sòl, sinó que contribueix a reformular i repensar la pròpia manera d'entendre la ciutat, la seva transformació i el seu futur.

VIII. BIBLIOGRAFIA

i. Doctrina

Aguirre i Font, J. M. (2019). *La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona*. Revista Jurídica de Catalunya, (1), 101–122.

Berberoff Ayuda, D. (2018). *A vueltas con la reclasificación del suelo urbano consolidado en no consolidado*. El Derecho (Lefebvre). Disponible a: https://elderecho.com/a-vueltas-con-la-reclasificacion-del-suelo-urbano-consolidado-en-no-consolidado

Caruz Arcos, E. (2020). *La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre la «desconsolidación» del suelo urbano en actuaciones de renovación, regeneración o rehabilitación urbana*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 54(335), 41–62. Disponible a: https://revista.proeditio.com/rdu/article/view/5629

Gómez Fernández, D. (2020). *El Supremo reitera que es posible degradar el suelo urbano consolidado con condiciones*. Derecho Administrativo y Urbanismo. Disponible a: https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/el-supremo-reitera-que-es-posible-degradar-el-suelo-urbano-no-consolidado-con-condiciones

González-Varas Ibáñez, S. (2022). *El suelo urbano*. esPublicoBlog. Disponible a: https://www.administracionpublica.com/el-suelo-urbano/

Hervás Más, J. (2009). *Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la ciudad*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, (5), 732.

Martín Valdivia, S. M. (2020). *El fin del mito de la inmutabilidad del suelo consolidado: otro axioma abatido.* Revista de urbanismo y edificación, (44), 191–205. Disponible a: https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTREV/7608842

Roger Fernández, G. (2016). *Gestionar la ciudad consolidada: novedades instrumentales en la Ley Valenciana 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje y en la legislación estatal* (pp. 22–23). Tirant lo Blanch.

Santana Rodríguez, J. J., i Suay Rincón, J. J. (2021). *La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación*. Revista General de Derecho Administrativo, (56). Disponible a: https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511469

Tolosa Tribiño, C. (2019). *Parámetros jurisprudenciales de las actuaciones en suelo urbano*. El Derecho / Derecho Local. Disponible a: https://derecholocal.es/opinion/parametros-jurisprudenciales-de-las-actuaciones-en-suelo-urbano

Velasco Caballero, F. (2018). *El Tribunal Supremo permite la «desconsolidación» de suelo urbano*. Blog de Francisco Velasco. Disponible a: https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2018/12/03/el-tribunal-supremo-permite-la-desconsolidacion-de-suelo-urbano/

ii. Normativa

Constitució Espanyola. (1978). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 311, de 29 de desembre de 1978). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre el Règim del Sòl i Valoracions. (1998). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 89). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788

Llei 8/2007, de 28 de maig, de Sòl. (2007). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 128). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701

Llei 8/2013, de 26 de juny, de Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbanes. (2013). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 153). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938

Reial Decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana. (1976). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 144). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506

Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Sòl. (2008). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 154). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-10792

Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana. (2015). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 261). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723

Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya. (2010). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Disponible a: https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=546114

Llei 3/2012, de 22 de febrer, de Modificació del Text Refós de la Llei d'Urbanisme. (2012). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Disponible a: https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=600710

Llei 9/2001, de 17 de juliol, del Sòl de la Comunitat de Madrid. (2001). *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid*. Disponible a: https://gestiona.comunidad.madrid/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=520&eli=true#no-back-button

Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'Ordenació Urbanística d'Andalusia. (2003). *Butlletí Oficial de l'Estat* (núm. 12). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-811

Decret Legislatiu, de 18 de juny de 2021, del Consell, d'aprovació del Text Refós de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge. (2021). *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (núm. 9130). Disponible a: https://dogv.gva.es/datos/2021/07/16/pdf/2021_7508.pdf

Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als Serveis en el Mercat Interior. (2006). *Diari Oficial de la Unió Europea* (L 376). Disponible a: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2006-82665

iii. Jurisprudència

Tribunal Constitucional (Ple). (1997, 20 de març). Sentència núm. 61/1997 (rec. 2477/1992). ECLI:ES:TC:1997:61.

Tribunal Constitucional (Ple). (2001, 11 de juliol). Sentència núm. 164/2001 (rec. 2329/1998). ECLI:ES:TC:2001:164.

Tribunal Constitucional (Ple). (2002, 27 de febrer). Sentència núm. 54/2002 (rec. 2411/1998). ECLI:ES:TC:2002:54.

Tribunal Constitucional (Ple). (2014, 12 de juny). Sentència núm. 94/2014 (rec. 4865/2012). ECLI:ES:TC:2014:94.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2001, 14 de desembre). Sentència núm. 9841/2001 (rec. 7791/1997). ECLI:ES:TS:2001:9841.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2006, 31 de maig). Sentència núm. 3587/2006 (rec. 1835/2003). ECLI:ES:TS:2006:3587.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2008, 23 de setembre). Sentència núm. 5153/2008 (rec. 4731/2004). ECLI:ES:TS:2008:5153.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2011, 8 de setembre). Sentència núm. 5656/2011 (rec. 2510/2008). ECLI:ES:TS:2011:5656.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2012, 6 de juliol). Sentència núm. 5450/2012 (rec. 1531/2009). ECLI:ES:TS:2012:5450.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2012, 10 de maig). Sentència núm. 3239/2012 (rec. 6585/2009). ECLI:ES:TS:2012:3239.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2014, 11 d'abril). Sentència núm. 1615/2014 (rec. 5443/2011). ECLI:ES:TS:2014:1615.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2016, 18 de novembre). Sentència núm. 2469/2016 (rec. 3223/2015). ECLI:ES:TS:2016:5272.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2017, 20 de juliol). Sentència núm. 1345/2017 (rec. 2168/2016). ECLI:ES:TS:2017:2971.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2018, 16 de febrer). Interlocutòria d'admissió (rec. 6090/2017). ECLI:ES:TS:2018:1400A.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2018, 30 d'octubre). Sentència núm. 1563/2018 (rec. 6090/2017). ECLI:ES:TS:2018:3779.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2020, 14 de febrer). Sentència núm. 195/2020 (rec. 6020/2017). ECLI:ES:TS:2020:598.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2020, 21 de juliol). Sentència núm. 1052/2020 (rec. 2003/2018). ECLI:ES:TS:2020:2391.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2022, 5 de juliol). Sentència núm. 912/2022 (rec. 4677/2021). ECLI:ES:TS:2022:2857.

Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5ª). (2022, 13 de juliol). Sentència núm. 992/2022 (rec. 4676/2021). ECLI:ES:TS:2022:2885.

Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2017, 30 de juny). Sentència núm. 1327/2017 (rec. 379/2011). ECLI:ES:TSJAND:2017:14040.

Tribunal Superior de Justícia de Canàries (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2ª). (2004, 23 de gener). Sentència núm. 15/2004 (rec. 772/2001). ECLI:ES:TSJICAN:2004:232.

Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2023, 18 de desembre). Sentència núm. 606/2023 (rec. 289/2023). ECLI:ES:TSJEXT:2023:1319.

Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2023, 5 d'octubre). Sentència núm. 484/2023 (rec. 68/2022). ECLI:ES:TSJCV:2023:4822.

Tribunal Superior de Justícia de Madrid (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2015, 2 de febrer). Sentència núm. 77/2015 (rec. 371/2013). ECLI:ES:TSJM:2015:318.

Tribunal Superior de Justícia de Madrid (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2017, 3 de febrer). Sentència núm. 72/2017 (rec. 814/2015). ECLI:ES:TSJM:2017:62.

Tribunal Superior de Justícia de Madrid (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1ª). (2017, 12 de juny). Sentència núm. 463/2017 (rec. 1679/2015). ECLI:ES:TSJM:2017:7623.