



Roj: **STSJ CAT 1436/2023 - ECLI:ES:TSCAT:2023:1436**

Id Cendoj: **08019330032023100064**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **27/01/2023**

Nº de Recurso: **393/2017**

Nº de Resolución: **242/2023**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FRANCISCO LOPEZ VAZQUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 1436/2023,**
AATSJ CAT 232/2023

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección Tercera

Recurso ordinario número **393/2017**

Partes: D^a. Eva María contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Manresa

SENTENCIA N° 242

Ilmos. Sres. Magistrados

Manuel Táboas Bentanachs (preside)

Francisco López Vázquez

José Alberto Magariños Yáñez

En la ciudad de Barcelona, a veintisiete de enero de dos mil veintitrés.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida al efecto para la votación y fallo, ha visto, en el nombre de S.M. el Rey de España, el recurso contencioso administrativo seguido ante la misma con el número de referencia, promovido a instancia de D^a. Eva María, representada por la procuradora de los tribunales Sra. Aznárez Domingo y defendida por el letrado Sr. Sánchez Gómez, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por su letrado, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de Manresa, representado por el procurador de los tribunales Sr. Fontquerni Bas y defendido por la letrada Sra. Camprubí i Duocastella, en relación con actuaciones en materia de **urbanismo**, siendo la cuantía del recurso indeterminada, y

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso y, recibido el expediente, le fue entregado para que dedujese escrito de demanda, donde solicitó se dictase sentencia estimatoria de sus pretensiones. Conferido traslado a las demandadas, contestaron la demanda, consignando los hechos y fundamentos de derecho que entendieron aplicables, solicitando la desestimación de las pretensiones de la parte actora.

SEGUNDO. Recibidos los autos a prueba, fueron practicadas las consideradas pertinentes de entre las propuestas, continuando el proceso sus trámites hasta el de conclusiones, donde las partes presentaron



alegaciones en defensa de sus pretensiones respectivas, quedando el pleito concluso para sentencia y señalándose la votación y fallo para el día 26 de enero de 2.023.

TERCERO. En la sustanciación del proceso se han cumplido las prescripciones legales, salvo las referidas a los plazos, ante la importante carga de trabajo que pende ante esta sección. Es ponente el Ilmo. Sr. López Vázquez, quien expresa el parecer unánime del tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Catalunya Central de 6 de junio de 2.017, aprobando definitivamente el Plan de ordenación urbanística municipal de Manresa, y la resolución del Sr. director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de septiembre de 2.017, dando su conformidad al texto refundido (DOGC. 26-10-17).

Se interesa en la demanda la anulación de los acuerdos impugnados en lo referido a la delimitación del polígono de actuación urbanística de mejora urbana puntual PAU(m) 032 "Pont de Vilomara", condenando a la demandada a tramitar el expediente administrativo necesario para suprimir esa delimitación, manteniéndose la ordenación del suelo en la misma condición que la del resto de las fincas de la misma manzana y dejándose sin efecto la calificación urbanística clave "SJ espai lliure d'edificació" que recae sobre las fincas de autos.

Con carácter subsidiario, para el caso de mantenerse la calificación "SJ" de las fincas, se solicita la condena las demandadas a indemnizarla económicamente en la cantidad que se determine en ejecución de sentencia por la limitación singular de ello derivada.

SEGUNDO. Dice la actora ser titular de cuatro fincas urbanas situadas en la CARRETERA000 y CALLE000, que el anterior plan general de 1.997 consideró como suelo urbano. En la aprobación provisional y definitiva del nuevo plan que ahora impugna se incluyeron las fincas, en todo o en parte, en el polígono de actuación urbanística de mejora PAU(m) 032 "Pont de Vilomara", considerándolas como suelo urbano no consolidado y exigiéndose a los propietarios nuevas cesiones.

Denuncia la actora lo injustificado e incoherente con la realidad de tales determinaciones, que supondrían la desconsolidación de un suelo urbano ya consolidado y con todos los servicios urbanísticos, reduciendo la edificabilidad otorgada por el anterior plan, con infracción del ordenamiento jurídico y vulneración del justo reparto de beneficios y cargas, pudiendo conseguirse sus finalidades mediante una actuación aislada.

TERCERO. Debe recordarse ya de inicio que, en la mera hipótesis de que esta sala hubiera de anular en todo o en parte cualquiera de los preceptos concretos del instrumento de planeamiento que aquí se impugna, no cabría en esta sentencia fijar en su sustitución una redacción alternativa, función que no le corresponde, desde el momento en que el artículo 71.2 de la ley jurisdiccional establece que los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.

La potestad administrativa de planeamiento, en fin, se extiende a la reforma de éste, pues la naturaleza reglamentaria de los planes, en un sentido, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad, en otro, justifican plenamente el *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la administración, pues los planes, ante todo, establecen una determinada ordenación en atención a lo que el interés público reclama pero, a la vez, y como consecuencia, esa ordenación delimita el contenido del derecho de propiedad. La clasificación y calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente.

Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa, como viene declarando la jurisprudencia (por todas SSTs. 22-11-11 y 19-7-16), que su contenido será, en cada momento, el que derive de la ordenación urbanística, siendo, pues, lícita la modificación de ésta, modificación que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio, dado que las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento, pues el único límite al *ius variandi* viene determinado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que pueda prevalecer frente a ello el criterio del particular, a menos que éste demuestre que lo propuesto por la administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado o que infringe un precepto legal.

También se ha señalado como doctrina muy elaborada en torno a la verdadera naturaleza y significación de lo que ha venido en llamarse *ius variandi* que compete a la administración urbanística en la ordenación

del suelo, materia en la que actúa discrecionalmente, no arbitrariamente, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución, de tal suerte que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la administración, al planificar, ha incurrido en error, o actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, o con falta de motivación, recordando que son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio de que en ciertos casos puedan originarse determinadas indemnizaciones, sin que el plan tenga que establecer mecanismos indemnizadores sobre situaciones concretas, siendo cuando éstas se produzcan el momento de reclamarlas.

Directrices todas ellas condensadas en los artículos 1, 2 y 57 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

CUARTO. Los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado resultan ajenos a la normativa estatal del suelo (que utiliza los términos "suelo rural" y "suelo urbanizado"), habiendo sido introducidos por vez primera en Cataluña por el artículo 31 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, que consideró como comprendido dentro del segundo, por mera exclusión, el suelo

urbano que no tuviese la condición de consolidado. De forma que no podría el anterior plan general de 1.997, atendida su misma fecha de aprobación, haber atribuido a los terrenos de autos la condición de suelo urbano consolidado.

En cualquiera de los casos, en la reforma operada en la Ley 2/2002 por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, se añadió al indicado artículo 31 un segundo párrafo, donde se dispuso que el suelo urbano consolidado se convierte en no consolidado cuando el planeamiento general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores de mejora urbana o a polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b) y d) del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación.

Precepto que autoriza al plan a convertir el suelo urbano consolidado en no consolidado concurriendo los requisitos establecidos, como ahora lo hace, en similares términos, el precepto homónimo del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, al disponer lo siguiente:

"Artículo 31. Concepto de suelo urbano no consolidado.

1. Tiene la condición de suelo urbano no consolidado el suelo urbano otro que el consolidado.
2. El suelo urbano consolidado deviene no consolidado cuando el planeamiento urbanístico general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores sujetos a un plan de mejora urbana o en polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b) y d) del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación.
3. Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbano no consolidado sujeto a un plan de mejora urbana, se precisa la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan de mejora urbana, salvo en los casos de las áreas residenciales estratégicas y los sectores de interés supramunicipal, cuya ordenación detallada se establece por medio del correspondiente plan director urbanístico".

QUINTO. La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2.020 (Sección 5ª, recurso 6020/2017) ha establecido lo siguiente:

"PRIMERO. Objeto del recurso:

A.- La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia a la que tiene que dar respuesta esta Sala y Sección (...) consiste en determinar si conforme al T.R. Ley del Suelo de 2008, sigue siendo aplicable la jurisprudencia anterior que prohibía que un nuevo planeamiento -que contemple una determinada transformación urbanística- pueda degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, algo que parece no excluir nuestra sentencia de 20 de julio de 2.017 (casación 2168/16), a fin de confirmar, modificar o puntualizar el criterio sostenido en dicha sentencia, concretando, en su caso, las actuaciones que permiten degradar la condición de consolidado de la que gozaba el suelo (...)

SEGUNDO. Antecedentes jurisprudenciales:

Es cierto, como reconoce la sentencia recurrida y ninguna de las partes discute, que, en torno a la descategorización del suelo urbano, el criterio jurisprudencial, en un primer momento, admitió que el suelo urbano consolidado pudiera "descategorizarse" por el planeamiento urbanístico en supuestos de operaciones

sistemáticas de reforma interior, esto es, era posible desclasificar el suelo urbano consolidado cuando el mismo, por voluntad del planificador, iba a ser sometido a operaciones integrales de reurbanización o regeneración urbanas, lo que suponía la necesaria imposición a los propietarios de las correspondientes obligaciones de urbanización, equidistribución y cesión de dotaciones y de aprovechamiento urbanístico. Esta primera tesis tuvo su reflejo más evidente en la sentencia de 31 de mayo de 2006.

Sin embargo, la posición actual -mayoritaria-, que se inicia con la sentencia de esta Sección Quinta de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04), "asunto Guanarteme", a la que siguieron otras muchas, en las que, sin negar que puedan existir casos en los que es preciso realizar en estos suelos -urbanos consolidados- operaciones integrales de urbanización, de reestructuración urbana, lo que se rechaza es que, en tales casos, sea posible exigir a los propietarios de las parcelas afectadas que cedan parte de ellas para la operación planificada, correspondiendo a la administración adquirir, mediante compra o expropiación, la propiedad de los suelos que considere necesarios y hacerse cargo de los costos de su urbanización. Si se admitiera esta posibilidad, se decía, nunca finalizaría el proceso urbanizador, situándolo en una posición de continua interinidad, derivada de la necesidad de una permanente posibilidad de exigir el cumplimiento de unos deberes urbanísticos con causa en esa modificación del estatus del suelo afectado, oponiéndose -STS de 18/4/16- a un "elemental principio de equidad" que los propietarios deban volver a costear una y otra vez una urbanización, en una suerte de proceso interminable, en el que en cada ocasión deban ajustarse al nuevo régimen de las cargas y cesiones que resulten de aplicación a medida en que se introducen alteraciones de la normativa vigente.

TERCERO. La nueva normativa:

Determinado ya el criterio jurisprudencial dominante, lo que cabe plantearse es sí, a partir de la Ley del Suelo de 2007, y las que le siguieron (2.008 y 2.015), puede seguir manteniéndose el criterio de la imposibilidad de descategorización del suelo urbano consolidado, cuestión, sobre la que no se pronunció esta Sala sino hasta la referida sentencia de 24 de octubre de 2018, ya que toda la jurisprudencia previa lo era en relación con la LRSV de 1998, antes de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 2007. De ahí que no sea cierta la afirmación del ayuntamiento de que la sentencia aplica la Ley de 1998, sino que, sin desconocer que la normativa aplicable es el TRLS 2/08 (como precisa el párrafo primero del su F.D. Sexto), con base en el criterio jurisprudencial mayoritario referido a la LRSV de 1998, aplica la misma conclusión: imposibilidad de descategorizar un suelo urbano consolidado.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, introdujo una profunda modificación en la regulación estatal anterior (Ley 6/1998, que deroga), al suprimir la técnica clásica de Derecho urbanístico conocida como la clasificación del suelo, e introducir, en su lugar, las llamadas situaciones básicas del suelo (suelo urbanizado y suelo rural).

Su exposición de motivos, señala los motivos de la reforma: "la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional" (apartado 1, párrafo 6). De ahí que se haya concluido con la necesidad de abandonar la clasificación del suelo y acudir a otro instrumento -las situaciones básicas de suelo- que obedece a parámetros diferentes.

A la vez, la nueva legislación estatal del suelo, al tiempo que abandona la técnica de la clasificación del suelo, establece los derechos y deberes de la propiedad del suelo tomando como base las actuaciones de transformación urbanística previstas en el planeamiento".

En consonancia con el objetivo expresado en el citado Preámbulo, el art. 2 del Texto Refundido de 2.015, define las "Actuaciones sobre el medio urbano", como "las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos", añadiendo que "A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7".

El artículo 14 de Ley de 2.007 (y del TR 2008) distinguía, dentro de las actuaciones de transformación urbanística: A) Las actuaciones de urbanización, que incluyen: 1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un suelo en situación de rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente, conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística; 2) Las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado. B) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un



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

Posteriormente, el artículo 7.2, tras la reforma incorporada por la Ley 8/2013, añadió las llamadas actuaciones edificatorias, que son aquellas en las que, sin concurrir los requisitos de las de transformación, precisan de obras complementarias de urbanización y que se dividen en: A) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente; y B) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

CUARTO. El cambio normativo operado por la LS07 y el TRLS08 ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 148/2012, de 5 de julio:

"En el nuevo texto refundido de la Ley de suelo, el legislador estatal -en ejercicio de la competencia que le corresponde ex art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 a 10)- ha establecido estas condiciones básicas abandonando como premisa o presupuesto previo la tradicional clasificación tripartita del suelo y, por ello, dejando la regulación de la clasificación del suelo a las -legislaciones urbanísticas autonómicas, distingue ahora únicamente dos situaciones básicas de suelo: el suelo rural y el suelo urbanizado.

Ahora bien, la ley estatal no establece las facultades y deberes en función de la situación básica en la que se encuentra el suelo. La situación básica tiene incidencia en el estatuto de la propiedad, pero la Ley -a diferencia de lo que hacían las anteriores- no define las facultades y deberes que corresponden a cada clase de suelo", y, añade:

"Estas actuaciones de transformación urbanística comportan, "según su naturaleza y alcance", tal y como se establece en el art. 16.1 del texto refundido de la Ley de suelo, ciertos deberes legales, entre los que se encuentran los de: entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención; entregar el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de aprovechamiento que corresponda a la administración con destino a patrimonio público de suelo; costear y ejecutar las obras de urbanización e infraestructuras de conexión; entregar a la administración las obras e infraestructuras que hayan de formar parte del dominio público o que estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública; garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que sea preciso desalojar dentro del área de actuación; indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas para realizar la transformación urbanística pertinente. Por tanto, los deberes que, hasta la Ley de régimen del suelo y valoraciones se consideraban deberes de los propietarios del suelo urbanizable son ahora deberes más abstractamente vinculados a la realización de actuaciones de transformación urbanística, que además han de modularse o matizarse en función del tipo de transformación urbanística [actuación urbanizadora (nueva o de reforma) o actuación de dotación que puede tener lugar tanto en suelo rural como en suelo urbanizado".

En concreto, la STC 94/2014 sólo impone que los suelos comprendidos en actuaciones de reforma, mejora o regeneración urbana estén considerados como suelo urbano, mientras que su categorización como suelo urbano consolidado o no consolidado depende de la legislación autonómica:

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

Para llegar a esta conclusión, el TC, previamente, tiene que reinterpretar su propia doctrina (STC 164/2001 y STC 54/2002), afirmando que, si bien la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado del artículo 14 LRSV tiene que hacerse ciertamente en los "límites de la realidad", esta doctrina sólo es aplicable a los suelos de "primera urbanización", pero no necesariamente a los suelos sometidos a operaciones de regeneración urbana.

Por tanto, la expresión "en los límites de la realidad" se refiere exclusivamente al grado de urbanización real, fáctica, de los servicios de (primera) urbanización en aquellos suelos que ya son ciudad, pero no se refiere en

ningún caso a los suelos que, estando ya urbanizados, deben ser transformados o reurbanizados según un nuevo planeamiento.

QUINTO. En la sentencia de esta Sala de 20 de julio de 2017 (casación 2168/2016), que confirmó la anulación del APR Mahou-Vicente Calderón como consecuencia de la omisión de reserva de vivienda protegida, ya que debía configurarse como actuación de urbanización y no como actuación de dotación, tal y como pretendían los recurrentes, se decía:

"La ratio decidendi de la sentencia de instancia, para proceder a la estimación el recurso, por no haberse llevado a cabo la reserva de vivienda protegida contemplada en el artículo 10.1.b) del TRLS08, no es otra que la relativa a la clase de "Actuación de transformación urbanística" (artículo 14) que se va a desarrollar, a través del PPRI impugnado en el Área de Planeamiento Remitido (APR) 02.01 "Mahou- Vicente Calderón"; considera la sentencia que tal actuación se incluye en la clase de las denominadas "Actuaciones de Urbanización", y, por ello (ex artículo 10.b, párrafo 2º in fine), la sentencia le impone la obligación de la reserva de suelo con destino a viviendas con protección. Para llegar a tal conclusión -y negar, como pretenden los recurrentes que se está ante una "Actuación de Dotación" (artículo 10.1.b)- la sentencia, en su Fundamento Jurídico Séptimo, con independencia de una interpretación gramatical y sistemática del artículo 14, lleva a cabo una doble motivación o consideración:

En síntesis, la Consideración a) parte de la naturaleza de los terrenos a desarrollar en un nuevo ámbito urbanístico, entendiendo que se está en presencia de SUC (204.218 m2), de los que 92.297 m2 corresponden a titularidad privada (integrado por un suelo industrial con instalaciones demolidas y por el estadio Vicente Calderón), y 111.921 m2 son de titularidad pública y carácter dotacional. Analiza los destinos previstos para las distintas zonas, así como la incorporación de las redes públicas afectadas (M-30 en la parte no soterrada) y dos colegios públicos. En síntesis, pues, en esta primera motivación se concluye señalando que las dotaciones previstas "son el resultado de la adición de las que eran de titularidad pública más la de resultado de las obligaciones de cesiones de los titulares promotores", añadiendo que "[n]o hay un reajuste de dotaciones sino aplicación legal de las determinaciones propias de la nueva ordenación".

La segunda motivación (Consideración b) de la sentencia, esgrimida con la finalidad de considerar la actuación de transformación urbanística a desarrollar en el PPRI como Actuación de Urbanización, y no como Actuación de Dotación (que excluiría la reserva de suelo para viviendas públicas), es que "la Modificación requiere la reforma o renovación íntegra de la urbanización de éste" (ámbito), poniendo de manifiesto que "de hecho el ámbito se crea ex novo con la finalidad fijada en la Memoria. En realidad, la actuación tiene por objeto reformar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado reconvirtiendo los usos".

Esto es, la sentencia ha llegado a la conclusión de que lo que se va a realizar es una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (artículo 14.1.a.2 TRLS08), y, por el contrario, que tal actuación (que la sentencia describe) no tenía -solo- por objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos, actuación que, por otra parte, no hubiera requerido la reforma o renovación de la urbanización (artículo 14.1.b TRLS08).

Las partes, sin embargo, no han desvirtuado la conclusión alcanzada por la sentencia en el sentido de que la actuación -de urbanización y no de dotación- implicaba una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, por cuanto, en síntesis, se han limitado a intentar contrastar nuestra clásica jurisprudencia -producida al calor de la LRSV- con los nuevos conceptos contemplado en el TRLS08 (y hoy en el TRLS15).

Los antiguos -y autonómicos- conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad -quizá sin romperla como ciudad compacta-, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación -y sus correspondientes consecuencias- no viene determinada por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (Actuación de urbanización) es "hacer ciudad" -cuenta con un plus cualitativo-, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia.



Por último, si bien se observa, el TRLS08 no identifica o anuda la clase de actuación urbanística con la tradicional pormenorización del suelo como SUC o como SUNC, pues, contempla la posibilidad de tales transformaciones sobre suelo urbanizable (Actuaciones de nueva urbanización, 14.1.a.1), sobre suelo urbano consolidado (Actuaciones de reforma de urbanización, 14.1.a.2), y, posiblemente, sobre suelo urbano no consolidado (Actuaciones de dotación) aunque este supuesto es difícil de caracterizar.

Insistimos, pues, en que las recurrentes no han desvirtuado la valoración y conclusión -ampliamente motivada de la sentencia de instancia-, sin que, por otra parte, la jurisprudencia de esta Sala que se pretende contraponer, se ajuste -hoy- a los nuevos parámetros o conceptos que hemos examinado, estando construida, más bien, sobre otros conceptos que hoy carecen de relevancia".

Del contenido de la referida sentencia, se puede extraer la conclusión de que lo determinante a partir de ahora no será tanto la clasificación del suelo, sino el tipo de actuación de transformación del suelo que se pretende llevar a cabo sobre el mismo".

También nuestra sentencia 3653/2017, sobre el mismo PGOU de Málaga, recoge en su FJ3 la evolución jurisprudencial sobre el SUC y el SUNC, afirmando que:

"El nuevo escenario, pues, se sitúa, en los términos previstos en el TRLS08 (y en el vigente TRLS15), en la acreditación y prueba de si lo que se va a realizar mediante una "Actuación de transformación urbanística" de una ciudad -en este caso en el Área de Reforma Interior "SUNC-R-P.2 Camino de San Rafael" de Málaga)- es "una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (artículo 14.1.a.2 TRLS08 (EDL 2008/89754))", o bien si tal Actuación tiene por "objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos, actuación que, por otra parte, no hubiera requerido la reforma o renovación de la urbanización (artículo 14.1.b TRLS08.

Mas, tal escenario, necesariamente, debe situarse sobre la concreta realidad fáctica existente -y sobre la realidad de las cesiones realizadas- cuya transformación se pretende, imaginando y proyectando la finalidad perseguida con la transformación urbanística, en cuyo proceso deberán de ser tenidos en cuenta aspectos cuantitativos (como es la extensión de lo que se transforma con la actuación urbanística), cualitativos (como son los nuevos usos que se implementan y su similitud con los anteriores), o, incluso, de conservación o utilización de la realidad (esto es, teniendo en cuenta lo "aprovechable" del antiguo escenario en el nuevo que se proyecta)".

SEXTO. Como decíamos en nuestra sentencia de 30 de octubre pasado (casación 6090/17), para dar respuesta a la cuestión objeto del presente recurso, hemos de partir del importante cambio normativo en orden a la definición del modelo de desarrollo urbano en nuestras ciudades. En este sentido, tanto la Ley estatal 8/2007, del Suelo, como en el posterior Texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/08, y el vigente Real Decreto Legislativo 7/15, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, tratan de implantar un modelo de desarrollo que desplace la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado, por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo.

El preámbulo de estas Leyes se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, que propone que "Para poder controlar mejor la continua tendencia a la expansión de las ciudades, los Estados miembros y sus autoridades locales y regionales deben apoyarse en la idea de la "ciudad compacta" (o ciudad de pequeñas distancias). Esto incluye, por ejemplo, el control de la extensión de las áreas urbanizables, en el marco de una política urbanística cuidadosa, particularmente en las periferias urbanas y en muchas zonas costeras".

La Ley del suelo estatal establece con claridad meridiana que las políticas urbanas se deben basar en la regeneración y mejora de los tejidos existentes y no en nuevas ocupaciones de suelo. En la propia Ley, el concepto de actuaciones de urbanización comprende tanto las de reforma o renovación del suelo ya urbanizado como las de primera transformación del suelo rural, si bien estas últimas en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas.

Como señala el preámbulo de la Ley: "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente".

La decisión del legislador de 2007/2008 es clara y evidente cuando afirma:

"Esta situación no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que

siente unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo".

La "Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local" aprobada en 2.011, contiene directrices y medidas relacionadas con la edificación y con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos. Entre las primeras, figura el uso lo más eficiente posible del suelo y el máximo aprovechamiento viable y racional del patrimonio inmobiliario existente, "apoyándose en la rehabilitación y reutilización de las edificaciones existentes frente a la construcción nueva, postulando la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de la inversión pública, especialmente sobre los centros urbanos y los barrios vulnerables, mediante políticas integradas y enfoques transversales y multisectoriales".

En este aspecto es revelador el Preámbulo de la Ley 8/13, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuando afirma que "La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes".

SÉPTIMO. Según la nueva regulación, las obligaciones de los propietarios no van a venir ya determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se vaya a acometer sobre el mismo, dado que la legislación urbanística ya no tiene como finalidad esencial la formación de un nuevo tejido urbano sobre la base de una progresiva ejecución de distintas actuaciones a realizar sobre el suelo, que daba lugar a la consolidación de situaciones cuya revisión no era posible, sino que, como afirma el art. 4 de la nueva Ley "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste".

A partir de esta nueva normativa, es necesario adaptar nuestro criterio, pues tal y como establece el art. 18, los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, de forma tal que los mismos se vinculan a dichas actuaciones y a la existencia de un verdadero y justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado.

Si bien es posible que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas, pero para ello será exigible que se motive, con una motivación reforzada, la concurrencia de tal circunstancia en la propia Memoria del plan y la conveniencia, en aras de los intereses públicos siempre que tales actuaciones respondan a necesidades reales, evitando así que la mera voluntad transformadora basada en criterios de mera oportunidad, provoque efectos sobre los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde se ubican sus viviendas o locales.

OCTAVO. Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:

Con base en cuanto ha quedado expuesto en los precedentes F.D., en relación con el interrogante que presentaba interés casacional objetivo, debemos responder que conforme al T.R. Ley del Suelo de 2008, la jurisprudencia anterior ha de ser matizada en el sentido de que un nuevo planeamiento que contempla una determinada transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación, puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, siempre que quede justificado en la Memoria, con una motivación reforzada, la conveniencia, desde el prisma de los intereses públicos, de acometer tales actuaciones, que, además, han de responder a necesidades reales.

NOVENO. Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:

1.- Con arreglo a esta interpretación, es claro que, cumplidos los requisitos previstos en el F.D. anterior y, siempre que se trate de actuaciones de transformación urbanística de renovación, regeneración o

rehabilitación (reflejadas en el F.D. Tercero) cabe la descategorización del suelo urbano, concepto, en todo caso ya, de escasa relevancia (...)"

SEXO. La memoria de ordenación del plan de autos establece en su apartado 6.2, "Els instruments en sòl urbà", tres instrumentos principales para su desarrollo: 1) Planes de mejora urbana, destinados a definir la reordenación y gestión de un ámbito determinado; 2) Polígonos de actuación urbanística, delimitados con objeto de distribuir los beneficios y cargas y completar los servicios urbanísticos necesarios; 3) Cesiones de sistema viario, en los casos en que para adquirir la condición de solar queden únicamente pendientes cesiones y urbanización del sistema viario.

Entre los polígonos de actuación urbanística que delimita el plan, el artículo 248 distingue: 1) Los de ámbitos con proyecto de reparcelación aprobado (PAUp) que, pese a ello, todavía no han completado su desarrollo o son ámbitos consolidados que provienen de actuaciones conjuntas de viviendas y urbanización, pero que no han sido objeto de cesión de suelos públicos; 2) Los polígonos de actuación urbanística para la mejora urbana puntual (PAUm) que, sin suponer transformación del tejido urbano y de los usos existentes, se delimitan con el objeto de reordenar el ámbito; 3) Los polígonos de actuación urbanística de transformación urbana (PAUt), con el objeto de transformar el tejido urbano y los usos existentes.

Los polígonos para la mejora urbana puntual, de los que el plan de autos delimita cincuenta, en uno de los cuales se han incluido las fincas de la recurrente, son ámbitos donde se prevé una actuación de mejora puntual de escaso alcance y que, por tanto, no comportan una transformación urbanística global, limitándose su ámbito de actuación, que no supone la reconversión en cuanto a la estructura fundamental, la edificación existente o los usos principales, por lo que estos polígonos no quedan sometidos a los deberes de cesión de suelo ni a la reserva de suelo para vivienda protegida, incluyéndose también en ellos un ámbito que tiene por objeto único el de mejorar la accesibilidad de un conjunto de núcleos existentes, por lo que su desarrollo no comporta la creación de nuevas viviendas.

El polígono de actuación urbanística de autos, 032 "Pont de Vilomara" que delimita el plan comprende, según su ficha, las parcelas de la CARRETERA000, justo antes de su confluencia con la calle de Sant Cristòfol, vinculadas al trazado de la acequia, con el objetivo y finalidad de conseguir la recuperación del trazado de esta infraestructura como espacio público, estableciendo un recorrido de viandantes en continuidad con el existente en la manzana confrontante. Se consideran los terrenos como suelo urbano no consolidado, imponiéndose la cesión obligatoria y gratuita del suelo reservado por el plan para sistemas, estableciéndose el sistema de actuación por reparcelación, ya sea por compensación o por concertación, debiendo hacerse cargo los propietarios de todos los costes de urbanización del sistema viario que se localiza, así como de los correspondientes a las infraestructuras de conexión con los sistemas urbanísticos exteriores, incluidas las infraestructuras de saneamiento necesarias para el funcionamiento de la actuación urbanística, de acuerdo con las determinaciones del plan y las prescripciones de la agencia catalana del agua, sin que se establezcan cesiones del 10% del aprovechamiento urbanístico.

Pues bien, a la vista de las matizaciones contenidas en la anterior doctrina jurisprudencial y con independencia de que la actuación urbanística del caso pueda o no ser considerada como de regeneración o rehabilitación urbana de cierta importancia, es lo cierto que, como se ha visto, no se exige a los propietarios del ámbito de que se trata la cesión del 10 % del aprovechamiento urbanístico, sino únicamente las cesiones para sistemas y el hacerse cargo de los costes de urbanización del sistema viario que se localiza, así como de los correspondientes a las infraestructuras de conexión con los sistemas urbanísticos exteriores, incluidas las infraestructuras de saneamiento necesarias para el funcionamiento de la actuación urbanística, de acuerdo con las determinaciones del plan y las prescripciones de la agencia catalana del agua. A cuya finalidad aparece como adecuada la consideración del suelo como urbano no consolidado, sin que sea exigible al efecto ninguna motivación reforzada en la memoria del plan, ni se observe la producción a la actora de ninguna vinculación singular por la que debiera ser indemnizada.

SÉPTIMO. Visto el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional, procede condenar en costas a la parte actora, con el límite que se dirá. Vistos los preceptos citados y demás de aplicación al caso de autos,

FALLAMOS

DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de D^a. Eva María contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Catalunya Central de 6 de junio de 2.017, aprobando definitivamente el Plan de ordenación urbanística municipal de Manresa, y contra la resolución del Sr. director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de septiembre de 2.017, dando su conformidad al texto refundido. Con imposición de costas a la parte actora, con un límite máximo por todos los conceptos, IVA incluido, de **1.500 euros (mil quinientos euros) por cada una de las partes demandadas.**



Notifíquese esta sentencia a las partes haciendo saber que podrán interponer frente a ella recurso de casación, preparándolo ante esta misma sala y sección, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª, Capítulo III, Título IV, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en el plazo previsto en su artículo 89.1.

Adviértase de que en el Boletín Oficial del Estado nº 162, de 6 de julio de 2.016, aparece publicado el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2.016 sobre extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación literal a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, constituido en audiencia pública. Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ