

# EDJ 2011/26010

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 25-3-2011, rec. 2827/2007  
Pte: Calvo Rojas, Eduardo

## Resumen

*El TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del TSJ Asturias en relación con el Acuerdo adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, por el que se aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Concejo de Siero, declarando la nulidad del mencionado Plan General en el particular relativo a la consideración de la parcela de los recurrentes como suelo urbano no consolidado y declarando la procedencia de su declaración como suelo urbano consolidado, estimando insuficiente el criterio de la Sala, que desconociendo la realidad de la parcela y los servicios y dotaciones con que cuenta, procedió a su declaración como suelo urbano no consolidado, sin que puedan ser considerados criterios suficientes, el hecho de estar rodeado de terrenos vacantes de construcción y de que el nuevo planeamiento contemple una determinada transformación urbanística.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 6/1998 de 13 abril 1998. Régimen del Suelo y Valoraciones  
art.8 , art.14.1 , art.14.2

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	4
FALLO .....	7

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

#### ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### URBANISMO

##### Clases de planes

##### Planes generales municipales

##### En general

##### Régimen urbanístico del suelo

##### Suelo urbano

##### Conceptuación, requisitos

##### En general

##### Accesos y servicios

##### Carácter reglado; cuestión de hecho

### FICHA TÉCNICA

Favorable a: Particular; Desfavorable a: Admón. autonómica (funciones legislativas), Admón. local (funciones legislativas)

Procedimiento: Recurso de casación

#### Legislación

Aplica art.8, art.14apa.1, art.14apa.2 de Ley 6/1998 de 13 abril 1998. Régimen del Suelo y Valoraciones

Cita art.217 de Ley 1/2000 de 7 enero 2000. Ley de Enjuiciamiento Civil LEC

Cita art.51apa.1 de Ley Canarias 9/1999 de 13 mayo 1999. Ordenación del Territorio de Canarias

Cita art.14 de Ley 6/1998 de 13 abril 1998. Régimen del Suelo y Valoraciones

Cita art.1 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Cita art.117apa.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.1apa.7 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

#### Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 29 abril 2011 (J2011/114146)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Clasificación del suelo - Calificación y clasificación, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general por STS Sala 3ª de 31 mayo 2011 (J2011/140325)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - En suelo urbano por STS Sala 3ª de 8 septiembre 2011 (J2011/210661)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ordenación urbanística - Ordenación del territorio por STS Sala 3ª de 20 octubre 2011 (J2011/242382)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - En suelo urbano por STS Sala 3ª de 27 octubre 2011 (J2011/263135)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes parciales - Aprobación - Definitiva por STS Sala 3ª de 8 noviembre 2011 (J2011/270666)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 diciembre 2011 (J2011/298315)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 21 diciembre 2011 (J2011/298358)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Cuestiones generales por STSJ Comunidad Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 noviembre 2011 (J2011/310976)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general por STS Sala 3ª de 22 diciembre 2011 (J2011/333394)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes especiales de reforma interior por STSJ Comunidad Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 diciembre 2011 (J2011/342095)

Citada en el mismo sentido por STSJ Canarias (sede Santa Cruz) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 diciembre 2011 (J2011/344021)

Citada en el mismo sentido por STSJ la Comunidad Valenciana Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 noviembre 2011 (J2011/371231)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - Supuestos diversos por STS Sala 3ª de 29 mayo 2012 (J2012/103931)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Potestad de planeamiento - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - Generales, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Cuestiones generales por STS Sala 3ª de 15 junio 2012 (J2012/125393)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - En suelo urbano por STS Sala 3ª de 15 junio 2012 (J2012/125394)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - Accesos y servicios por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 junio 2012 (J2012/143236)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 6 julio 2012 (J2012/159270)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general por STS Sala 3ª de 9 febrero 2012 (J2012/16730)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Modificación por STS Sala 3ª de 16 febrero 2012 (J2012/19188)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Valoración - Otros criterios por STS Sala 3ª de 10 julio 2012 (J2012/201291)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Modificación por STS Sala 3ª de 12 enero 2012 (J2012/2047)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - En suelo urbano por STS Sala 3ª de 4 octubre 2012 (J2012/221528)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - En suelo urbano por STS Sala 3ª de 4 octubre 2012 (J2012/221531)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - En general por STS Sala 3ª de 15 noviembre 2012 (J2012/284032)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Potestad de planeamiento - En general por STS Sala 3ª de 12 diciembre 2012 (J2012/307217)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Servicios; prueba de su existencia real por STS Sala 3ª de 15 marzo 2012 (J2012/49639)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Proyectos de delimitación de suelo urbano por STS Sala 3ª de 22 marzo 2012 (J2012/50076)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ordenación urbanística - Ordenación del territorio, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Cuestiones generales por STSJ Cast-León (Vall) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 marzo 2012 (J2012/64422)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - En general por STS Sala 3ª de 26 enero 2012 (J2012/7174)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 21 marzo 2012 (J2012/77126)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general por STS Sala 3ª de 11 mayo 2012 (J2012/93564)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 10 mayo 2012 (J2012/93689)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Revisión, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Otras cuestiones por STS Sala 3ª de 10 mayo 2012 (J2012/93692)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - En suelo urbano por STS Sala 3ª de 10 mayo 2012 (J2012/93693)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Estudios de detalle - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Estudios de detalle - Contenido; determinaciones por STS Sala 3ª de 8 marzo 2013 (J2013/27833)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 enero 2013 (J2013/6651)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 17 diciembre 2009 (J2009/300153)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general STS Sala 3ª de 23 septiembre 2008 (J2008/178535)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general STS Sala 3ª de 19 mayo 2008 (J2008/73248)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general STS Sala 3ª de 12 mayo 2008 (J2008/67038)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Suelo urbano - Conceptuación, requisitos - En general STS Sala 3ª de 28 enero 2008 (J2008/5095)

Cita STC Pleno de 27 febrero 2002 (J2002/2780)

Cita STC Pleno de 11 julio 2001 (J2001/14932)

## Bibliografía

Citada en "Ius variandi y suelo urbano consolidado"

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil once.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación num. 2827/2007, interpuesto por la Procuradora Dª Isabel Soberón García de Enterría, en representación de D. José Carlos y Dª Candida, contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 10 de abril de 2007 (recurso num. 1026/2002). Se han personado en las presentes actuaciones, como parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE SIERO, representado por la Procuradora Dª María Eva de Guinea y Ruenes; y el PRINCIPADO DE ASTURIAS, representado y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, dictó sentencia con fecha 10 de abril de 2007 (recurso num. 1026/2002) en cuya parte dispositiva se establece:

### FALLO

Desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por José Carlos contra el Acuerdo de 4 de junio de 2002, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA), por el que se aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Concejo de Siero, publicado en el BOPA de 30 de julio de 2002 (expte. CUOTA 1558/2001). Sin costas.

SEGUNDO.- Según explica la sentencia en su fundamento segundo, el debate se planteaba en el proceso de instancia en los siguientes términos:

(...) SEGUNDO.- Considera la actora que la calificación que se atribuye a la parcela de su propiedad -suelo urbano no consolidado-, no es ajustada a Derecho, ya que cuenta con todos los servicios precisos para tener la condición de solar y sobre ella se levanta una edificación construida con licencia de 10/2/1966, que da frente a una vía pública (Avda. de Oviedo) y se halla inmersa en la trama urbana, por lo que -entiende el recurrente- se vulnera el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, sin que sea aplicable la Ley 3/2002, ya que su entrada en vigor se produjo con posterioridad a la publicación del PGOU revisado; asimismo argumenta que no se indica el aprovechamiento correspondiente a las distintas unidades y, por todo ello, solicita que se dicte sentencia por la que se declare la nulidad del PGOU, por no ser ajustado a Derecho, en los términos expuestos en la fundamentación jurídica de la demanda o, subsidiariamente, que se declare "que el terreno-solar propiedad de mis representados constituye a todos los efectos suelo urbano consolidado". A los

anteriores argumentos, se oponen las Administraciones codemandadas, destacando el Ayuntamiento de Siero el sustancial cambio de ordenación respecto de la existente, así como la existencia de un espacio vacío sin edificar en la parte trasera de la edificación.

Con ese punto de partida, la sentencia explica, en su fundamento tercero, los criterios legales y jurisprudenciales establecidos sobre la categorización del suelo urbano en consolidado y no consolidado, incidiendo en que:

(...) La distinción entre suelo urbano consolidado o no consolidado no constituye una novedad del art. 24 Ley 3/2002 (hoy, art. 114 D. Leg. 1/2004), puesto que ya resultaba del art. 8 LRSV 1998. Dicha diferenciación estriba, desde el punto de vista de la gestión urbanística, en la necesidad o no de llevar a cabo actuaciones sistemáticas, mediante la delimitación de polígonos o unidades de ejecución, que hagan posible la equitativa distribución de cargas y beneficios del proceso urbanizador, así como las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico a la Administración. En el suelo urbano consolidado no se requieren actuaciones sistemáticas, ni es procedente la cesión a la Administración de porcentaje alguno de aprovechamiento urbanístico (así, entre otras, SSTSJ Asturias, sec. 1ª, de 22-10-2002, num. 56/2002, rec. 22/2002; sec. 2ª, de 16-9-2005, num. 1429/2005, rec. 339/2001; sec. 2ª, de 8-2-2006, num. 125/2006, rec. 1013/2001), lo que permite la concesión de licencia una vez cumplidos los requisitos mínimos para que la parcela adquiera la condición de solar. Por el contrario, en el suelo urbano no consolidado, las operaciones de ejecución requieren del correspondiente planeamiento secundario y la delimitación de unidades de ejecución, lo cual impide el otorgamiento de licencias en tanto no se haya producido dicho desarrollo.

Finalmente, en su fundamento cuarto de la sentencia, la Sala de instancia concluye que la finca objeto de controversia se clasificó correctamente como suelo urbano no consolidado porque:

(...) De la prueba practicada en este proceso, que se limita al expediente administrativo y al informe técnico aportado por el Ayuntamiento de Siero, aparece acreditado que el terreno en cuestión "se encuentra rodeado por su parte trasera de una importante superficie vacante de construcciones". Por otra parte, de la comparación gráfica que incluye dicho informe, resulta que la ordenación es sustancialmente distinta y que no se ha producido la urbanización prevista en el planeamiento de 1988. En el orden puramente fáctico, nada ha probado la actora como fundamento de sus pretensiones, puesto que únicamente ha propuesto prueba documental, siendo así que le incumbe la carga de probar en el proceso los hechos normalmente constitutivos de sus pretensiones (art. 217 LEC EDL 2000/77463 ). En el plano jurídico, las genéricas alegaciones que se efectúan sobre la vulneración del régimen urbanístico de la propiedad del suelo o sobre la falta de indicación de los usos y aprovechamientos carecen por completo de sustento argumental: no aprecia esta Sala -ni el recurrente explica- en qué consisten las supuestas contradicciones que invoca entre los términos del PGOU y el art. 8 LRSV; por otra parte, los distintos usos se detallan y regulan en un numeroso grupo de preceptos, dentro del Capítulo II del PGOU, y los aprovechamientos fueron introducidos como prescripción por la CUOTA en el propio acuerdo aprobatorio que se recurre, incorporándose al posterior texto refundido. En definitiva, ha de considerarse ajustada a Derecho la consideración de la parcela como suelo urbano no consolidado. Procede, en razón de todo lo expuesto, la desestimación del recurso contencioso.

TERCERO.- La representación de D. José Carlos y Dª Candida preparó recurso de casación contra dicha sentencia y efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 25 de junio de 2007 en el que, después de exponer los antecedentes del caso, se aduce un único motivo de casación, al amparo de lo previsto en el artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en el que alega la infracción del artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones EDL 1998/43304 , en relación con los artículos 14.1 y 14.2 de la misma Ley y del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil EDL 2000/77463 .

Los recurrentes sostienen, en síntesis, que la prueba documental practicada por iniciativa suya en el proceso de instancia acreditó cumplidamente que la finca en cuestión se encuentra edificada, urbanizada e integrada en la malla urbana, habiendo alcanzado ya la condición de solar y resultando por ello obligada su calificación como suelo urbano consolidado.

Termina el escrito solicitando la revocación de la sentencia impugnada y la estimación del recurso contencioso-administrativo en los términos requeridos en el suplico de la demanda, con imposición de costas a la parte recurrida.

CUARTO.- Las Administraciones recurridas, Principado de Asturias y Ayuntamiento de Siero formalizaron su oposición mediante sendos escritos presentados en fechas respectivas 13 y 25 de junio de 2008 en los que formulan alegaciones en contra del motivo de casación aducido por los recurrentes y terminan solicitando que se dicte sentencia desestimando el recurso de casación y confirmando íntegramente la sentencia recurrida, condenando a la parte actora al pago de las costas causadas.

QUINTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 23 de marzo de 2011, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación num. 2827/07 lo dirige la representación de D. José Carlos y Dª Candida contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (recurso num. 1026/2002) en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA) de 4 de junio de 2002 de aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Concejo de Siero.

En el antecedente segundo hemos dejado señalada la controversia planteada en el proceso de instancia así como las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Debemos entonces entrar ya a examinar el motivo de casación que aducen los recurrentes, cuyo enunciado ha quedado indicado en el antecedente tercero.

SEGUNDO.- Según hemos visto (antecedente tercero) en el motivo de casación se alega la infracción del artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones EDL 1998/43304, en relación con los artículos 14.1 y 14.2 de la misma Ley y del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil EDL 2000/77463. En apoyo de su planteamiento los recurrentes señalan, insistiendo en lo que ya habían manifestado en el proceso de instancia, que el terreno objeto de controversia "... se haya construido con licencia y desde hace cuarenta años un edificio compuesto de planta baja y tres altura con una vivienda cada una de ellas, con acceso rodado, abastecimiento y evacuación de agua y suministro de energía eléctrica y con su frente a un sistema general ya obtenido y plenamente urbanizado, y, en definitiva, con todas las características necesarias para ser calificado como consolidado por la edificación so pena de incurrir en infracción de ley o arbitrariedad". Por todo ello concluyen que, con arreglo a esos preceptos cuya vulneración reprochan a la sentencia, el terreno de su propiedad debió ser clasificado como suelo urbano consolidado, sin estar sujeto, por tanto, al régimen de deberes legalmente previsto para el suelo urbano no consolidado. Pues bien, el motivo así planteado debe ser acogido. Veamos.

La sentencia recurrida considera ajustada a derecho la determinación del Plan General que asigna a la parcela la consideración de suelo urbano no consolidado; ahora bien, la lectura de la fundamentación de la sentencia que antes quedó reseñada (véase antecedente segundo) permite constatar que esa conclusión no se sustenta en una valoración de las características concretas de la parcela, ni en el análisis de los elementos y servicios con los que ésta cuenta, aspectos en los que la sentencia no se detiene, sino en consideraciones de otra índole, como son, que el terreno en cuestión "...se encuentra rodeado por su parte trasera de una importante superficie vacante de construcciones" y que "... la ordenación (aprobada) es sustancialmente distinta (a la anterior) y que no se ha producido la urbanización prevista en el planeamiento de 1988" (fundamento cuarto de la sentencia recurrida). Esta alusión al cambio de ordenación deben ponerse en relación con lo previamente razonado en el fundamento tercero de la sentencia, donde la Sala de instancia, citando otros pronunciamientos anteriores, señala que la diferenciación entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado "...estriba, desde el punto de vista de la gestión urbanística, en la necesidad o no de llevar a cabo actuaciones sistemáticas, mediante la delimitación de polígonos o unidades de ejecución, que hagan posible la equitativa distribución de cargas y beneficios del proceso urbanizador, así como las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico a la Administración" (fundamento tercero de la sentencia recurrida).

Pues bien, la línea de razonamiento seguida por la Sala de instancia, aparte de resultar algo confusa, se aparta de la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo de la que son exponente las sentencias de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04) EDJ 2008/178535 y 17 de diciembre de 2009 (casación 3992/05) EDJ 2009/300153. De la primera de ellas extraemos los párrafos que siguen, debiendo aclararse que el caso allí examinado la Sala de instancia había considerado los terrenos como suelo urbano consolidado y eran el Ayuntamiento y la entidad mercantil recurrentes en casación quienes propugnaban su consideración como suelo urbano no consolidado; pero, salvada esta diferencia, la cuestión controvertida era la misma que ahora nos ocupa. Decíamos en la mencionada sentencia de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04):

(...) QUINTO.- Quedan por examinar el cuarto motivo de casación del Ayuntamiento de Las Palmas y el motivo segundo de Fadesa Inmobiliaria, S.A., que abordaremos de manera conjunta por suscitarse en ellos cuestiones estrechamente relacionadas.

El Ayuntamiento de las Palmas alega, en el motivo cuarto de su escrito, la infracción por inaplicación de los artículos 8.a/ y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones EDL 1998/43304, en relación con el artículo 21 del Reglamento de Planeamiento, en cuanto a la delimitación de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado. Por su parte, la representación de Fadesa Inmobiliaria, S.A. formula un segundo motivo de casación en el que alega la infracción de los artículos 9.1 y 3 y 117.1 de la Constitución EDL 1978/3879, 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial EDL 1985/8754 y 1.7 del Código Civil EDL 1889/1, en cuanto se refiere a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, por hacer la sentencia una interpretación de los preceptos de la legislación estatal que tiene carácter de básicos (artículos 8 y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones EDL 1998/43304) pero sin la obligada conexión con el precepto autonómico que los desarrolla e integra (artículo 51.1.a de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias EDL 1999/61829, luego reproducido en el texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo). Con tales formulaciones, en apariencia distintas e incluso contradictorias, ambos recurrentes están planteando en realidad la misma cuestión que se centra en los criterios seguidos por la Sala de instancia para la categorización de los terrenos que integran la unidad de actuación UA-8 como suelo urbano consolidado.

Según los recurrentes la Sala de instancia ha afirmado que los terrenos son suelo urbano consolidado sin tener en cuenta el requerimiento establecido en el último inciso del artículo 51.1.a de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias EDL 1999/61829, luego recogido con idéntica redacción en el texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo; y ello -razonan los recurrentes- porque, según ese precepto, para que los terrenos merezcan la consideración de suelo urbano consolidado no basta con que cuenten con los servicios que caracterizan al suelo urbano -definidos en el artículo 50.a.1 de la propia Ley 9/1999- así como los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, sino que es necesario que dispongan de tales servicios "... en los términos precisados por las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico y el Plan General". Y puesto que el Plan General aprobado establece una profunda transformación urbanística para esa unidad de actuación, la urbanización y los servicios con los que cuentan no son ya acordes con las previsiones del planeamiento, por lo que no cabe conceptuarlos como suelo urbano consolidado.

El planteamiento de los recurrentes no puede ser asumido. Es cierto que la sentencia recurrida no se detiene a realizar una valoración pormenorizada sobre el significado y alcance de ese último inciso del artículo 51.1.a/, pero de ello no cabe derivar que la Sala de instancia

haya ignorado el precepto, que, por lo demás, aparece literalmente transcrito en la sentencia. Sucede que la mencionada disposición autonómica debe ser necesariamente puesta en relación con los preceptos del ordenamiento estatal que, con el carácter de legislación básica, definen lo que es el suelo urbano y determinan los deberes de los propietarios de esta clase de suelo distinguiendo según se trate de suelo urbano consolidado y no consolidado (artículos 8 y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones EDL 1998/43304), preceptos éstos que expresamente invoca la sentencia recurrida y cuyo carácter de legislación básica viene establecido en la disposición final única de la propia Ley 6/1998.

La legislación estatal no define los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, habiendo reconocido el Tribunal Constitucional la competencia de las Comunidades Autónomas a la hora de trazar los criterios de diferenciación entre una y otra categoría de suelo urbano-sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional STC 164/2001, de 11 de julio EDJ 2001/14932 , y 54/2002, de 27 de febrero EDJ 2002/2780 -, si bien esa misma doctrina constitucional se encarga de precisar que esa atribución habrá de ejercerse "en los límites de la realidad", y, por tanto, sin que pueda ignorarse la realidad existente.

En ocasiones anteriores hemos señalado que, dado que la diferenciación entre las dos categorías de suelo urbano, consolidado y no consolidado, está prevista en la legislación estatal, que además impone a los propietarios de una y otra un distinto régimen de deberes, la efectividad de esas previsiones contenidas en la normativa básica no puede quedar obstaculizada ni impedida por el hecho de que la legislación autonómica no haya fijado los criterios de diferenciación entre una y otra categoría -pueden verse en este sentido nuestras sentencias de 28 de enero de 2008 (casación 996/04) EDJ 2008/5095 , 12 de mayo de 2008 (casación 2152/04) EDJ 2008/67038 y 19 de mayo de 2008 (casación 4137/04) EDJ 2008/73248 , así como otras anteriores que en ellas se citan-. Pues bien, en esta misma línea de razonamiento, los criterios de diferenciación que en el ejercicio de sus competencias establezca el legislador estatal habrán de ser interpretados en términos compatibles con aquella normativa básica y teniendo en todo momento presente la necesidad de que la delimitación entre una y otra categoría de suelo urbano, con el correspondiente régimen de deberes, habrá de hacerse siempre en los límites de la realidad.

Así las cosas, la interpretación que propugnan los recurrentes de lo dispuesto en el artículo 51.1.a/ de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, no resulta conciliable con los postulados que acabamos de formular. Por lo pronto, la norma estatal básica (artículo 14.1.a/ de la Ley 6/1998) incluye en el concepto de suelo urbano los terrenos que cuenten con los servicios que allí se enumeran o que estén consolidados por la edificación "en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística", inciso este último que no sólo alude a un determinado rango normativo sino también a una vocación de fijeza o estabilidad, de manera que el enunciado de las características exigibles para la consideración del terreno como suelo urbano no quede entregada a lo que en cada momento establezca el planeamiento urbanístico. Y ello es plenamente congruente, además, con aquel llamamiento de la doctrina constitucional a que el legislador autonómico opere en los límites de la realidad a la hora de establecer los criterios de diferenciación entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado. Tales postulados de la legislación básica y de la doctrina jurisprudencial resultarían vulnerados si el artículo 51.1.a/ de la Ley canaria se interpretase como pretenden los recurrentes, pues ello equivaldría a admitir que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación -sobre ninguno de estos aspectos se ha suscitado controversia- habrían de perder la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística.

Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar. En efecto, de aceptarse la solución que propugnan los recurrentes -que es la plasmada en el planeamiento anulado en la sentencia recurrida- los propietarios de los terrenos cuya consideración como urbanos había sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como decimos, no resulta con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa (...).

Trasladando esas consideraciones al caso que nos ocupa, nos encontramos con que la sentencia aquí recurrida no niega, ni siquiera cuestiona, que la parcela de los recurrentes cuenta con todos los servicios necesarios para su consideración de suelo urbano, e incluso de solar, que está edificada con licencia otorgada en el año 1966 y que se encuentra integrada en la malla urbana. Como hemos visto, las razones que se dan en la sentencia para asignar al terreno la consideración de urbano no consolidado consisten en señalar, de un lado, que en su parte trasera se encuentra rodeado de una importante superficie vacante de construcciones, que la ordenación aprobada es sustancialmente distinta a la anterior y que no se ha ejecutado toda la urbanización prevista en el planeamiento de 1988. Pues bien, de acuerdo con la interpretación que acabamos de exponer, la razones que da la Sala de instancia son claramente insuficientes; y, en particular, la circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para los terrenos una determinada transformación urbanística no puede ser considerada razón bastante para que, desconociendo la realidad de la parcela y los servicios y dotaciones con que esta cuenta, se le asigne la consideración de suelo urbano no consolidado, con la consiguiente sujeción a un régimen de deberes que no se corresponde con aquellas circunstancias físicas concurrentes.

**TERCERO.-** Por las razones expuestas procede, acogiendo el motivo de casación, casar la sentencia recurrida y, en su lugar, estimar el recurso contencioso-administrativo y declarar la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana del Concejo de Siero en el particular

relativo a la consideración de la parcela de los recurrentes como suelo urbano no consolidado, declarándose procedente su clasificación como suelo urbano consolidado, con las consecuencias que de ello se deriven.

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139, apartados 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción, no procede imponer las costas de la instancia a ninguno de los litigantes, corriendo cada parte con las suyas en lo que se refiere a las de la casación.

## FALLO

1. Ha lugar al recurso de casación interpuesto en representación de D. José Carlos y D<sup>a</sup> Candida, contra la sentencia de la Sección 1<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 10 de abril de 2007 (recurso num. 1026/2002), que ahora queda anulada y sin efecto.

2. Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de los mencionados D. José Carlos y D<sup>a</sup> Candida contra el acuerdo del Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias de 4 de junio de 2002 por el que se aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Concejo de Siero (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 30 de julio de 2002), declarando la nulidad del mencionado Plan General en el particular relativo a la consideración de la parcela de los recurrentes como suelo urbano no consolidado, declarando procedente la clasificación de dicha parcela como suelo urbano consolidado, con las consecuencias que de ello se deriven.

3. No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. PUBLICACION : Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que como Secretario certifico.

**Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130052011100130**