

## Y SEGUIMOS A VUELTAS CON LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS DE DOTACION(\*)

JESÚS MARÍA RAMÍREZ SÁNCHEZ

Abogado, doctor en Derecho, Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. LAS MUCHAS VECES INCOMPRENDIDAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN: 1. ¿Qué hemos de entender por actuaciones de dotación? 2. Actuaciones de dotación como respuesta al deber constitucional de participación en las plusvalías. 3. Las actuaciones de dotación en la legislación urbanística aragonesa.– II. ¿CUÁNDO UN SUELO URBANIZABLE SE CONVIERTE EN SUELO URBANO CONSOLIDADO?: 1. ¿Cuándo un suelo urbanizado se convierte en urbano? 2. ¿Cuándo una urbanización se entiende jurídicamente terminada y completada? 3. Terminación de la totalidad de las obras de urbanización. 4. Pago de las cuotas de urbanización y cuenta de liquidación definitiva.– III. CLASIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DEL SUELO. ACTUACIONES DE DOTACIÓN O DE RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN; SUELO URBANO CONSOLIDADO O NO CONSOLIDADO: 1. Importancia de la cuestión, el régimen de derechos y deberes de los propietarios. 2. «Hacer ciudad» o «mejorar la ciudad». 3. Dotar de criterios para evaluar la necesaria renovación de la ciudad construida.– IV. DETERMINACIONES DE LOS DEBERES VINCULADOS A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN: 1. Nacimiento de las obligaciones derivadas de las actuaciones de dotación. 2. Incremento de densidad, reequilibrio dotacional y modelo urbano. 3. Cálculo del desequilibrio dotacional por el planeamiento. 4. Propuesta de metodología para calcular la «carga de la reserva de suelo para dotaciones (CRsD) y forma de cumplimiento.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Las actuaciones de dotación, desde su aparición en nuestro derecho en 2007, no han tenido una pacífica acogida en la práctica urbanística. Las distintas legislaciones autonómicas han diferido en su interpretación, aplicación y en sus objetivos, así como en la vinculación de los deberes que suponen para los propietarios del suelo. La práctica de las actuaciones está siendo muy desigual, sometida a interpretaciones muy diversas en algunos aspectos muy relevantes, desconfianza en la figura o dudas en su aplicación. Tras más de una década, seguimos dando vueltas sobre esta figura clave para la renovación, sostenibilidad y mejora de la ciudad consolidada. Por ello este trabajo pretende reflexionar sobre las potencialidades de la figura y sobre tres cuestiones muy relevantes para su correcta aplicación en la práctica jurídico-urbanística: ¿Cuándo un suelo urbanizable se convierte en suelo urbano consolidado?, ¿en qué categoría de

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 29/01/2022 y evaluado favorablemente para su publicación el 18/05/2022.

suelo de desarrollan las actuaciones de dotación? y ¿cuáles son las determinaciones de los deberes vinculados a las actuaciones de dotación?

*Palabras clave:* actuación de dotación; dotación; suelo urbano; ciudad consolidada; participación plusvalías.

### **And we continue to vueltas with the endowment actions**

*ABSTRACT.* Endowment actions, since their appearance in our law in 2007, have not had a peaceful reception in urban planning practice. The different regional legislations have differed in their interpretation, application and in their objectives, as well as in the linking of the duties that they imply for the owners of the land. The practice of the actions is being very unequal, subjected to very diverse interpretations in some very relevant aspects, distrust in the figure or doubts in its application. After more than a decade, we continue to think about this key figure for the renewal, sustainability and improvement of the consolidated city. For this reason, this work intends to reflect on the potential of the figure and on three very relevant questions for its correct application in legal-urban practice: When does developable land become consolidated urban land? In what category of land are the endowment actions carried out? and, What are the determinations of the duties linked to the actions of endowment?.

*Keywords:* staff performance; endowment; Urban ground; consolidated city; capital gains participation.

## **I. LAS MUCHAS VECES INCOMPRENDIDAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN**

La practica profesional, durante más de una década de existencia de las actuaciones de dotación, conduce a una conclusión irrefutable: las actuaciones de dotación resultan una figura incomprendida, malentendida, poco apreciada y de difícil aplicación en nuestro sistema urbanístico.

Por ello el objeto del presente trabajo es doble. De una parte, exponer las dificultades, pero también las potencialidades que, para lograr un modelo urbano más sostenible, pueden tener las actuaciones de dotación en suelo urbano. No diferenciando entre categorías de consolidado o no consolidado, sino como, a mi juicio, las configura la legislación básica desde el 2007, con un carácter singular y relacionado con la situación del suelo y la necesidad de hacer o no obras de urbanización en el ámbito en que se va a intervenir.

Y, en segundo lugar, reflexionar, desde la experiencia de la práctica profesional, sobre tres aspectos relevantes, y nada pacíficos, relacionados con las actuaciones de dotación entendidas como lo hace la legislación básica estatal y la mayoría de las legislaciones autonómicas. Un aspecto del ámbito territorial, en concreto de la condición de suelo consolidado; otro relativo a la propia actuación y su diferencia con las de reforma o renovación de la

urbanización; y, por último, sobre las condiciones necesarias para que nazcan las obligaciones de cesión derivadas de las actuaciones de dotación.

## 1. ¿Qué hemos de entender por actuaciones de dotación?

La complejidad del asunto, y lo correcto del diagnóstico anterior, es que se debe comenzar por intentar definir qué entendemos por actuaciones de dotación, lo que significa que no todo el mundo jurídico – urbanístico viene entendiendo lo mismo.

Una de las novedades más relevantes de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo —ahora trasladada a los artículos 7.1.b) y 18.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU)— fueron las actuaciones de dotación, actuaciones de transformación urbanística en suelo urbanizado. Esta figura sigue generando, más de una década después, dudas en cuanto a su aplicación, alcance, contenido y obligaciones derivadas de la misma; y, sigue siendo malentendida y malinterpretada en muchos casos por técnicos y responsables municipales, profesionales del urbanismo y la edificación, promotores y propietarios de suelo.

A mi juicio, las actuaciones de dotación no son solo una fórmula de incrementar las dotaciones publicas en un ámbito urbano, como se ha entendido en muchos casos (1) —quizás debido a su denominación (2)—; ni deben ser

---

(1) Así lo enfoca A. ESPEJO CAMPOS (2020: 415), reconociendo sin embargo que su finalidad va más allá, pues junto al deber de cesión de suelo para dotaciones están sometidas al deber de cesión de aprovechamiento. Esta dualidad se encuentra claramente en el Decreto Legislativo 1/202, de 18 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación el territorio, urbanismo y paisaje (art.74 b): «Las actuaciones de dotación cuyas determinaciones tienen por objeto prever los suelos dotacionales y el porcentaje público de plusvalías que se deriven de la atribución de un incremento de aprovechamiento consistente en un aumento de edificabilidad, de densidad o de un cambio de uso de diferente rentabilidad económica asignado sobre el otorgado por el planeamiento anterior, atribuido a parcelas concretas localizadas en una zona o subzona de suelo urbano, sin que la actuación requiera la reforma o renovación de la urbanización preexistente». O en el art.23.2 c) de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears: «c) Actuación de dotación: es aquella que habilita para la obtención en el suelo urbano de parcelas dotacionales en proporción a los incrementos de aprovechamiento que el planeamiento atribuya a determinadas parcelas concretas en los términos establecidos en el siguiente párrafo de este apartado y siempre que no precise de la reforma integral de la urbanización [...]».

(2) Así, la legislación aragonesa no denomina este tipo de actuaciones como de dotación, sino que las incluye en las actuaciones integradas con el objetivo de reajustar la proporción de las dotaciones públicas existentes, por aumentos de la edificabilidad o densidad preexistente, o atribución de nuevos usos. También la más reciente legislación urbanística —Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía— ha denominado actuaciones de mejora urbana a aquellas de similares características y finalidades

una fórmula casi mecánica de recaudación económica de los ayuntamientos; ni son un sustitutivo de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU), tan debatidas en los años noventa del pasado siglo; ni se pueden convertir en una fórmula para burlar el planeamiento mediante una contribución económica en metálico por unos nuevos derechos edificatorios.

Las actuaciones de dotación son la aplicación al suelo urbano de la obligación constitucional (art. 47 CE) de que la comunidad reciba una parte de las plusvalías generadas por la actuación urbanística; y son una necesaria técnica urbanística para poder actuar en la ciudad consolidada en el marco del principio de desarrollo urbano sostenible y con el fin de lograr una ciudad más densa, compacta, mixta, diversa y de mayor calidad urbana.

Como bien ha explicado G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2014: 49-53), entre otros autores, las actuaciones de dotación son la respuesta a la ambigua interpretación de la regulación que sobre los deberes de los propietarios de suelo urbano se hizo del artículo 14 de la Ley del Suelo 6/1998, amparada por la jurisprudencia, y que dio lugar a que los incrementos de edificabilidad o aprovechamiento o cambios de usos más lucrativos en solares se considerase que nada tenía que aportar a la comunidad aunque esos cambios generasen importantes plusvalías a sus propietarios, por considerarse que estaban *«jurídicamente consolidados por la urbanización»*. Al entender así la cuestión, se generaba una *«patrimonialización del beneficio y una socialización de las cargas»*, pues al incrementar la edificabilidad en un ámbito sin incrementar, y ceder, las correspondientes dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, se estaba vulnerando el principio general de reparto de cargas y beneficios en detrimento de los ciudadanos y de las arcas públicas. Por contra una interpretación correcta de nuestra Constitución y derecho urbanístico obliga a que todo suelo urbano al que el planeamiento atribuya nuevos usos y edificabilidades superiores a las preexistentes ya patrimonializadas deba ceder el suelo dotacional que le corresponda en proporción al aprovechamiento adicional atribuido, así, como en su caso, la participación en las nuevas plusvalías generadas.

También resulta de interés la opinión de J. HERVAS MÁS (2017: 620), para quien las actuaciones de dotación *«constituyen uno de los instrumentos más relevantes de nuestro Derecho urbanístico para abordar la regeneración urbana de la ciudad consolidada o histórica»*. La de A. ESPEJO CAMPOS (2020: 419), para el quien la mayoría de las CCAA que han regulado expresamente

---

que las actuaciones de dotación (art. 27): «1. Se consideran actuaciones de mejora urbana, sobre una parcela o conjunto de parcelas, aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto el aumento de edificabilidad, del número de viviendas o el cambio de uso o tipología, cuando precisen nuevas dotaciones públicas, generales o locales, o cuando impliquen un incremento del aprovechamiento urbanístico, que no conlleven la necesidad de reforma o renovación de la urbanización».

las actuaciones de dotación han optado por la interpretación «sistemática-finalista», frente a la interpretación «literal», es decir se reconoce que «*el objeto de la actuación de dotación es el incremento de aprovechamiento, densidad o cambio de uso y la dotación es la consecuencia o compensación*». O la de I. SERRANO LASA (2017: 303-304), quien considera las actuaciones de dotación «*fundamentales desde la perspectiva de la ciudad compacta*». Esta opinión, que comparto plenamente, pone el acento en el logro del equilibrio densidad edificatoria-equipamiento y en la flexibilidad del régimen aplicable «*incluso en intervenciones modificativas del Plan de nivel mínimo*».

La jurisprudencia ya ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas sentencia a las que luego me referiré, no tanto sobre las actuaciones de dotación como instrumento de intervención en el suelo urbanizado, sino sobre los aspectos prácticos de las mismas, si solo caben en suelo urbano consolidado o también en el no consolidado; y cuándo estamos ante una actuación de dotación o de reforma o renovación de la urbanización; cómo afectan al régimen de derechos y deberes de los propietarios; cuándo y cuáles son las obligaciones para los propietarios derivadas de las actuaciones de dotación. Y ello viene derivado —como ya expuse— de una incorrecta comprensión de las actuaciones de dotación, quizás derivada de la propia regulación de la figura o de las variadas y contradictorias interpretaciones que los aplicadores del derecho en las distintas administraciones vienen haciendo.

## **2. Actuaciones de dotación como respuesta al deber constitucional de participación en las plusvalías**

La principal duda, a mi juicio, que han generado las actuaciones de dotación se deriva de una insuficiente conceptualización de las mismas derivadas de un reduccionismo propio de quien debe aplicar la norma, pero no reflexiona el por qué de esa norma, y que la misma se integra en un sistema jurídico más amplio que el derecho urbanístico y el planeamiento urbanístico.

La legislación estatal desde 2007 establece las situaciones básicas del suelo —no clasifica suelo—, por sus circunstancias fácticas, no por lo que puedan llegar a ser sino por lo que es. Pero será la legislación autonómica la que, de conformidad con la Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional, deba establecer los «*criterios de consolidación por urbanización, quien determine también que suelo urbano soporta deberes de cesión y cuales no*».

El artículo 7 TRLSRU establece las actuaciones de transformación urbanística que se pueden producir en las distintas situaciones básicas del suelo, pues estas reflejan situaciones reales y fácticas en un momento concreto. Caben actuaciones de urbanización que incluyen las de nueva urbanización, es decir, el paso de un ámbito rural al de urbanizado; y, actuaciones de reforma o

renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado. Y caben actuaciones en suelo urbanizado que no requieren reforma o renovación de la urbanización, las actuaciones de dotación que tendrán 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 varias parcelas de ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste»*.

Nos encontramos ante un problema de gestión del suelo urbano consolidado, clase de suelo que tiene un estatuto de derechos y deberes que vamos a llamar «privilegiado». La opinión mayoritaria en nuestro derecho, desde 1998, era que esa clase de suelo ya ha completado todo el ciclo de obligaciones y deberes que le corresponde y por tanto el propietario había ganado su derecho, en muchos casos patrimonializado por completo, y por tanto nada tiene que ceder ya si se produce alguna alteración por el planeamiento que mejore su situación de rentabilidad, pues como ya ha urbanizado y cedido en su momento ya no tiene que volver a contribuir o ceder.

Esta idea, arrastrada desde las primeras leyes urbanísticas fue matizada por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR-92) y las leyes autonómicas que le siguieron, que dejaban abierta la posibilidad de que parte del nuevo aprovechamiento urbanístico que los planeamientos generaban en los suelos urbanizados fuera cedido (10 por 100) a la administración, bien mediante la inclusión del suelo urbanizado en áreas de reparto o bien mediante otras técnicas urbanísticas referidas a las transferencias. Pero esta realidad, se transformó con la regulación que se dio al artículo 14.1 de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), en el que para los propietarios de terrenos en *«suelo urbano consolidado por la urbanización»* no se exigía otra obligación que la de completar a su costa la urbanización necesaria para alcanzar la condición de solar, edificarlos en plazo, sin tener ninguna obligación de cesión de aprovechamiento en ningún caso (3).

Pero será con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS07), cuando este concepto, relativo a la gestión del suelo urbanizado vuelva a ponerse en cuestión. Las actuaciones en suelo urbanizado (urbano consolidado) que incrementan la edificabilidad, densidad o que modifican el uso sin necesidad de urbanizar o modificar la urbanización y de equidistribuir, son actuaciones que también pueden generar plusvalías del suelo y desequilibrios dotacionales, por lo que deben participar de algún deber y obligación, aun siendo suelo urbano

---

(3) M. RAZQUIN LIZARRAGA (2007: 71) al comentar los deberes de los propietarios de suelo urbano consolidado.

plenamente urbanizado, para cumplir con el mandato constitucional del artículo 47 CE; y, deben posibilitar el equilibrio dotacional, para mantener la calidad del medio urbano como parte del principio de desarrollo urbano sostenible. A mi juicio, los conceptos o ideas clave de las actuaciones de dotación son la participación en las plusvalías que constitucionalmente corresponde por la acción urbanística a la comunidad; y el reequilibrio dotacional del ámbito en que se produce.

### **3. Las actuaciones de dotación en la legislación urbanística aragonesa**

La legislación aragonesa —Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, en adelante LUA09—, optó en palabras de J.L. CALVO MIRANDA (2012-296) por no agotar las posibilidades legales de las actuaciones de dotación limitándose a afirmar *«que se trata de ámbitos de suelo urbano en los que el planeamiento incrementa de forma consciente el aprovechamiento urbanístico preexistente, aun cuando el suelo se encuentre completamente urbanizado (art.13.3 LUA'2009)»*. Como nota fundamental destaca que formalmente se clasifica y categoriza el suelo en que se desarrollan como urbano no consolidado, pues, a su juicio, es la única posibilidad de imponer cargas a los propietarios. Son actuaciones que requieren un proceso de gestión urbanística, no son actuaciones aisladas. Y tiene un carácter residual y excepcional.

El vigente Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, en adelante TRLUA, considera, artículo 13, que será suelo urbano no consolidado *«los terrenos de suelo urbano que soporten actuaciones urbanísticas integradas, sean de nueva urbanización o de intervención sobre suelos consolidados total o parcialmente por la edificación...»*. Se consideran actuaciones integradas o de transformación urbanística —actuaciones de gestión urbanística— y no actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado.

Es en el art. 118.2 y 3 TRLUA donde encontramos las clases de actuaciones urbanísticas, aisladas (asistemáticas) o integradas o de transformación urbanística (sistemáticas); y, una referencia a las obligaciones de las actuaciones urbanísticas similar a la legislación básica estatal para las actuaciones de dotación. En atención a su objeto, el apartado 3 del artículo 118, dentro de las actuaciones integradas o de transformación urbanística, distingue: de urbanización, de rehabilitación urbana y de *«intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana»*. Encontramos una vez más la confusa terminología sobre actuaciones urbanísticas —de transformación urbanística en función de la necesidad, o no, de intervención en la urbanización; y, de las

actuaciones sobre el medio urbano, de naturaleza más sectorial—, pero en cualquier caso, la categoría de suelo urbano será de no consolidado para todas estas actuaciones.

El art. 134 incluye entre las actuaciones integradas *«d) El reajuste de la proporción de las dotaciones públicas existentes, por aumentos de la edificabilidad o densidad preexistente, o atribución de nuevos usos, cuando conlleven la definición de una unidad de ejecución conforme a las determinaciones de esta Ley»*.

El art. 127.4 TRLUA establece el aprovechamiento de los propietarios de suelo urbano *«cuando sea necesario un reajuste de la proporción de las dotaciones existentes y de la participación en las plusvalías, por aumentos de la edificabilidad o densidad preexistente, o atribución de nuevos usos, [...]»*. Es el artículo 118.4 TRLUA, donde con referencia a la normativa básica estatal, se establece que las actuaciones previstas en el apartado 3 —de urbanización, de rehabilitación urbana y de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana— darán *«lugar a la realización de cesiones de suelo para dotaciones locales o a la cesión del aprovechamiento que corresponde al municipio por participación en las plusvalías producidas por incrementos de edificabilidad, densidad o cambio de uso que suponga aumento del aprovechamiento objetivo, sin perjuicio de lo establecido para las actuaciones de rehabilitación urbana»*. Es decir, las obligaciones que para las actuaciones de dotación establece el artículo 18.2 TRLSRU.

A mi juicio el legislador aragonés optó, y sigue optando, por una interpretación restrictiva de la figura que había diseñado la LS07. Las potencialidades para intervenir en la ciudad consolidada y permitir actuaciones aisladas —no sistemáticas, en parcelas con posibilidades de renovación, aumento de la densidad o de la capacidad y volumetría edificatoria—, buscando un modelo más sostenible queda prácticamente imposibilitada por la regulación dada en la ley aragonesa. Se olvida la característica básica de la situación básica del suelo, el grado de urbanización y la intensidad en la intervención sobre la urbanización que acompañara a la actuación. Como analizaré más adelante, está es una cuestión clave para diferenciar los tipos de actuación. La consideración de suelo urbano no consolidado, como lo hacen la mayoría de las legislaciones autonómicas, lleva a que las obligaciones de los propietarios se asimilen a las del suelo urbanizable. La necesidad de delimitar unidades de ejecución, actuación sistemática, impide actuaciones aisladas en una parcela individual, cosa que en otras CCAA es posible (4), si bien es cierto que la mayoría de las

---

(4) Así, por ejemplo, la legislación navarra no acude a la fórmula del incremento o reajuste de las dotaciones, sino que las define (art.90.5 Decreto Foral Legislativo 1/2017, de



legislaciones optan por requerir la integración de las actuaciones de dotación en unidades de ejecución o ámbitos de planeamiento y gestión sistemática.

## **II. ¿CUÁNDO UN SUELO URBANIZABLE SE CONVIERTE EN SUELO URBANO CONSOLIDADO?**

Las actuaciones de dotación solo caben en suelo urbanizado, y por tanto en suelo clasificado por las distintas legislaciones autonómicas como suelo urbano. Pero las distintas legislaciones autonómicas difieren en que categoría caben las actuaciones de dotación. Así ya expuse que Aragón las entiende en suelo urbano no consolidado, al igual que Castilla y León, Galicia, Asturias, País Vasco, Cataluña, Castilla La Mancha, Islas Canarias y Madrid. La Comunidad Foral de Navarra, Murcia, Cantabria y La Rioja, suelo urbano consolidado. Andalucía, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, y Extremadura no distinguen entre categorías del suelo urbano.

Esta cuestión, por tanto, es la primera que viene generando dudas, controversias y cuestiones litigiosas, algunas de indudable trascendencia práctica, y, por tanto, que merece una reflexión con la finalidad de buscar un criterio único, o al menos que genere menores incertidumbres.

### **1. ¿Cuándo un suelo urbanizado se convierte en urbano?**

Esta pregunta parece una obviedad, pero, como se verá, puede resultar determinante para aplicar las actuaciones de dotación en muchas parcelas de sectores urbanizados por fases o de forma parcial, algo nada infrecuente tras la crisis inmobiliaria del 2008 y sus devastadoras consecuencias para el desarrollo y ejecución de muchos sectores de suelo urbanizable.

El suelo urbano coincide con la situación básica de suelo urbanizado (art.21.3 TRLSRU), pero el legislador estatal dejó una posibilidad a las CCAA de categorizar el suelo como urbano consolidado (plenamente urbanizado) y no consolidado (carente de algún servicio básico, si bien lo alcanzará con obras de conexión a las instalaciones preexistentes; o necesitado de renovación

---

26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en adelante, TRLFOTU) como *«aquellas que tienen por objeto, en el ámbito del suelo urbano el incremento de la edificabilidad, densidad o modificación del uso urbanístico, y no requieren la reforma o renovación de la urbanización de aquel»*. Estas actuaciones se desarrollan en suelo urbano consolidado (art.90.3 TRLFOTU) por no requerir una reforma o renovación de la urbanización, sino la actuación sobre una, o varias, parcelas ya urbanizadas correcta y suficientemente para el destino que van a tener. Como se ve una radical diferencia con la legislación aragonesa, pero a mi juicio, más en línea con la legislación estatal.

de la urbanización ya existente). Conforme a este planteamiento, refrendado y asumido en general por las legislaciones autonómicas el suelo urbanizado, transformado, que es el que reúne las características del art. 21.3 y 4 TRLSRU —art.21 del Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico— y los requisitos exigidos en las leyes autonómicas, deberá ser clasificado por el planeamiento como suelo urbano. Por tanto, estamos ante una clase reglada de suelo en la que no cabe discrecionalidad, estamos ante un imperativo legal impuesto por la fuerza normativa de lo fáctico.

Así lo pone de manifiesto también una más que consolidada y reiterada jurisprudencia de la que son un buen ejemplo la STS de 27 de 1 de diciembre de 2015, recurso de casación nº 226/2014, *«La clasificación de suelo urbano tiene carácter reglado, carácter que comprende la concurrencia de determinados servicios urbanísticos, la suficiencia de estos desde la perspectiva urbanística y la inserción del suelo de que se trate en la malla urbana»*; o la STS de 23 de enero de 2015, recurso de casación nº 3716/201, que hace un repaso de un número importante de sentencias que entienden *«el suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional del planeamiento»*.

Pero una situación normal es que un suelo clasificado por el planeamiento como urbanizable, haya desarrollado el planeamiento —plan parcial— y se haya gestionado en legal forma, mediante los correspondientes proyectos de equidistribución y urbanización, habiéndose ejecutado, mediante las correspondientes obras de urbanización, una o varias de las fases previstas en el plan parcial. Ello ha llevado a una utilización de la urbanización, su recepción total o parcial por el ayuntamiento, la edificación de las parcelas y que las mismas se hayan habitado. Pero formalmente, para el planeamiento, sigue figurando como un sector de suelo urbanizable, y puede ocurrir que alguna de las fases de la urbanización no esté totalmente concluida.

Esta situación se produce, por ejemplo, en un importante desarrollo urbanístico en Pamplona. La totalidad de la urbanización del AR3, sector «Arrodasía-Lezkairu», ha sido ejecutada mediante nueve fases, ya concluidas, faltando una última fase ya en ejecución. Faltarían igualmente tres obras o partidas generales o exteriores que debe realizar la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. No se ha aprobado la cuenta de liquidación definitiva del Proyecto de Reparcelación y, por tanto, no se ha dado por definitivamente cerrada la actuación. En las parcelas donde se pretendía llevar a cabo una actuación de dotación —unidades AC1, AC2 y AC3—, fueron urbanizadas en la primera fase de Arrosadía (segunda de Lezkairu), concluyendo las citadas obras el 22 de febrero de 2010, tras dos años y tres meses de obras. Mediante acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo de 23 de junio de 2010 —acta de

recepción de fecha 14 de mayo de 2010— fueron recibirán las obras de urbanización de la 2º fase de Lezkairu (1º fase de Arrosadia).

La cuestión es si sobre esas parcelas, y fincas registrales, ya urbanizadas, y cuya fase ha sido recibida por la administración, cabe una actuación de dotación, o, por el contrario, y como opinaron los servicios jurídicos de la Gerencia del Ayuntamiento de Pamplona, esas parcelas no se pueden considerar suelo urbano, y por tanto no caben actuaciones de dotación.

Vista la realidad jurídico-urbanística de las unidades y la realidad física de las parcelas, poca duda cabe que las mismas tienen las características de hacen que un suelo deba clasificarse como urbano. Si en este momento se redactase un nuevo planeamiento sobre ese ámbito, se puede concluir que esas parcelas serían clasificadas como suelo urbano consolidado por disponer de todos los servicios que hacen a un suelo merecedor de esa clasificación y categoría. Acudiendo a la figura del *jurista persa*, diremos que —como en aquel texto del Magistrado Cruz Villalón— ante la curiosidad de aquél por conocer ante que clase de suelo nos encontramos, la respuesta sería muy sencilla, ante suelo totalmente urbanizado y, por tanto, urbano.

En este caso las parcelas están legalmente integradas en la malla urbana conformada por la red de viales y dotaciones; están urbanizadas en ejecución del Plan Parcial y Proyecto de Urbanización; y tiene instaladas y operativas las infraestructuras y los servicios necesarios para, mediante su conexión a red, satisfacer la demanda de los usos y edificaciones previstas por la ordenación urbanística. La mayoría de las parcelas están ocupadas por edificación según la ordenación propuesta, y sobre las parcelas vacantes caben actuaciones edificatorias.

La primera pregunta que surge es si podemos entender que las parcelas están totalmente urbanizadas en ejecución del Proyecto de Urbanización toda vez que no se ha concluido una fase del mismo, ni determinadas infraestructuras generales o exteriores del área de reparto; y que no se ha elaborado la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación y por tanto no se ha cerrado el sistema de actuación. De ello va a depender, por tanto, que se pueda llevar a cabo una actuación de dotación sobre una de esas parcelas hoy vacantes, o deba acudir a una modificación de plan parcial, con las consecuencias de entender que se le deben aplicar las obligaciones del suelo urbanizable, y no las de las actuaciones de dotación.

Volveré de inmediato sobre esa cuestión, pero previamente, y aunque resulte obvio, se debe recordar que la clasificación de suelo como urbano es un concepto reglado en el que no cabe debate alguno como reconoce ampliamente la doctrina y jurisprudencia, y que limita de forma absoluta la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Con amplísima referencia y citas de jurisprudencia, E. DESDENTADO DAROCA (1997: 409) afirma que «La

*clasificación del suelo urbano depende única y exclusivamente del hecho físico de la urbanización [...]. La Administración está vinculada por esa realidad que debe necesariamente reflejar en sus determinaciones clasificatorias; se impone la fuerza normativa de lo fáctico. El concepto de suelo urbano es, pues, "un concepto rigurosamente reglado" ...» (5). A la misma conclusión llega C. DE GUERRERO MANSO (2011: 245): «Por otro lado, los terrenos que adquirirán la condición de urbanos en ejecución del planeamiento habrán de clasificarse previamente como urbanizables, debiendo transformarse en cuanto tales, es decir, mediándolas cesiones exigidas para dicho tipo de suelo. Sólo tras la efectiva transformación del terreno, que tenga como resultado su asimilación con los otros dos supuestos del suelo urbano se podrá considerar incluido en dicha clase de suelo, sin que sea precisa par ello la modificación del instrumento de planeamiento».*

La administración carece según la jurisprudencia de discrecionalidad alguna a la hora de delimitar el suelo urbano. Y si ello se entiende así de forma indubitada en el planeamiento ¿puede no serlo en algún otro momento? Es decir, si un suelo es urbano lo es desde que concurren los presupuestos legales que hemos citado, y para siempre. Podrá ser consolidado o no consolidado, en función de las actuaciones que se puedan desarrollar en el mismo, y que impliquen, o no, renovación o reforma de la urbanización. Pero su condición de suelo urbano se adquiere fácticamente y no se pierde en modo alguno.

Se trata de un criterio dinámico de clasificación que se refiere no a la situación fáctica al momento de la clasificación sino a la que adquirirá con la ejecución de la previsión del Plan. Pero aquí lo que nos interesa no es la clasificación de origen, que ninguna duda cabe que fue correcta como suelo urbanizable, sino el momento en que hemos de entender que el suelo ya ha adquirido a todos los efectos la condición de urbano, ya que esa condición no depende de una decisión, acuerdo o voluntad de la administración o del planificador, sino que se adquiere por la fuerza de lo *factico*. Lo que nos interesa es en qué momento un suelo urbanizable una vez que se ha urbanizado en legal forma se debe considerar ya urbano, como mantienen la jurisprudencia de manera reiterada y constante, siendo buen ejemplo de ello la STS de 3 de diciembre de 1997, recurso de casación n° 2441/1992 (6); o, la STS de 22 de junio de 1999, recurso de casación n° 5821/1993.

---

(5) Solo como ejemplo, véase la STS de 23 de enero de 2015, rec. casación n° 3716/2012.

(6) «Resulta, por lo tanto, equivocada la tesis de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de que "puede existir un suelo urbano no urbanizado" y que se apoya en dos argumentos erróneos, a saber, primero, que el artículo 78 del Texto Refundido considera urbanos a los terrenos que, sin estar urbanizados, llegan a estarlo en ejecución del Plan (argumento que olvida el dato fundamental

## 2. ¿Cuándo una urbanización se entiende jurídicamente terminada y completada?

La LS07 dio un paso más para consolidar esta doctrina. El legislador estatal no puede clasificar suelo, y así lo puso claramente de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Ley. Por ello acude a definir las situaciones básicas en que puede encontrarse el suelo, y para ello lo esencial va a ser el grado de urbanización con que cuente el suelo. Por ello, resulta imprescindible conocer cuando, en sentido jurídico, se entiende que una urbanización está concluida.

Así el vigente artículo 21 TRLSRU diferencia las dos situaciones básicas en las que se puede encontrar el suelo: rural y urbanizado. La legislación básica estatal no clasifica el suelo, sino que expresa la realidad física del suelo. No introduce concepto jurídico ni urbanístico alguno. El suelo rural es aquel que no está transformado por la urbanización, y el suelo urbanizado el que sí está urbanizado. Estas situaciones básicas van a determinar el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, el contenido, derechos y deberes del suelo que se encuentre en una u otra situación, algo para lo que sí tiene competencia la legislación básica estatal por afectar ello a la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas españolas.

Como ya expresé, el TRLSRU (art. 21.3) amplía y concreta las características del suelo urbanizado y lo hace totalmente coincidente con el suelo urbano «urbanizado» de las legislaciones estatales anteriores y autonómicas. El suelo que las legislaciones autonómicas (y anteriores estatales) clasifican como urbanizable es una situación de suelo rural [art. 21.2 b) TRLSRU].

De la lectura conjunta del art. 21.1 b) y 21.3 TRLSRU resulta que es suelo rural (por no estar transformado por la urbanización, es decir, urbanizado) el que el planeamiento prevea o permita su urbanización (paso a la situación de urbanizado) «hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización». Y está en situación de suelo urbanizado «el que ha sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación» o el que ya tiene «instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes».

Tenemos que interpretar a mi juicio tres cuestiones: ¿qué es una actuación de urbanización?, ¿cuándo se entiende terminada? y ¿qué se entiende por «haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación»?

---

de que esos terrenos deben ser clasificados por el planificador como urbanizables, y que sólo con el proceso de urbanización se conviertan, sin ningún tipo de declaración especial ni modificación de la clasificación, en urbanos)...

Una actuación de urbanización es una actuación de transformación urbanística [art. 7 1.a) TRLSRU] bien de nueva urbanización o que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización. Las primeras —supuesto del suelo urbanizado— «suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o mas parcelas ...».

El art. 7.4 TRLSRU es muy terminante en cuando debe entenderse terminada una actuación de urbanización:

«4. [...]La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras».

La ley de suelo exige se cumplan tres requisitos: Conclusión de la ejecución de las obras de conformidad con el instrumento de planeamiento de desarrollo y ejecución; cumplimiento de los deberes propios de las actuaciones de nueva urbanización, art. 18.1 TRLSRU; y, levantamiento de las cargas correspondientes. Es decir, las cargas y gastos de urbanización previstas en las legislaciones autonómicas, que se inscriben como afectación real de la parcela. Las dudas que pueden haber para poder afirmar que se ha terminado la actuación de urbanización son tres:

- a) Si se debe entender que es exigible la terminación de la totalidad de la obra de urbanización de un sector, incluidas las infraestructuras exteriores o de conexión, cuando la urbanización se ha programado legalmente por fases.
- b) Si hasta que no se pague la última de las cuotas de urbanización, y por tanto se apruebe la liquidación definitiva de la reparcelación, no se puede entender concluida la urbanización; y
- c) Si hasta que no se presente el acuerdo de aprobación de la liquidación definitiva no cabe el levantamiento de la afectación real sobre las parcelas del sector, carga urbanizadora.

### **3. Terminación de la totalidad de las obras de urbanización**

En cuanto a la primera cuestión, terminación de la totalidad de las obras, la propia legislación estatal presume, presunción *ius tantum*, que la urbanización se ha terminado si hay recepción formal de la misma por la administración. La recepción de las obras de urbanización —en el supuesto que nos sirve de ejemplo de una fase de las previstas en el Plan Parcial y proyecto de

Urbanización—, resulta un elemento decisivo y determinante. La recepción de la obra de urbanización de la fase en que se llevaría a cabo la actuación de dotación se produjo en legal forma por la administración competente conforme a la previsión legal.

En cuanto a las fases de urbanización, será el art. 180.2 RGU —y las legislaciones autonómicas— el que permite de una parte la ejecución por fases de las obras de urbanización, y sobre todo la cesión, y recepción, parcial (7). Supone ello que el acta de recepción de los obras de urbanización de una fase y el acuerdo del órgano administrativo competente, son un acto formal y expreso por el que se recibe una parte (fase de la urbanización) que esta completa y terminada y que es una unidad funcional directamente utilizable. La administración no solo ha presumido, sino que ha expresado formalmente, que las obras de urbanización de la fase en la que se encuentran la parcela objeto de actuación están concluida conforme al planeamiento y proyecto de urbanización.

De la redacción del art. 21.3 a) y b) del TRLSRU, es evidente que, si las parcelas están urbanizadas en ejecución del plan, — se debe entender que lo están cuando ha sido recibida la urbanización por ser unidades funcionales directamente utilizables, sin requerir, en su caso, para su correcto uso la terminación de las obras exteriores aún pendientes— han de considerarse suelo urbanizado y no suelo rural.

Para G. CORTÉS CORTÉS (2001: 288) por unidad funcional directamente utilizable, hemos de entender una

*«unidad territorial que, aunque no constituya la totalidad de la actuación, posee autonomía propia en cuanto a la prestación de los servicios y su normal funcionamiento, de tela manera que los terrenos serán aptos para la edificación por reunir los requisitos exigidos para tener la calificación legal de “solar”. Es decir, que, desde el punto de vista urbanístico, dispone de todos los servicios e instalaciones necesarias para su correcto funcionamiento y no depende de posteriores actuaciones ajenas, en orden a la edificación inmediata».*

La jurisprudencia —como ejemplo podemos citar la STS de 2 de junio de 1997, recurso de casación nº 13327/1991 (8)— y las legislaciones autonómi-

---

(7) «La cesión a que alude el número anterior podrá referirse a una parte del polígono o unidad de actuación aun cuando no se haya completado la urbanización de ese ámbito territorial, siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable y se haya producido respecto de la misma la recepción definitiva por parte de la Junta de Compensación».

(8) También la STSJ de Aragón de 23 de diciembre de 2016 (rec.73/2014); STSJ Comunidad de Madrid de 14 de junio de 2017 (rec.442/2016); STSJ Comunidad de Madrid de 20 de febrero (rec. 1353/1995) y, la STSJ Asturias de 27 de febrero de 2015 (rec.233/2014).

cas (9), han reconocido sin duda alguna la posibilidad de recepción parcial, exigiendo el requisito de que la unidad funcional sea operativa y utilizable. La sentencia citada resulta muy clara al respecto de la cuestión:

*«Finalmente, y respecto de la auténtica cuestión de fondo, que es la de si cabe la recepción parcial de las obras (estado admitido que aún no se ha realizado la zona verde prevista en el Plan al Oeste de la Urbanización), la respuesta debe ser positiva. El [...], (que es un trasunto del artículo 180-2 del Reglamento de Gestión Urbanística), permite la recepción parcial y no excluye de esa posibilidad el supuesto de que lo que falte por hacer sea una zona verde. Existe una prueba pericial en autos acerca de que la urbanización puede funcionar y ser directamente utilizable, aunque esté sin realizar la zona verde [...].» (FJ Octavo).*

Como conclusión diré que a mi juicio no es exigible la terminación de la urbanización completa, todas las fases previstas y obras exteriores, para recibir una o varias fases que sean funcionalmente utilizables. Y en ese caso ha de entenderse terminada la actuación de urbanización respecto de las parcelas incluidas de la fase recibida, pues las mismas ya pueden ser objeto de licencia de edificación, etc. y por tanto tendrían la situación básica de suelo urbanizado y serían *ope legis* suelo urbano.

#### **4. Pago de las cuotas de urbanización y cuenta de liquidación definitiva**

En cuanto a si es necesario el pago de cuotas y liquidación definitiva de la reparcelación hemos de atender a que la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación tiene lugar cuando concluya la urbanización de la unidad reparcelable o ámbito de actuación. Las distintas legislaciones autonómicas establecen un plazo legal para redactar por la Administración actuante la liquidación definitiva en los distintos sistemas de actuación. Si la administración, sistema de cooperación, no han girado las últimas cuotas en el plazo que estaba previsto legalmente, así como en el planeamiento, y era su responsabilidad como administración actuante al actuarse mediante sistema de cooperación, no puede ello suponer que la situación real de las parcelas, urbanizadas y recibida la urbanización de la unidad funcional, quede desplazada y anulada por incumplimiento procedimental de la misma administración que urbanizó, recibió las obras, ha concedido licencias sobre las mismas, y mantiene y conserva la urbanización recibida. Esta cuestión, la concesión de licencias de

---

(9) El artículo 123. 5 y 6 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, prevé expresamente la cesión y recepción de las obras de urbanización de una parte del sector o unidad de actuación siempre que constituya una unidad funcional directamente utilizable.



obras y de primera ocupación para un importante número de viviendas en el ámbito, es otro dato objetivo de la consideración de las parcelas como solares edificables, y, por tanto, suelo urbano.

El derecho a la edificar sobre unidades aptas para ello, se concreta, en las legislaciones autonómicas, en hacerlo sobre solares, que reúna los siguientes requisitos: estar urbanizadas con arreglo a las normas establecidas por el planeamiento; que tengan alineaciones y rasantes; y que hayan realizado el reparto de cargas de la urbanización.

En cuanto al levantamiento de las cargas, afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar, se debe acudir al art.19 y 20 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripciones en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (en adelante, RHU) y art.126 RGU. En la inscripción de cada finca de resultado la misma queda afecta al pago del saldo de liquidación definitiva de la cuenta del proyecto de reparcelación. Pero el art. 20 RHU establece que la caducidad se produce por el transcurso de siete años desde que se extendió la nota de afección, sin que en ningún caso puede exceder de siete años de la fecha original. Por tanto, la invocación al levantamiento de las cargas, como argumento para no considerar el suelo como urbanizado, sería improcedente en muchos casos, pues la afección puede estar caducada y no surtir efecto alguno, aunque no se haya procedido al levantamiento de la carga inscrita registralmente.

Como conclusión, a mi juicio, no cabe una interpretación maximalista de los tres requisitos que prevé el artículo 7.4 TRLSRU para entender terminada una actuación de urbanización, sino que se debe acudir a analizar en cada caso la realidad del sector y de la parcela en la que se prevé actuar, y ponderar jurídica y fácticamente la situación, para poder concluir si estamos ante un suelo urbano en el que cabe una actuación de dotación.

### **III. CLASIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DEL SUELO. ACTUACIONES DE DOTACIÓN O DE RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN; SUELO URBANO CONSOLIDADO O NO CONSOLIDADO**

#### **1. Importancia de la cuestión, el régimen de derechos y deberes de los propietarios**

Esta cuestión resulta quizás la más controvertida de las que vengo a analizar. Algunas actuaciones no ofrecen duda alguna. Así por ejemplo si la actuación urbanística pretende incrementar en un edificio consolidado una planta, o se pretende un cambio de uso de oficinas a residencial en un edificio, no cabe duda de que estamos en una actuación de dotación. Pero sí en una

manzana que puede ser de dimensiones importantes — pensemos en un colegio, en espacio deportivo, unos cuarteles o en un equipamiento sin uso— se decide convertirla en residencial, en la que se construirán varios edificios destinados a viviendas u oficinas, y un espacio público o una dotación por el mismo propietario, pueden surgir dudas o interpretaciones distintas sobre si estamos ante una actuación de dotación o de renovación o reforma de la urbanización.

Como hiciera en el epígrafe anterior, la reflexión parte de un ejemplo concreto. Se trata de una parcela sita en Burlada (Navarra), de casi 50.000 m<sup>2</sup>, resultante de un proyecto de urbanización, en un sector totalmente urbanizado y edificado, cuyo uso era comercial, y sobre la que se iba a construir un centro comercial en un entorno urbano residencial. No se discute su condición de solar. Para la administración, la actuación propuesta de cambio de uso de comercial a residencial para edificar un importante número de viviendas, no era de dotación, ya que la modificación de planeamiento conllevaba la reforma o renovación de la urbanización de la parcela y de ciertos espacios de dominio y uso público externos; se creaban nuevos espacios dotacionales y de servicios que deben cederse gratuitamente a la administración, requiriendo la modificación del proyecto de reparcelación.

No se discute ni que estamos en suelo urbano consolidado ni la condición de solar de la parcela objeto del proyecto, sino lo que se discute es si la actuación que se pretende llevar a cabo supondrá que el suelo pierda su condición de consolidado por conllevar una nueva ordenación y urbanización de la parcela, con creación de nuevos espacios dotacionales y de servicios que deben cederse gratuitamente a la administración (10). En las legislaciones autonómicas — caso de Aragón— que directamente consideran como suelo urbano no consolidado a aquel en que se va a desarrollar cualquier actuación de transformación urbanística, bien de reforma o renovación de la urbanización o bien de dotación, esta discusión resulta intrascendente, pero no así en legislaciones como la Navarra, o en aquellas que ya no diferencian categorías en el suelo urbano, como las recientes leyes andaluza o extremeña.

Si estamos en un suelo urbano consolidado, la actuación que se propone es una actuación de dotación y las obligaciones o deberes de los propietarios serán las previstas en el artículo 18.2 TRLSRU. Si es suelo urbano no conso-

---

(10) Esto se contradice con la opinión por mi mantenida en J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2008: 287-289) al comentar la LS07. Allí mantenía que para que se produjera una actuación de dotación una de las reglas para ello era que se delimitará por el planeamiento «ámbitos de actuación (unidades de ejecución del planeamiento, continuas o discontinuas (esto parece que será lo habitual), en que se incluyan los incrementos de edificabilidad o densidad, o cambios de uso y los nuevos dotaciones...». Esta afirmación, que hoy no mantengo, debe matizarse en cuanto a que esos ámbitos no tienen por qué ser unidades de gestión urbanística, sino que lo que se precisa es definir áreas homogéneas en las que calcular la necesidad de dotaciones, como argumentare más adelante.

lidado la actuación que se propone es una actuación de urbanización, cuyo objeto será la reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado y las obligaciones o deberes de los propietarios serán las previstas en el artículo 18.1 TRLSRU. A mi juicio, la legislación estatal quiere definir y diferenciar, y no quiere aplicar los mismos deberes a unos y otros propietarios. Una buena parte de las legislaciones autonómicas no han seguido este camino, aquellas que siguen diferenciando entre categorías de suelo urbano, y que asimilan cualquier transformación en una parcela o ámbito con la pérdida de la condición de suelo urbano consolidado lo que conlleva aplicar un más exigente régimen de deberes.

La consideración del suelo en una u otra categoría no es una cuestión menor ni una discrepancia de cómo entender la ley. El régimen de derechos y deberes de una u otra categoría es tan distinto que hará que la actuación prevista sea viable o inviable, pues los deberes vinculados a la promoción (Estatuto básico de las actuaciones urbanísticas) es indisponible como condición básica de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (Disposición final segunda TRLSRU). Significa ello que, si el suelo del ámbito en el que se va a actuar es suelo urbano no consolidado, el propietario deberá volver a entregar al Ayuntamiento el *«suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación...»*; y tras la reciente STS de 16 de febrero de 2021, recurso de casación nº 205/2021, será obligatorio contemplar la reserva de suelo para vivienda de promoción pública. Si estamos ante una actuación de dotación, el deber de entrega del *«suelo libre de cargas correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación...»* se referirá *«sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada, que, en su caso, resulte de la modificación...»* y en general se limitarán los deberes vinculados, y, no procederá la reserva anteriormente citada para vivienda protegida. Se trata, en suma, de conocer si la actuación va a suponer una renovación o reforma de la urbanización, lo que a mi juicio es el elemento determinante para definir una u otra actuación.

## 2. «Hacer ciudad» o «mejorar la ciudad»

La jurisprudencia nos ha aportado una expresiva, pero inconcreta, forma de diferenciar las actuaciones de renovación de la urbanización de las actuaciones de dotación, «hacer ciudad» o «mejorar la ciudad». Cómo se ha llegado a ello, qué supone para los propietarios y para la ciudad, y cómo podría aportarse claridad y seguridad a tan acertadas expresiones, es sobre lo que reflexionare en este, y el siguiente, epígrafe.

Para ello, en primer lugar, acudiré al art. 7.1 a) 2) TRLSRU que nos remite al apartado 1) de ese mismo artículo. Se requiere que para que una

actuación sea de renovación o reforma de la urbanización deben crearse en suelo urbanizado —diferencia con las actuaciones de nueva urbanización que suponen la urbanización del suelo rural— nuevas infraestructuras públicas y una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente mediante operaciones de equidistribución conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos.

En las intervenciones sobre una única finca y parcela urbanística, provenientes de un desarrollo urbanístico previo o del devenir histórico de la ciudad, no es, generalmente, preciso efectuar ninguna operación de equidistribución al estar ante una única propiedad y parcela urbanística. Sirva como ejemplo un Plan Especial en el Primer Ensanche de Pamplona, por el que se transforma una parcela destinada a colegio en nueve parcelas de uso residencial y una comercial, siendo la clasificación del suelo como urbano consolidado por contar la parcela con la urbanización y servicios correspondientes para ser así clasificada y categorizada; y la actuación que contempla el Plan Especial se define como actuación de dotación. En la misma se posibilita la ubicación en el ámbito de una dotación pública-Centro Cívico de cesión al Ayuntamiento, una vez que se haya procedido a la segregación-parcelación de la finca que configura la unidad. El espacio libre entre las edificaciones será privado de uso público. El Plan Especial establece dos ámbitos de urbanización de las superficies libres de uso público, e incluso prevé un «Proyecto de Obras de Urbanización» que incorpora un «Proyecto de refuerzo de las redes exteriores» necesario para el conjunto del Plan Especial. A las parcelas se les asigna una carga de «urbanización de las superficies de uso público sobre parcela privada» y una carga de las «obras de refuerzo de redes exteriores».

Las legislaciones autonómicas podían diferenciar las situaciones del suelo urbano en función de su grado de consolidación de la urbanización; y, por tanto, también modificar la categorización de un suelo que en ejecución del planeamiento hubiera adquirido la condición de consolidado (11). Se apuntaba al reconocimiento de un estatuto jurídico diferenciado de la propiedad del suelo urbano en atención a la mayor o menor consolidación, real y efectiva. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 164/2001, de 11 de junio, que enjuicio la LRSV, y en la sentencia 94/2014, de 12 de junio, que analizó la LSO7, diferencia entre ambas categorías del suelo urbano:

*«El suelo urbano consolidado es el transformado o consolidado por la urbanización, es decir, el que cuenta con todos los servicios propios del suelo urbano, ya los haya adquirido en ejecución del planeamiento, o con el devenir del tiempo, como es el caso de la mayoría de los cascos antiguos de las ciudades actuales. El suelo urbano no consolidado es el integrado por los suelos que, aun formando*

---

(11) Véase J. HERVAS MÁZ (2017: 497-508).

*parte de la ciudad —consolidados por la edificación—, carecen de una urbanización completa, es decir, no cuentan con todos los servicios urbanos. Son los denominados suelos urbanos no consolidados de primera urbanización, bolsas de suelo dentro de la ciudad ya formada, más o menos edificadas, pero apenas urbanizadas o no urbanizadas por completo» [STC 94/2014].*

*«La distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece —en los límites de la realidad— cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, era cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quien determinaba también qué suelo urbano soportaba deberes de cesión y cuál no» [STC 164/2001].*

En base a esta definición realizada por el TC y como muy bien expuso el Magistrado C. TOLOSA TRIBIÑO (2019), era posible que suelos urbanizados se afectaran a operaciones de reforma interior, y por tanto podían ser objeto de reurbanización, volviendo a pasar a la categoría de no consolidados, lo que suponía nuevas obligaciones para sus propietarios. La LRSV sin embargo introdujo la idea de que como los propietarios ya habían contribuido a la transformación en urbano de ese suelo, aunque la operación de reforma interior conllevara importantes plusvalías por cambio de ordenación, *«no debían pasar de nuevo por dichos costes, que en todo caso deberían de ser asumidos por la Administración».*

La Jurisprudencia del TS, tras un primer momento en que admitió que el suelo urbano consolidado pudiera perder esa categoría por el planeamiento en supuestos de operaciones sistemáticas de reforma interior, va a resultar finalmente contraria a esa posibilidad (12), consolidando una doctrina en la que la delimitación de una y otra categoría habría de hacerse siempre *«en los límites de la realidad».*

Sera las STS de 23 de septiembre de 2008, recurso de casación nº 4731/2004 —*Asunto «Guanarteme»*— la que se identifica con esta doctrina que mantiene el carácter estático del suelo urbano consolidado, pues, *«si se admitiera esta posibilidad, 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».* Para el TS no cabe una *«urbanización inacabable»* mediante la imposición de sucesivas reformas y mejoras a costa de los propietarios. No se niega la posibilidad de operaciones de transformación de suelo urbano consolidado, pero ello ha de ser compatible con los derechos y deberes de los propietarios del suelo, toda vez que ya han contribuido, cedido, urbanizado y construido las infraestructuras

---

(12) Véase A. ESPEJO CAMPOS (2020: 426-434) y J.J. SANTANA RODRÍGUEZ y J.J. SUAY RINCÓN (2021).

exigidas y precisas por el planeamiento. La «descatalogación» supone volver a gravar o a exigir unas obligaciones y cesiones pensadas para el suelo rural que no se ha transformado, así como la entrega de unas plusvalías derivadas del planeamiento que ya fueron aportadas en su momento al urbanizar para el uso inicialmente previsto. La doctrina del TS atiende al principio de equidistribución que «*prohibía imponer nuevas cesiones a los propietarios que ya las hubieran hecho o, incluso, a quien no las hubiera hecho, pero que estuvieran consolidados con carácter inmemorial*».

Sentada y pacífica esa doctrina la cuestión es conocer si tras la entrada en vigor, y el cambio de paradigma que ello supone, de la LS07 —actual TRLSRU— resulta posible seguir manteniendo esa doctrina. El radical cambio que supone el art. 2.2 de la LS07 y la introducción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como principio rector del sistema urbanístico español, supone un cambio de paradigma. El urbanismo ya no pretende, o tiene como función principal, transformar el suelo rural para convertirlo en urbanizado en un proceso de extensión y creación de nueva ciudad, entendiendo el suelo como un factor de desarrollo económico mediante la construcción de viviendas. La legislación española hace suyo el derecho débil europeo y los distintos documentos y conferencias que han configurado un modelo urbano común [Estrategia Territorial Europea (1999), Carta de Leipzig (2007) o Declaración de Toledo (2010)] e incorpora el urbanismo al bloque ambiental de la Constitución Española —artt.45,46 y 47— con lo que la visión ya no es desarrollista sino de utilización racional de un recurso valioso y no renovable. La Exposición de Motivos de la LS07 y TRO8 no puede ser más explicativa al respecto.

Será con la STS de 20 de julio de 2017, recurso de casación nº 2168/2016, que confirma la anulación del Plan Parcial de Reforma Interior (PPRI) de la Área de Planeamiento Remitido 02.21 «Mahou-Vicente Calderón», cuando se reabrió el debate y se sentó una nueva doctrina. En esta sentencia el TS entiende, tras reconocer la jurisprudencia precedente, que procede a la estimación el recurso, por no haberse llevado a cabo la reserva de vivienda protegida contemplada en la Ley, toda vez que la clase de actuación de transformación urbanística que se va a desarrollar no es una actuación de dotación por el grado o nivel de transformación que se va a realizar en la parcela del que fuera estadio Vicente Calderón, mucho más intensa que una simple mejora urbana.

El Fundamento Jurídico Decimo Primero concreta este cambio de doctrina al afirmar que los conceptos de suelo urbano consolidado o no consolidado no resultan ya determinantes, lo decisivo serán las exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, transforma la ciudad con mayor o menor intensidad. El nivel de la actuación vendrá determinado por el grado de transformación que se realice sobre el suelo «*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». La Sentencia afirma que «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» [FJ Décimo Primero].*

Esta idea es asumida por la STS de 30 de octubre de 2018, recurso de casación nº 6090/2017 —sentencia 1563/2018— de la que es ponente el magistrado D. Cesar Tolosa Tribiño, y en base a ello se consolida la revisión de la doctrina anterior.

Por último, citare la reciente STS de 16 de febrero de 2021, recurso de casación 8387/2019, relativa al Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 07.09 «TPA Raimundo Fernández Villaverde», por el que se transforma una sola parcela apta para la edificación por contar con las infraestructuras y dotaciones públicas ocupada por un cuartel en un nuevo escenario urbano con más de 1.000 futuros residentes. La cuestión se centraba en conocer hasta donde alcanzaba la exigencia de la normativa estatal en relación al estándar de reserva de vivienda protegida en una actuación de urbanización por reforma o renovación del suelo ya urbanizado. Asume la expresiva mención a «hacer ciudad» y «mejorar la ciudad», pero reconoce la dificultad de descender a las situaciones reales y particulares en cada caso. La conclusión será que toda actuación de urbanización, cuyo uso determinante sea el residencial, debe estar condicionada a la reserva de suelo para vivienda de promoción pública, con independencia del instrumento de planeamiento que la habilite, pero no en las actuaciones de dotación (13).

Del contenido de las referidas sentencias, la conclusión más importante a los efectos de nuestro análisis es que lo determinante a partir de ahora, a la hora de establecer los derechos y deberes de los propietarios del suelo, no será tanto la categoría en que lo incluya el planeamiento, sino, como ya he adelantado, el tipo de actuación de transformación que se pretende llevar a cabo; y, que de ello dependerán las obligaciones de los propietarios. Así:

a) Al margen de las determinaciones de la legislación urbanística, el tipo básico de actuación (dotación o urbanización) determina los estándares y reservas de la legislación básica del Estado que debe respetar el planeamiento, así como las facultades y deberes de los propietarios previstos en la legislación estatal.

---

(13) Véase J.M. CABEZAS ESCOBAR (2022: 19-46).

b) Las actuaciones de urbanización, tienen por objetivo «crear ciudad» (14) (nueva sobre una ya existente), en clara similitud con las actuaciones de nueva urbanización y con su mismo régimen de facultades y deberes.

c) Las actuaciones de dotación tienen por objeto «mejorar la ciudad», mediante la obtención y ajuste de las dotaciones, pero sin requerir la renovación de la urbanización de todo el ámbito o alterar todas las parcelas.

Conforme a esta reciente jurisprudencia, en muchas de las intervenciones sobre una única finca o parcela en la ciudad construida o consolidada, que supongan una operación de intensa transformación urbana, habrá de justificarse en primer lugar la necesidad e intensidad de proceder a una nueva urbanización del ámbito objeto de la nueva propuesta urbanística. Y para ello, además de aspectos materiales sobre la intensidad de las obras de urbanización necesarias, será en muchos casos preciso determinar si la actuación «crea ciudad» o «transforma la ciudad». Esta conclusión resulta poco compatible con el automatismo apriorístico por el que han optado una buena parte de las leyes autonómicas, que establecen que el suelo incluido en una actuación de dotación se *categoriza ope legis* como no consolidado.

### **3. Dotar de criterios para evaluar la necesaria renovación de la ciudad construida**

La ciudad, en general, es creada, con la transformación de suelo rural en suelo urbanizado, mediante una actuación de nueva urbanización del suelo no urbanizable o rústico. Estas actuaciones, fácilmente identificables, supusieron la ordenación y urbanización de nuevos suelos extendiendo las ciudades con nuevos ensanches, barrios o polígonos, de forma más o menos compacta o dispersa. La ordenación preveía parcelas para usos terciarios, dotacionales, equipamientos o usos residenciales que con el trascurso de los años han podido devenir obsoletos, o simplemente no se habían construido. A tal fin se urbanizó, completa y totalmente, el ámbito de planeamiento, se cedieron las superficies legalmente exigidas para dotaciones públicas e infraestructuras; se cedió a las Administraciones el aprovechamiento correspondiente; resultando parcelas convertidas en solares edificables. Concluido todo el proceso de ejecución urbanística, transcurren los años y no se edifica el uso comercial, el campo de fútbol o en centro educativo que estaba previsto; o aquellas dotaciones —o el cuartel o una actividad económica—, quedan obsoletos y/o se trasladan a una nueva ubicación.

La necesidad de un modelo urbano sostenible, una ciudad densa y compacta, hace necesario que esa o esas parcelas se edifiquen o se sustituya la

---

(14) Sobre la doctrina de crear ciudad, así como, en general, sobre el régimen de obtención de suelo para dotaciones públicas, véase F. LÓPEZ PÉREZ (2014: 413-427).



edificación y uso existente por uno más eficiente para la ciudad, como puede ser el residencial. Una actuación que mejora y completa la ciudad ya creada y existente, no la transforma con una renovación de un uso previsto obsoleto (colegio) o inviable económica y jurídicamente (gran establecimiento comercial).

La LS07 diseñó las actuaciones de dotación precisamente para posibilitar justamente estas actuaciones de transformación urbanística en suelo urbanizado, suelo urbano en general. Previamente a la nueva doctrina jurisprudencial que he analizado, ya la STC 164/2001 estableció que, para no dejar en la indefinición, sobre todo a efectos de la posible valoración del suelo en un proceso expropiatorio, era necesario que la legislación autonómica estableciera «*los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado*» con la finalidad de diferenciar las obligaciones de unos y otros suelos.

Las legislaciones autonómicas, como repasa J. HERVÁS MÁS (2009), intentan igualmente definir el concepto, siendo en todas ellas un elemento común la idea de «actuación o proceso integral» (15): En estas actuaciones, cuando la legislación autonómica considera esos suelos como urbano no consolidado, el régimen de derechos y deberes se asimila al del suelo urbanizable, no urbanizado, en que el propietario tiene que cumplir nuevamente todas sus obligaciones urbanísticas de cesión y urbanización, por considerar que lo existente no puede considerarse como urbanización consolidada (16). Así, por ejemplo, la legislación urbanística de Navarra opta, por categorizar el suelo urbano haciendo coincidir la situación fáctica del suelo con la dicotomía «contar con urbanización-no contar con urbanización», y considera suelo urbano al que está legalmente integrado en una malla urbana entendida como un tejido urbano formado por una red de dotaciones y servicios propio de los núcleos de población; y que cumpla alguna de estas condiciones: estar urbanizado

---

(15) El art. 12. 2 de la Ley 10/1998 de Castilla y León, define suelo urbano no consolidado, «...actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados,..»; el art. 31.2 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña, que establece que el suelo urbano consolidado deviene como no consolidado por su sometimiento por el planeamiento a actuaciones de transformación urbanística; o, el art. 10.3.a) de la Ley 16/2005, de la Comunidad Valenciana que considera suelo urbano sin urbanización consolidada los que aún habiendo estado previamente urbanizados se hallen en un área de reforma interior que precisen complementar sus dotaciones para la implantación de nuevos usos, tipologías o aprovechamientos o por cambiar su función o estructura urbana. J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2010: 191).

(16) J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2010: 192) «conllevando ello dos cuestiones a mi juicio claves para poder definir un ámbito de reforma urbana como tal, la necesidad de equidistribuir entre los propietarios afectados esas nuevas obras de urbanización, cargas, y los nuevos aprovechamientos, beneficios, y para ello es preciso definir una actuación sistemática, unidad de ejecución para cumplir esa obligación básica y esencial del urbanismo de repartir —equidistribuir— cargas y beneficios entre los propietarios afectados y que la comunidad perciba las plusvalías generadas por esa nueva actuación de urbanización».

legalmente; tener infraestructuras y servicios necesarios; o, estar ocupado por la edificación en las dos terceras partes del espacio apto para ello según la ordenación prevista aunque carezcan de algún servicio (17).

Lo importante para definir la categoría de suelo ya no será la realidad fáctica —que sí lo es para la clase de suelo— sino la actuación que se va a desarrollar en la misma: actuaciones de renovación o reforma de la urbanización (18) = suelo urbano no consolidado/ actuación de dotación o edificación = suelo urbano consolidado.

En mi opinión (19), también en la categoría de suelo urbano no consolidado, los ámbitos de estas actuaciones están integrados en la malla urbano, y, deben contar con urbanización, con infraestructuras y servicios operativos necesarios para su funcionamiento, conexiones a la red para satisfacer la demanda, por lo que una actuación de renovación o reforma sólo cabe en ámbitos consolidados pero necesitados de una importante mejora o transformación de los servicios existentes, una nueva ordenación a fin de lograr nuevos espacios públicos y una nueva configuración parcelaria necesitada de un proceso de equidistribución; es decir, actuaciones que conllevan una intervención importante e innovadora en la urbanización y parcelario existente, pero nunca en «suelos urbanos no urbanizados» que no deben nunca clasificarse como suelo urbano. Frente a actuaciones en las que solo se requiera obras complementarias de urbanización, de refuerzo o de terminación de algunos servicios, sobre las mismas parcelas existentes o sin necesidad de equidistribuir cargas y beneficios, en cuyo caso estaremos ante actuaciones de dotación.

En una parcela que hasta ayer era un solar, puede que no sea preciso un intenso proceso de urbanización para lograr su renovación. Cabrán en su caso, obras ordinarias para realizar las obras aisladas de mejora, así como para la remodelación de las urbanizaciones y espacios públicos y dotaciones existentes, o para su creación asociada a la actividad residencial. Lo mismo se puede decir sobre la necesidad de hacer una serie de operaciones jurídicas en la parcela que no supongan un reparto de cargas y beneficios derivados de un proceso de reparcelación entre distintos propietarios.

La jurisprudencia ya ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, y así la Sentencia del TSJ País Vasco, número 483/2009, de 8 de julio, en su

---

(17) Para G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2013: 57), al comentar el apartado 12.3 c) TRLS-08, considera que este precepto —así como el apartado 90.2 TRLFOTU— «permite recuperar los viejos y espurios criterios de los “suelos urbanos no consolidados” localizados en los bordes exteriores de las ciudades...».

(18) La legislación foral define las actuaciones de reforma y renovación de la urbanización por prever nuevas infraestructuras públicas y la creación de nuevas parcelas, previa la necesidad de operaciones de equidistribución, conectadas funcionalmente a la red de servicios.

(19) J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2017: 55).

FJ Cuarto, ha diferenciado ambas actuaciones por la intensidad de las obras necesarias. «*Las de reforma o renovación requieren una renovación integral de la urbanización existente, en tanto en cuanto que las de dotación son parciales...*» (20).

Como conclusión se puede afirmar que en este tipo de intervenciones en parcelas-manzanas de dimensiones importantes y en las que se produce una transformación indudable y reconocible en la imagen urbana y funcional de la parcela —en las que no tengo duda que se van a seguir produciendo interpretaciones encontradas— las dos cuestiones más relevantes para definir como actuaciones de reforma o renovación o dotación debería ser la intensidad de las obras de urbanización, integral o complementarias; y, si la actuación crea o mejora la ciudad. Como hacer más objetiva esta ponderación es algo que las legislaciones autonómicas deberían abordar, superando la dicotomía consolidado-no consolidado, y aportando al planeamiento criterios de evaluación caso a caso, sin olvidar que el objetivo de las actuaciones debe ser lograr un modelo urbano más sostenible. Pero en todo caso, a mi juicio se debería eliminar la categorización impuesta por ley al suelo urbano, pues en la práctica tiende a unificar los deberes de los propietarios de suelo urbano a los de suelo urbanizable, si *ope legis* se considera que cualquier actuación de transformación supone estar ante un suelo urbano no consolidado.

#### **IV. DETERMINACIONES DE LOS DEBERES VINCULADOS A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN**

Analizados los aspectos más generales sobre la clasificación y categorías del suelo urbano en los apartados anteriores, dedicaré este último a lo que considero la cuestión más recurrente e importante, que ha venido a generar multitud de dudas en relación a las actuaciones de dotación, como es concertar y definir los deberes vinculados a las mismas, cuándo se producen y cómo se calculan.

##### **1. Nacimiento de las obligaciones derivadas de las actuaciones de dotación**

Parto de una afirmación que no creo pacífica, y cuya argumentación es el objeto de este epígrafe. No en toda actuación de dotación se produce obligación de cesión por parte de los propietarios de suelo.

Los deberes vinculados que corresponden a los propietarios de inmuebles en los que se prevean actuaciones de dotación se detallan en el artículo 18.2 TRLSRU y son:

---

(20) Véase A. ESPEJO CAMPOS (2020: 439-440).

- a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de edificabilidad media ponderada de la actuación o ámbito superior de referencia en que se incluya, que fije la legislación autonómica, del incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación o de integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.
- b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, que podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, o por otra forma de cumplimiento del deber en los casos y condiciones que así lo prevea a la legislación autonómica.

El primer deber se deriva de la obligación establecida en el art. 47 CE de la participación pública en las plusvalías generadas por la actuación.

En los casos que mediante un instrumento de modificación o alteración del planeamiento se planifique una actuación en la que se produzca un incremento de la edificabilidad, densidad o modificación del uso urbanístico, si de la misma se produce un incremento de edificabilidad media ponderada (aprovechamiento urbanístico) sobre el preexistente, el porcentaje fijado en la ley autonómica —generalmente el 10 por 100— se debe entregar a la Administración, en concepto de deber —principio de participación pública en las plusvalías generadas por la acción pública del planeamiento urbanístico— bien en suelo o bien por su sustitución por valor en metálico, lo que resulta lo más habitual.

Para que nazca el deber de entrega a mi juicio debe concurrir que se produzca por la actuación un incremento de aprovechamiento urbanístico y que haya una generación de plusvalías, exigencia implícita, pues el fundamento legal del deber de entrega es la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, y por tanto, si de la actuación urbanística no se generan plusvalías, sino minusvalías, y así se justifica en la memoria económica —informe o memoria de sostenibilidad económica— del instrumento de planeamiento que la posibilite, entiendo no habría fundamento jurídico habilitante al deber de entrega (21).

---

(21) Véase A. ESPEJO CAMPOS (2020: 434-436) en que se mantiene la misma tesis. Y por mi parte, J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2010: 196).

Como ya indiqué, la terminología empleada por el legislador ha podido confundir en más de una ocasión. En mi opinión, no se puede entender que cualquier aumento de edificabilidad, incremento de aprovechamiento o cambio de uso genera de forma automática un deber económico, pues no olvidemos que se trata de afectar al régimen de propiedad del suelo urbano. No se trata solo, y exclusivamente, de si existe o no desequilibrio dotacional por el incremento de edificabilidad, y/o cambio, de uso adicional, sino de si ese incremento va a producir plusvalías (incremento del valor residual del suelo) que vayan a integrarse en el patrimonio del propietario.

Creo que para que se pueda hablar de actuación de dotación, pero sobre todo para que se deba aplicar el artículo 18.2 TRLSRU, en relación a los dos deberes previstos, deben confluír:

- Un cambio de ordenación en parcela o parcelas de suelo urbano [consolidado por la urbanización], bien en un instrumento de modificación o innovación del planeamiento vigente o en una revisión del planeamiento general, sin necesidad de obras de urbanización (reforma o renovación integral) que vayan mas allá de las necesarias para completar las exigidas para la edificación. Este cambio de la ordenación prevista consistirá en dotar a la parcela o parcelas de mayor edificabilidad; mayor densidad (aumento de número de habitantes por hectárea sin aumento de edificabilidad); o, un cambio de uso. Si el planeamiento ya preveía un incremento de edificabilidad o densidad en su parcela —por ejemplo, por posibilidad de división de viviendas—, o la posibilidad de cambio de uso, pero el propietario no había hecho uso de tal facultad, no existiría este supuesto pues ya estaría previsto en el planeamiento.
- Un reequilibrio entre la nueva edificabilidad, densidad o uso y las dotaciones, conforme, al menos, a los estándares reales del ámbito de actuación, a fin de que la nueva ciudad no tenga déficits dotacionales. Por ello será necesario en cada supuesto conocer si se va a producir desequilibrio dotacional, y para ello será preciso la definición de un ámbito o área homogénea en que poder calcular una ratio entre superficie edificada/densidad-superficie dotacional; y, de una ubicación concreta y real de la nueva superficie dotacional.
- Que la edificabilidad que se incrementa, la nueva densidad y/o el cambio de usos, genere plusvalías urbanísticas para los propietarios, pues sin incremento de plusvalía no procede la cesión de aprovechamiento a la administración. Estas plusvalías para que sean objeto de cesión deben poder ser patrimonializadas, es decir que se integren en el patrimonio del propietario como un beneficio para él. Por ello es esencial conocer en estos supuestos si se modifica o no

el aprovechamiento urbanístico de la parcela, pues sin incremento del aprovechamiento urbanístico patrimonializable no hay plusvalías urbanísticas, pues no se producirá incremento del valor residual del suelo, aunque se haya producido incremento de edificabilidad (de un uso menos lucrativo que el anterior) o mas densidad (en usos menos lucrativos).

Estos tres elementos tienen una doble consecuencia, que se deberá analizar y justificar en cada expediente:

- a) Si se produce desequilibrio dotacional por motivo de la actuación, éste se debe corregir mediante la cesión de suelo, o superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en complejo inmobiliario, para cumplir lo previsto en el artículo 18.2.b) TRLSRU.
- b) Si se producen plusvalías urbanísticas se deberá ceder a la administración un porcentaje del incremento, artículo 18.2.a) TRLSRU, en suelo libre edificable sin cargas de urbanización, o su sustitución por su valor en metálico, con un carácter finalista.

La legislación de suelo para definir la actuación de dotación no habla de incremento de aprovechamiento urbanístico (sino de edificabilidad, densidad o nuevos usos) pero sí que utiliza el aprovechamiento (edificabilidad media ponderada) para concretar el deber de entrega relacionándolo directamente con el artículo 18.2 TRLSRU.

El instrumento de planeamiento que posibilite la actuación —bien en un instrumento de modificación o innovación del planeamiento vigente o en una revisión del planeamiento general pues en uno u otro supuesto resulta aplicable los fundamentos jurídicos de la figura, no siendo defendible la idea de que en la revisión de planeamiento no se producen actuaciones de dotación pues ello supondría volver al planteamiento previo a la LS07— deberá calcular si de sus determinaciones existe incremento de aprovechamiento urbanístico. Por tanto, el instrumento de planeamiento que, establezca la ordenación pormenorizada o más detallada, deberá expresar, en primer lugar, si existe incremento de edificabilidad derivados de la actuación, y de la ficha urbanística se derivará, igualmente, si existe incremento de aprovechamiento, lo que supondrá conocer si procede, así como la cuantificación, de la cesión.

## **2. Incremento de densidad, reequilibrio dotacional y modelo urbano**

No va a resultar tan sencillo, sin embargo, el caso de la densidad y del cambio de uso, pues se pueden producir sin incremento de edificabilidad y aprovechamiento, resultando mucho más complejo determinar si se produce incremento de plusvalías urbanísticas. Sobre esta cuestión, nada pacífica, inten-

taré aportar una visión alejada de algunos lugares comunes, no economicista ni reduccionista.

El concepto de densidad se asocia con las personas/viviendas que habitan una superficie. La densidad, habitualmente referida en los planeamientos a un máximo de viviendas/ha, se ha asociado erróneamente a la calidad de vida. Una alta densidad se asociaba a mala calidad de vida, una baja densidad, a una mejor calidad de vida. Hoy el principio de desarrollo urbano sostenible que rige nuestro urbanismo ha superado ese pensamiento.

Subyacía en ello la idea que a mayor densidad menor calidad de vida, mayor beneficio empresarial y de los propietarios, en un falso entendimiento de que así se combatía la especulación del suelo. Nada más alejado de la realidad, como quedó demostrado en los últimos años del siglo XX. La menor densidad no hace que se evite la especulación, ni que se limite el precio de la vivienda, ni mucho menos se logra una ciudad mejor y más habitable. La preocupación por la sostenibilidad del modelo urbano llevó al *soft law* europeo, a cuestionar el modelo de bajas densidades, ciudades dispersas, insostenibles y segmentadas que consumen recursos de forma desproporcionada y se convierten en agentes activos del cambio climático.

Así, la Comisión Europea, ya en 2004 (22), propugnaba para conseguir un urbanismo sostenible un: *«modelo de los asentamientos con usos múltiples y de alta densidad en los que se aprovechan los terrenos abandonados y los solares vacíos y la expansión urbana tiene lugar de manera planificada en vez de improvisada. La expansión incontrolada es una cuestión prioritaria para las ciudades europea, por ello es claramente beneficioso aprovechar instalaciones industriales y terrenos abandonados en los centros urbanos»*.

En nuestro derecho urbanístico, será en 2007 cuando la Ley de Suelo, asuma la crítica al modelo y establezca un nuevo paradigma de urbanismo sostenible, del que la densidad y la compacidad son elementos esenciales e irrenunciables.

La crisis sanitaria producida en 2020 por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), ocasionada por el virus SARS-CoV-2, ha reabierto cierto debate sobre la densidad urbana, pues determinados barrios con mayor densidad son lugares en los que la enfermedad se ha propagado de forma más rápida y virulenta, pero no parece en modo alguno razonable cuestionar la densidad como factor de sostenibilidad urbana, pues la densidad debe ir acompañada de otras medidas —movilidad sostenible, mejora del espacio urbano, mejora de la edificación y condiciones de habitabilidad, etcétera— que hagan compatible salud y sostenibilidad.

---

(22) (COM, 2004, 60, apdo.2.4.3, pp.31-32).

En décadas pasadas la opción preferente por la ciudad difusa conllevaba que la densidad —medida en viviendas por hectárea o habitantes por hectárea— fuese baja, y que una densidad alta se asimilase miméticamente a especulación del suelo o corrupción urbanística. Las leyes fijaban densidades máximas —en torno a 75-100 viv/ha— y nunca densidades mínimas para garantizar a la sostenibilidad. Una ciudad sostenible —la ciudad desde el prisma ecológico de menor consumo de recursos y por ser la más eficiente en la gestión de los mismos— es una ciudad compacta con densidades que permitan la diversidad, la acumulación de talento, servicios y actividades, la riqueza cultural, económica y social, el intercambio de ideas y la innovación. Y como defiende S. RUEDA PALENZUELA (2019: 723-752) (23) una densidad razonable para poder desarrollar una vida plena en «la ciudad de 15 minutos» (crono-urbanismo) debe situarse entre 100-160 viv/ha que permite reunir en el mismo espacio la suficiente masa crítica de personas (250 hab/ha) y de actividades (más de 25 act/ha). La compacidad que garantiza esa masa crítica será el equivalente a una edificabilidad bruta de 1,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s. La complejidad es la integración de usos y funciones situando el porcentaje mínimo de usos no residenciales entre el 20 % y el 35 % de la superficie total construida. Todo ello debe acompañarse de un incremento de la superficie verde y una reducción de la impermeabilización —matriz verde o biofísica— conectando el verde periurbano con las masas vegetales internas y aumentando la complejidad biológica. (Índice Biológico del Suelo [IBS] entre el 15% y el 30%.

Por ello parece más que necesario que en las actuaciones sobre el medio urbano, y en las actuaciones en suelo urbanizado, bien de dotación o de renovación o reforma de la urbanización, se aspire a un aumento de la densidad, compacidad y complejidad urbana, que permita reducir el consumo de suelo incrementando la proximidad y la masa crítica de personas y personas jurídicas densas en conocimiento por hectárea. Pero ello debe ir acompañado, para no empeorar el índice de calidad de vida urbana, del reajuste de la proporción existente, o deseable, de servicios y dotaciones.

El concepto clave, por tanto, es conocer si por ese incremento de densidad se produce un «desajuste» de las dotaciones públicas.

Esto nos lleva a otra interesante reflexión. Las actuaciones de dotación son actuaciones de transformación urbanística en un ámbito de suelo urbanizado que no requieren de reforma o renovación de la urbanización. Es decir, actúan sobre la ciudad transformada, urbanizada y construida conforme a algún

---

(23) Será S. RUEDA PALENZUELA quien con mayor rigor y amplitud ha teorizado sobre el Urbanismo Ecosistémico entendido como un «instrumento para la regeneración de las ciudades existentes y para los nuevos desarrollos urbanos. Es, seguramente, la herramienta operativa adecuada para la implantación de las agendas urbanas en cualquier parte del mundo».



tipo de planeamiento urbanístico anterior (desde finales del siglo XIX) o sobre cascos antiguos o ensanches en los que en algún momento se ha elaborado un planeamiento especial. Ello supone que se ha tenido una previsión y un modelo de ciudad, en la que se ha dibujado o calculado un teórico número de viviendas que se podrían construir, y en muchos casos se han aprobado unas ordenanzas o normativas que regulaban las tipologías de viviendas y sus características. Estas normativas pueden establecer además de las alturas, fondos edificables, forma de computar los metros cuadrados construidos etc., medidas de flexibilización de la edificación futura o su rehabilitación o sustitución, tales como las piezas habitables, la división de viviendas, etcétera.

El planificador cuando estableció esas determinaciones en el planeamiento general, estaba permitiendo que las tipologías de vivienda, de las ya existentes, pudieran evolucionar conforme a las necesidades y demandas sociales sin por ello alterar significativamente la estructura misma del plan, la calidad de vida urbana lograda por los estándares dotacionales, y el *statu quo* respecto de los servicios existentes, pues la posibilidad de hacer viviendas más pequeñas por división de otras de mayor tamaño, o la utilización de la piezas habitables y no del concepto estático de «numero de viviendas», se debió haber tenido en cuenta que esas posibilidades podían dar una realidad distinta a la de inicio, y se debió prever que de producirse la misma, no se alteraría la proporción de habitantes y dotaciones públicas.

Es un error, a mi juicio, considerar el número de viviendas para calcular las dotaciones, sino que se debe utilizar para el uso residencial el parámetro «metro cuadrado de suelo dotacional por cada X metros cuadrados construidos de usos residencial»; y para el suelo industrial el de superficie del sector. Así las actuaciones de densificación sin incremento de edificabilidad, si el planeamiento previo estuvo bien elaborado, no deberían ceder suelo para nuevas dotaciones, pues no se debería producir desequilibrio entre la edificabilidad y la dotación, calculada conforme al parámetro mayor de los previstos anteriormente. Cuestión distinta será si el planeamiento anterior no tuvo en cuenta esta reflexión.

La lógica de esta opción parece ser que donde antes se hacían viviendas de mayor superficie, ahora se pueden hacer, con los mismos metros construidos, más número de viviendas, pero más pequeñas, pero sin que ello altere esencialmente en número de personas que habitaran ese sector, unidad o edificio, pues la realidad social y la composición de las familias evoluciona de tal forma que si antes se calculo el número de habitantes por vivienda en 3,5, ahora las viviendas, más pequeñas, responden también a un nuevo modelo familiar, en muchos casos monoparental. Por tanto, en una actuación de dotación en que únicamente se produce un incremento del número de viviendas sin incremento de edificabilidad, pudiera no ser exigible la cesión de suelo dotacional, en

caso de no producirse «desajuste», ya que la posibilidad de intervenir mediante esas técnicas se pudo prever por el planeamiento y, por tanto, ya se tuvo en consideración el equilibrio dotacional.

No podemos ignorar otra cuestión también muy importante, y a veces de fácil olvido. Cuando se habla de reequilibrar debemos tener en cuenta si existía o no equilibrio previo y, en caso de no ser así, quién sería el responsable de superar esa anomalía. Y, que las leyes están pensando en dotar real y efectivamente al barrio, ámbito o área de una dotación pública que logre ese reequilibrio, es decir, el planeamiento debe establecer sin lugar a duda dónde, en qué lugar, y cómo se va a producir el reequilibrio. Por ello la ley estatal no prevé la posibilidad directa de sustituir esa cesión para un uso dotacional por un valor económico, pues no se trata de monetizar la obligación y no adquirir/ejecutar la dotación necesaria para lograr el reequilibrio. No cabe dejar la materialización del reequilibrio dotacional en una indefinición o inconcreción, pues de ser así se está incumpliendo la finalidad y el objeto de la cesión, que es total y absolutamente finalista. Solo cabe la sustitución, en caso de imposibilidad física de materializarla en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario. El último inciso abre la posibilidad al legislador autonómico a «otras formas de cumplimiento del deber», entendiéndose sustitución por un valor en metálico, pero no es esta la opción principal, ni mucho menos el legislador quería que se convirtiese en la única opción.

### **3. Cálculo del desequilibrio dotacional por el planeamiento**

La existencia, por tanto, de un desequilibrio dotacional es una premisa obligada para que exista reequilibrio, y por tanto para que se deba producir un deber de cesión por este concepto. Por tanto, el planeamiento debe dotarse de un método para conocer efectivamente la existencia de desequilibrio, y posteriormente una forma de proceder al reequilibrio. En los siguientes epígrafes ofreceré un acercamiento metodológico a ambas cuestiones, y una concreta metodología para calcular la «carga de la reserva de suelo para dotaciones (CRsD).

Habrán actuaciones de dotación en las que no se pueda cumplir esta obligación. Cuando la actuación de dotación afecta a una parcela muy concreta, o a una edificación ya existente de reducidas dimensiones, difícilmente se va a poder materializar la cesión, por lo que solo mediante la referencia o inclusión, al menos a efectos de cálculo del desequilibrio dotacional, en áreas urbanas homogéneas o de determinada dimensión, se podrá cumplir efectiva y realmente lo previsto en las leyes citadas.

La principal conclusión de todo lo expuesto en el epígrafe anterior me acerca a poder afirmar que sería en un instrumento de planeamiento de desa-

rrollo, y no en expedientes aislados e inconexos que afectan a una única parcela, en el que se pueda concretar con total certeza las cuestiones relativas a las actuaciones de dotación, pues estamos ante un ámbito o área compleja y homogénea en al que poder determinar real y efectivamente si las propuestas de ordenación que innovan el planeamiento preexistente van a suponer la necesidad de reequilibrio de las dotaciones publicas del barrio; y si de las mismas se va a derivar incrementos de aprovechamientos urbanísticos y por tanto plusvalía urbanística para sus propietarios. Por ello, una parte muy importante de las legislaciones autonómicas incluye en unidades de ejecución o ámbitos sistemáticos las actuaciones de dotación, pero a mi juicio, a los solos efectos por asimilarlas a un sistema de gestión.

En el ámbito de un planeamiento de un barrio o ámbito homogéneo es el que se puede definir una estrategia de renovación urbana compleja y realista, adecuada a la realidad social y urbana, ambiciosa en sus objetivos, pero prudente y moderada en su desarrollo temporal y en la aportación de recursos públicos para su logro. El plan deberá aportar todos los datos de partida y parámetros necesarios para cumplir lo previsto en la legislación en relación con las actuaciones de dotación (24).

Pero para el caso de las actuaciones aisladas, sobre una parcela muy concreta en aquellas legislaciones que lo permiten y que considero es lo correcto, el instrumento de planeamiento que las posibilita —modificación pomenorizada del planeamiento general o de desarrollo— debe definir un ámbito o área homogénea para calcular si existe o no desequilibrio dotacional, y para definir su emplazamiento.

Con todos estos datos de partida, cabe que cada una de las fichas normativas de una actuación de dotación, propuesta en un instrumento de planeamiento general o de desarrollo, pueden definir y concretar todos los aspectos que vengo citando, y se puede conocer con exactitud si las actuaciones propuestas suponen (i) desequilibrio dotacional y cómo se debe materializar físicamente la cesión prevista para lograr el reequilibrio; y, (ii) si las actuaciones propuestas suponen incremento de aprovechamiento y por tanto, generación de plusvalía urbanística.

En todo caso, parece necesario hacer una doble reflexión.

---

(24) Por ejemplo, en un Plan Especial o en un Plan Especial de Actuación Urbana en Navarra, que contenga los siguientes datos: Ámbito homogéneo; planeamiento vigente; número de habitantes; número de viviendas ámbito; superficie total/parciales dotaciones públicas ámbito; densidad (habitantes/ha) ámbito; ratio dotacional (m<sup>2</sup>/habitante) ámbito; incremento propuesto de edificabilidad; incremento de aprovechamiento previsto o posible en aplicación Plan; incremento de densidad previsto o posible en aplicación Plan; y, propuesta de dotaciones públicas.

En primer lugar, las actuaciones de dotación tienen como finalidad reajustar —«Volver a ajustar o ajustar de nuevo»— la proporción existente de suelo para dotaciones públicas a costa de los propietarios de suelo urbano, como un deber establecido legalmente en la legislación básica estatal. Ello supone que los propietarios de suelo urbano en las que se desarrollan actuaciones de dotación no tienen que corregir los déficits dotacionales históricos, tienen que ceder suelo para que se mantenga en los mismos términos la proporción existente entre habitantes de barrio, residentes, y suelo para dotaciones públicas. Lo que no puede suceder es que, debido a las actuaciones de dotación, se empeore la calidad de vida urbana entendida como la proporción entre suelo para dotaciones públicas y habitantes.

En un barrio ya existente puede ocurrir que consideremos que históricamente existe un déficit dotacional que se debe reparar por el nuevo planeamiento. Este objetivo, o aspiración, será una parte importante del plan, pero ese logro no deberá hacerse solo a costa de los propietarios del suelo urbano [consolidado] que tiene sus deberes totalmente tasados por la legislación básica estatal. El plan no puede imponer más deberes de cesión a los propietarios del suelo urbano que los que les impone la ley. Y en ello radica la diferencia entre suelo urbano consolidado y el no consolidado. La pérdida de la categoría de suelo urbano consolidado o «degradación» legal —si no hay necesidad de una actuación integral de reurbanización— por el hecho de someter una parcela a actuación de dotación, a mi juicio, no es lo que establece la Ley de Suelo, pues supone una ficción que contradice la situación fáctica del suelo.

Una segunda cuestión es que la ley estatal no dice cual debe ser esa proporción adecuada para el suelo urbano. La concreción de esta obligación se hará en la legislación autonómica al fijar los estándares dotacionales y de servicios del planeamiento. Y deberán jugar un papel importante el informe o memoria de sostenibilidad económica y la viabilidad la actuación, y de ello deducir una aplicación inteligente para la ciudad y su patrimonio; una aplicación flexible y posibilista, como se apunta con la opción del complejo inmobiliario y la entrega de edificabilidad no lucrativa (usos dotacionales construidos).

Esta cuestión se debe relacionar con el principio de desarrollo urbano sostenible, art. 3.3 TRLSRU; y al derecho a acceder a la utilización de las dotaciones públicas y equipamientos colectivos, art. 5 b) TRLSRU. El citado artículo tiene un mayor contenido que un recordatorio o una manifestación genérica, pues lo que se está configurando es el reconocimiento de un «medio ambiente urbano» con rasgos y características propias; un medio ambiente integrado, en primer lugar, por el principio de desarrollo urbano sostenible, también por los estándares urbanísticos de las legislaciones autonómicas, las determinaciones sobre movilidad, y el juego de derechos a los que he hecho

referencia. El sujeto destinatario de un «medio ambiente urbano» sostenible y saludable es el ciudadano, y los obligados a propiciar ese modelo no son únicamente las administraciones públicas titulares de dotaciones públicas, sino que éste deber alcanzar también a los particulares propietarios o titulares de equipamientos de uso público y de suelo, en cuanto que promueven su transformación. El artículo 5 b) TRLSRU diferencia entre «dotaciones públicas» y «equipamientos colectivos abiertos al uso público».

Por «dotación pública» se entienden aquellos espacios y edificios que se muestran como elementos fundamentales de la ordenación urbanística y pertenecen al dominio público (estatal, autonómico o local) por estar, bien destinados al uso público, bien afectos a un servicio público. Aquí se incluyen las comunicaciones urbanas e interurbanas, los espacios libres (parques urbanos, jardines, zonas deportivas y de recreo y otras instalaciones), los equipamientos comunitarios al servicio de toda la población destinados a usos administrativos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, cementerios y otros, las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y cualesquiera otros servicios públicos que sean necesarios para la vida de la ciudad (siguiendo la dicción de los arts. 25 y 45 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, en adelante RPU).

Por su parte, el «equipamiento colectivo» es una expresión más concreta. Se refiere a los edificios destinados a ciertos usos administrativos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, deportivos, comerciales, de aparcamiento y de cualquier otro tipo de interés social, por considerarse «necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios» (art. 25 del RPU).

Lo que este artículo no ampara es que la ciudad disponga de esas dotaciones y equipamientos real y efectivamente. Cuando se trata de dotaciones y equipamientos requeridos como estándar obligatorio para el suelo objeto de actuaciones de urbanización (urbanizable o urbano no consolidado), la administración obtendrá el suelo para su implantación, pues así lo establecen, sin duda alguna el art. 18.1 TRLSRU. Pero para el suelo urbanizado solo se refiere al «reajuste de su proporción», y por tanto la cuestión no resultará tan sencilla salvo que lo haya concretado la legislación autonómica, o que se haya «degradado» todo el suelo sometido a estas actuaciones.

Los instrumentos de planeamiento del suelo urbano pueden hacer un ejercicio de simplificación y aplicar como objetivo deseable de calidad de vida urbana los estándares que se fijan para las actuaciones de urbanización; o, pueden conocer la realidad del ámbito en el que actúa, y proponer unos estándares menores, y distintos, de forma razonada y justificada en atención a las necesidades colectivas que se detecten (25). Pero en todo caso el instrumento

---

(25) Véase el artículo 55.7 TRLFOTU.

de planeamiento que posibilita la actuación deberá conocer la superficie real de suelo para usos dotacionales. Con esos datos podrá obtener la proporción de suelo dotacional/ habitantes óptima o deseable para el planeamiento, y la real al momento de redactar el planeamiento.

El plan deberá prever suelos dotacionales, en parcelas o complejo inmobiliarios concretas para lograr la proporción deseable. Pero la obtención de esos suelos, si es superior a la proporción existente, no puede hacerse solo como una cesión u obligación de las actuaciones de dotación. Los propietarios tendrán como deber la cesión del suelo, o edificabilidad en complejo inmobiliario, que haga posible el reajuste creado por las actuaciones de dotación, pero no el que reste hasta lograr la proporción óptima o deseable por el plan, que deberá ser cedida por los propietarios de suelo urbano no consolidado o que deberá correr a cargo del municipio por exceder los deberes de los propietarios de suelo urbano.

Los instrumentos de planeamiento detallado en suelo urbano deben, por tanto, calcular si es necesario reajustar la proporción de dotaciones públicas a las nuevas determinaciones que proponen mediante actuaciones de dotación, pues si no hay desajuste no hay cesión, y para ello entendemos que se debe establecer un criterio o metodología de cálculo objetiva, y que puede facilitar una «horquilla de referencia» en la que cifrar, en caso de existir desequilibrio, cuál va a ser el reajuste derivado de la actuación.

El objeto de este reajuste no es otro que mantener la proporción que existe en un ámbito de suelo urbano de suelo para dotaciones y suelo edificado, pues en modo alguno se puede «empeorar» la situación existente con el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso.

Un instrumento urbanístico de un ámbito homogéneo posibilita ya no solo conocer todos los parámetros necesarios para el correcto cálculo de las obligaciones de los propietarios en una actuación dotación, algo mucho más difícil en expedientes individuales que afectan a una única parcela mediante una actuación muy singular. En estos supuestos, y toda vez que se debe elaborar y tramitar un instrumento de planeamiento para los mismos, los que a mi juicio no cabe es acudir a automatismos que acaban convirtiendo la cesión prevista en las actuaciones de dotación en una suerte de «tasa o impuesto» producida por la monetización de una superficie de suelo en referencia a los estándares de la legislación autonómica para las actuaciones de urbanización. Esta práctica, que parece comenzar a hacerse habitual en algunos municipios, de establecer un criterio general de aplicación, y también de valoración del suelo objeto de monetización mediante una ordenanza reguladora del procedimiento y cálculo de la monetización de los deberes urbanísticos, facilita la gestión de las actuaciones de dotación, pero sin un trabajo, e instrumento previo de planeamiento detallado, en el que se analiza un ámbito urbanístico

de referencia y se calcula, y conoce, para el mismo la proporción de suelo dotacional por habitante, no entiendo se corresponda con la previsión legal que se viene estudiando y con el criterio que vengo manteniendo.

Y resulta esencial que el planeamiento que habilita la actuación defina un ámbito de referencia en el que calcular la ratio preexistente de dotaciones públicas, ámbito que evidentemente no podrá ser una parcela, sino que se debe establecer un ámbito funcional para las dotaciones. A mi juicio, si lo que se quiere es simplificar y hacer más objetivo el cumplimiento de las obligaciones, sería más recomendable que ese ámbito se fijese por el planeamiento general, para entonces sí, poder redactar y aprobar una normativa del propio plan, o una ordenanza que regule el procedimiento de cálculo y monetización de los deberes urbanísticos asociados a las actuaciones de dotación.

#### **4. Propuesta de metodología para calcular la «carga de la reserva de suelo para dotaciones (CRsD) y forma de cumplimiento»**

Para concluir este trabajo ofreceré una propuesta metodológica para calcular, en un ámbito homogéneo en el que se desarrollaría una actuación, si la misma conllevará un desequilibrio dotacional, y por tanto una obligación de ceder suelo para su reequilibrio, y en qué proporción, que denominaré «carga de la reserva de suelo para dotaciones» (CRsD) (26).

Para lograr tal objetivo, la primera cuestión a delimitar y concretar es cuál debe ser el ámbito al que nos vamos a referir, cual es el área urbana homogénea (AUH) en la que vamos a ver si se produce o no desajuste del suelo dotacional. Esa área urbana homogénea no puede ser la misma para una actuación de dotación de una parcela individual, que para una actuación de reforma o renovación de la urbanización de una manzana o barrio completo.

Si la actuación afecta a una manzana, parte de ella y a una única parcela, definir el AUH puede resultar complejo, pues a buen seguro la actividad funcional de esos vecinos no se desarrolla solo en la manzana en cuestión, sino que se traslada a otras manzanas y ámbitos similares. Y aquí el planificador debe hacer un ejercicio de conocimiento del ámbito en que actúa y proponer un AUH, que puede coincidir con alguna de las previstas en el planeamiento existente o debe justificarse en el instrumento de planeamiento, con criterios de racionalidad, y para ello propongo delimitar una «cuadrícula tipo» de aproximadamente 200 m de largo y 200 m de ancho —ciudad de 15 minutos— en la que entendemos se desarrolla la actividad funcional habitual de una persona a pie, es decir, donde puede llevar a los niños al parque, comprar productos básicos, pasear el perro, tomar un aperitivo o realizar actividades de proxi-

---

(26) Véase G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2014: 49-76 y 2020: 27-29).

idad. Esa cuadrícula tipo se definirá en el instrumento de planeamiento en torno a la manzana/ parcelas ámbito de actuación.

Esa «cuadrícula tipo» (200x200x200x200) la deberemos poner en referencia y enmarcar con su Zona o Barrio Funcional (ZF), entendido como una parte de la ciudad a la que se reconoce identidad o funcionalidad propia, y que suele disponer de un complejo número de dotaciones públicas de carácter local —espacios verdes-parques, zonas de juegos, equipamiento comunitario, deportivo, etc.— pudiendo ser algunas generales a la ciudad. Este concepto de ZF puede obtenerse del propio planeamiento general del municipio, distritos censales o electorales, zonificación local, histórica o geográfica —ensanches, barrios de los años 50, cascos antiguos, PAUs, etc.—. Esta ZF nos va a servir para dar sentido y ponderar la «horquilla de referencia», pues puede haber un AUH (cuadrícula) que tenga una ratio muy bajo de dotaciones, pero que en su ZF exista una proporción muy alta, lo que justificaría —para una actuación de poco incremento de densidad— de la innecesaridad de reajustar las dotaciones por estar ya suficientemente cubiertas en la ZF y no apreciarse desequilibrio, ni poderse incluso encontrar la posibilidad de ubicar la nueva dotación.

El instrumento de planeamiento debería incorporar en su justificación la ZF en que se ubica la actuación y el análisis de dotaciones existentes para la misma, así como calcular la ratio por habitante.

Definido el ámbito, y propuesto en el instrumento de planeamiento —salvo que los ayuntamientos hayan fijado en su PGM, o en un PE en que se establezcan solo ámbitos y criterios de actuación para las futuras actuaciones de dotación, algo posible y como ya indique, creo que más que necesario en muchos casos, pues así todo el mundo sabría a qué atenerse desde el principio, tanto en posibles incremento de edificabilidad «general» y en ámbitos de dotaciones—, se propone un método de cálculo del valor mínimo de la «horquilla de referencia», es decir la ratio dotacional preexistente (RDP).

La ratio dotacional (RDP) del AUH se podría calcular conforme a la siguiente fórmula:

$$RDP (m^2s/m^2t) = SD m^2s/ET m^2t.$$

SD: Superficie total (m<sup>2</sup>s) de dotaciones de uso y dominio público sin considerar al viario que se encuentran en el AUH, tanto las existentes ya obtenidas como las previstas por el Planeamiento y aun no obtenidas.

ET: superficie total edificable de cualquier uso sobre parcelas (edificabilidad bruta) prevista para el AUH por el planeamiento vigente, esté o no materializada.

Con este cálculo, que, en algunos casos, según planeamientos y municipios puede resultar mucho más problemático que en otros, vamos a obtener qué ratio de suelo dotacional por m<sup>2</sup> construido existe en un ámbito, y por tanto



vamos a poder conocer el umbral mínimo que debemos mantener, la proporción entre suelo dotacional y  $m^2$  de techo que se debe mantener por el incremento.

Así, por ejemplo, vamos a considerar un AUH de un ensanche de vivienda residencial colectiva ( $B + 4/B + 5$ ) en la que se ha calculado una edificabilidad total de 43.000  $m^2$  construidos (320 viviendas de 115  $m^2$  construidos y 6.200  $m^2$  de locales y otros usos) y una superficie dotacional pública —plazas— de 4.500  $m^2$  (plazas y pequeñas zonas verdes y de juegos):

$$RDP: 4.500 / 43.000 = 0,10465 \text{ m}^2\text{s}/\text{m}^2\text{t}.$$

Si ahora incrementamos por una actuación de dotación en una parcela edificada en planta baja uso almacén (90  $m^2$  de suelo) la ET de AUH en 330  $m^2\text{t}$  ( $B+3+A$ ) la proporción sería:

ISDp ( $m^2$ s) (Incremento superficie dotacional parcela) = RDP x I EEp (incremento edificabilidad parcela).

$$ISDp = 0,10465 \times 330 = 34,53 \text{ m}^2 \text{ de suelo.}$$

Es decir, para mantener la proporción necesitaríamos 34,53  $m^2$  de suelo dotacional (4.534,53/43.330 = 0,10465), pues de otra forma la ratio dotacional de la AUH se reduce un 0,00079: 4.500/43.330 = 0,1038  $m^2\text{s}/\text{m}^2\text{t}$ .

El valor máximo de la horquilla será el resultante de aplicar los estándares urbanísticos previstos para el suelo urbanizable o urbano no consolidado en la legislación autonómica. Por ejemplo, en Navarra, se aplicaría:

— Dotaciones públicas: la ratio de 50 metros cuadrados por cada 115 metros construidos de uso residencial.

En el ejemplo anterior 174  $m^2$  de zonas verdes (330/115 = 2,8695 x 50 = 143,478  $m^2$ ).

Ya conocemos los valores de la «horquilla de referencia» para una actuación que tiene un IAU de 330  $m^2/\text{m}^2\text{t}$  (330 UA's): (34,53-143,78), y el planeamiento debería ponderar, y valorar, el suelo necesario para cumplir la CRsD. Y para ello se deberá atender a las necesidades de la AUH dentro de la ZF en que se encuentre y a la viabilidad de la actuación. Es decir, se analizará, en este caso:

— El impacto que incorporar tres nuevas viviendas y un ático suponen a la AUH (un 0,89% de incremento de edificabilidad residencial en el ámbito) y la carga que ello va a suponer sobre los espacios dotacionales del ámbito.

— El grado de consolidación del ámbito (GCA). No es lo mismo que la manzana o manzanas del AUH sean de reciente construcción, haya muy pocos o ningún solar vacante o edificación en la que quepan incrementos o cambios de uso a residencial, o que sean un ámbito en el que vaya a ver mucha renovación y en el que se puede obtener suelo vacante para nuevas dotaciones. En función de ese grado de consolidación del ámbito sería bueno que el planificador justificara si es posible nuevas actuaciones que incrementen

el desequilibrio dotacional o, por contra, no es muy factible lo que conlleva a que el desequilibrio producido, como en el ejemplo, sea casi inapreciable y se puede acudir al valor mínimo.

— El nivel de dotaciones locales del ZF en la que se incluye el AUH. Si éstas son suficientes y acogen con generosidad el incremento; o, por el contrario, se pueden considerar deficitarias y necesitadas de ampliación.

A la vista de estos tres factores se deberá ponderar su peso e impacto en la calidad urbana del AUH y proponer un valor para la CRsD de la actuación, que proponemos siempre se sitúe en tres valores: Valor mínimo; valor medio; valor máximo de la horquilla calculada. En nuestro caso: 34,53 – 89,15-143,78 m<sup>2</sup> suelo libre.

Así, en nuestro ejemplo, a la vista del elevado grado de consolidación del AUH (colmatada en su práctica totalidad por nuevas edificaciones), el impacto residual de la nueva edificabilidad (0,89%), y el elevado grado de dotaciones de la ZF, optaríamos por el valor mínimo de la horquilla (34,53 m<sup>2</sup> suelo).

Actuar en un ámbito amplio, ensanche, barrio o polígono urbanístico, permite la otra parte esencial del deber de entrega del suelo para dotaciones públicas, como es la forma de cumplimiento.

Quizás la practica habitual ha llevado a una confusión importante, como ha sido la habitual monetización del deber de cesión de suelo para el reajuste de las dotaciones. El artículo 18.2 b) TRLSRU no prevén expresamente esta posibilidad. La Ley estatal y las autonómicas coinciden en que la cesión debe hacerse en suelo, y podrá sustituirse, *«en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo [ámbito]...»*.

Para la cesión de suelo dotacional que permita el reajuste del existente, no se cita expresamente la posibilidad de *«sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico»* como sí se cita para la cesión del incremento de aprovechamiento. Y ello es por una razón muy sencilla. Si la cesión de suelo dotacional no se hace efectiva en el ámbito en que se encuentra la actuación de dotación, la misma no cumpliría su finalidad de reajuste, y por tanto no sería legal la exigencia de cesión. No se cede como participación en las plusvalías, sino que se cede suelo para uso dotacional, y por tanto el planeamiento debe decir dónde, cuánto y para qué finalidad se cede, pues sin esta determinación la cesión no tiene sustento legal. Por ello, las actuaciones de dotación «individuales o de parcela», si se produce desajuste dotacional, deberán asociar su cesión a un ámbito y a un objetivo concreto a lograr, y para ello resulta necesario referirse a una, o varias, área urbana homogénea (AUH) en la que poder ubicar la dotación derivada, no solo de una sino de varias, actuaciones de dotación.

Y es por ello, que la ley estatal conscientes de esta dificultad, abren la posibilidad de «*u otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística*». Así que sí existe la posibilidad de monetizar, en Navarra, por ejemplo, a través del planeamiento, pues la legislación foral, sin establecer casos y condiciones sino con carácter general para los casos de imposibilidad física o de no poderse materializar en complejo inmobiliario, remite al planeamiento que será quien deberá establecer los casos, condiciones y el modo en que no se efectuó una cesión en suelo o superficie edificada o edificabilidad no lucrativa.

Sera el planeamiento general quien debiera fijar esos criterios, o el planeamiento especial. Pero en todo caso deberá tenerse en cuenta, primero que la monetización no debe ser la opción preferente o habitual en todos los casos; segundo que siempre se debe establecer para el ámbito de referencia de la actuación de dotación —no para la parcela concreta en la que se produce, sino para el ámbito funcional adoptado para el cálculo de la proporción de suelo dotacional— un suelo dotacional, o superficie edificada o edificabilidad no lucrativa que el ayuntamiento deberá obtener con el valor en metálico obtenido.

## V. CONCLUSIONES

El presente trabajo parte de la experiencia y del conocimiento profesional en relación a las actuaciones de dotación. Desde su aparición en nuestro derecho urbanístico en 2007 no ha sido una figura bien entendida ni de fácil aplicación. Quizás su propia denominación; su insuficiente conceptualización derivada de un reduccionismo propio de quien debe aplicar la norma, pero no reflexiona el por qué de esa norma; la dificultad para diferenciarla de otras figuras de intervención en suelo urbano; y, la forma de determinar, y aplicar, las obligaciones derivadas de las mismas siguen generando muchas dudas, controversias y dificultades en su aplicación. Se intenta ofrecer reflexión, información y opinión para construir de forma más sólida la figura y dejar de dar vueltas a la misma, resolviendo cuestiones de carácter teórico y práctico.

Para lograr este objetivo se ha seguido el siguiente proceso:

Primero, entender que las actuaciones de dotación son la aplicación al suelo urbano de la obligación constitucional de que la comunidad reciba una parte de las plusvalías generadas por la actuación urbanística; y, una necesaria técnica urbanística para poder actuar en la ciudad consolidada en el marco del principio de desarrollo urbano sostenible.

Segundo, las actuaciones de dotación solo caben en suelo urbanizado, y por tanto en suelo clasificado por las distintas legislaciones autonómicas como suelo urbano. Pero las legislaciones autonómicas difieren en la categoría en que

caben actuaciones de dotación. En concreto el TRLUA opta por una interpretación restrictiva de la figura al considerar como suelo urbano no consolidado aquel en que se defina una actuación de dotación, aunque el mismo tenga las características de un solar.

Tercero, un suelo es urbano desde que concurren los presupuestos que así se exigen legalmente, y para siempre. Podrá ser consolidado o no consolidado, en función de las actuaciones que se puedan desarrollar en el mismo, y que impliquen, o no, renovación o reforma de la urbanización. Pero su condición de suelo urbano se adquiere fácticamente y no se pierde en modo alguno.

Cuarto, la Ley de Suelo exige se cumplan tres requisitos para entender terminada una actuación de urbanización: conclusión de la ejecución de las obras de conformidad con el instrumento de planeamiento de desarrollo y ejecución; cumplimiento de los deberes propios de las actuaciones de nueva urbanización; y, levantamiento de las cargas correspondientes. A mi juicio, no es exigible la terminación de la urbanización completa, todas las fases previstas y obras exteriores, para recibir una o varias fases que sean funcionalmente utilizables. Y en ese caso ha de entenderse terminada la actuación de urbanización respecto de las parcelas incluidas de la fase recibida, pues las mismas ya pueden ser objeto de licencia de edificación, etc., y por tanto tendrían la situación básica de suelo urbanizado y serían *ope legis* suelo urbano. Se debe acudir a analizar en cada caso la realidad del sector y de la parcela en la que se prevé actuar, y ponderar jurídica y fácticamente la situación, para poder concluir si estamos ante un suelo urbano en el que cabe una actuación de dotación.

Quinto, la jurisprudencia nos ha aportado una expresiva, pero inconcreta, forma de diferenciar las actuaciones de renovación de la urbanización de las actuaciones de dotación, «hacer ciudad» o «mejorar la ciudad». Lo determinante a partir de ahora, a la hora de establecer los derechos y deberes de los propietarios del suelo, no será tanto la categoría en que lo incluya el planeamiento, sino el tipo de actuación de transformación que se pretende llevar a cabo. En las intervenciones sobre una única finca o parcela en la ciudad construida o consolidada, que supongan una operación de intensa transformación urbana, habrá de justificarse en primer lugar la necesidad e intensidad de proceder a una nueva urbanización del ámbito objeto de la nueva propuesta urbanística.

Sexto, para que nazca el deber de entrega de suelo en una actuación de dotación, debe concurrir que se produzca un incremento de aprovechamiento urbanístico y que haya una generación de plusvalías, exigencia implícita, pues el fundamento legal del deber de entrega es la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas.

Séptimo, el instrumento de planeamiento que posibilite la actuación, bien en un instrumento de modificación o innovación del planeamiento vigente o en una revisión del planeamiento general, deberá calcular si de sus determinaciones existe incremento de aprovechamiento urbanístico.

Octavo, en los supuestos de incremento de la densidad y del cambio de uso, resulta más difícil definir si se produce ese incremento de plusvalía urbanística o desequilibrio dotacional, pues generalmente se producirán sin incremento de edificabilidad y aprovechamiento. En casos que el planeamiento general permitía que las tipologías de vivienda, de las ya existentes, pudieran evolucionar conforme a las necesidades y demandas sociales sin por ello alterar significativamente la estructura misma del plan, se debió haber teniendo en cuenta que esas posibilidades podían dar una realidad distinta a la de inicio, y se debió prever que de producirse la misma, no se alteraría la proporción de habitantes y dotaciones públicas, por lo que no se produciría desequilibrio.

Noveno, la existencia de un desequilibrio dotacional es una premisa obligada para que exista reequilibrio, y por tanto para que se deba producir un deber de cesión por este concepto. Por tanto, el planeamiento debe dotarse de un método para conocer efectivamente la existencia de desequilibrio, y posteriormente una forma de proceder al reequilibrio.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO MIRANDA, José Luis (2012): «Las actuaciones de dotación en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón», en esta REVISTA, 39-40, pp. 293-315.
- CABEZAS ESCOBAR, Juan Manuel (2022): «Algunas consideraciones jurídicas sobre los deberes de reserva de suelo para vivienda de protección pública en la legislación urbanística la luz de la jurisprudencia más reciente», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 351, pp. 19-46.
- CORTÉS CORTÉS, Gabriel (2001): *La ejecución y recepción de las obras en las urbanizaciones de iniciativa particular*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 344 pp.
- DE GUERRERO MANSO, M<sup>o</sup> del Carmen (2011): *La ciudad existente: Delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, Madrid, Editorial Iustel, 261 págs.
- DESENTADO DAROCA, Eva (1997): *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento urbanístico*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 514 pp.
- ESPEJO CAMPOS, Alicia (2020): «Las actuaciones de dotación como técnica emergente en la gestión del suelo urbano», en GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M. (director), *Nuevo Derecho Urbanístico: Simplificación, sostenibilidad rehabilitación*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, pp. 413-461.

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2013): «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 285, pp. 37-66.
- (2014): *Gestionar la ciudad consolidada*, Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 156 pp.
  - (2017): *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Madrid: lustel, 204 pp.
  - (2020): «Para comprender las actuaciones de dotación (de una vez por todas)», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 341, pp. 20-40.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger y SÁNCHEZ CASANOVA, Amparo (2007): «Las Actuaciones de Dotación en la nueva Ley del suelo 8/2007, de 28 de mayo», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 235, pp. 12-28.
- HERVÁS MÁZ, Jorge (2009): «Actuaciones de dotación y renovación en suelo urbanizado. La regeneración de la ciudad», en *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados: Revista técnica especializada en la administración local y justicia municipal*, 5, pp. 732-754.
- (2017): *Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, 707 pp.
- LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2014): *El régimen jurídico de obtención de suelo destinado a dotaciones públicas*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Editorial Aranzadi. 474 pp.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2011): «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 270, pp. 13-49.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger, Estudio Preliminar de VAQUER CABALERIA, Marcos (2009): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Madrid, lustel, 574 pp.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, Jesús María (2008): «Bases del régimen del suelo», en ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis (directores), en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, pp. 225-304.
- (2010a): «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 256, pp. 11-37.
  - (2010b): «La gestión del suelo urbanizado: las actuaciones de dotación en el Texto Refundido de la Ley del Suelo», en *Revista Jurídica de Navarra*, 49, pp. 185-214.

- (2016): «Objetivos y novedades introducidas en el suelo urbano por la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 304, pp. 59-85.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín (2007): *El régimen jurídico del suelo urbano y el nuevo suelo urbanizado*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, 536 págs.
- SANTANA RODRÍGUEZ, Juan José y SUAY RINCÓN, Juan José (2021): «La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 56, recuperado el 5 de marzo de 2022, en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511469>.
- SERRANO LASA Iñaki (2017): *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones públicas*, Oñati, Instituto Vasco de Administraciones Públicas (IVAP), 564 pp.
- TEJEDOR BIELSA, Julio Cesar (1998): *Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 395 pp.
- TOLOSA TRIBIÑO, César (2019): «Parámetros jurisprudenciales de las actuaciones en suelo urbano», en *Revista de Derecho del Urbanismo*, 1 de septiembre de 2019, recuperado 10 de junio de 2020, <https://derecholocal.es/opinion/parametros-jurisprudenciales-de-las-actuaciones-en-suelo-urbano>.
- VÁZQUEZ OTERO, Alfonso (2020): «Actuaciones de dotación. Cesiones de dotaciones públicas en complejo inmobiliario», en CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro y JALVO MÍNGUEZ, Joaquín (Coordinadores), *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI, Homenaje a Ricardo Santos Díez*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluber, pp. 527-553.