



UNIVERSITAT  
ROVIRA I VIRGILI



Universidad  
Zaragoza

## **MASTER INTERUNIVERSITARIO EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA  
UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI

### **TRABAJO FIN DE MÁSTER**

---

#### **IMPLICACIONES JURÍDICAS EN LA DEGRADACIÓN DEL SUELO URBANO Y LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR CONSECUENCIA DEL EMPLEO DE FOSAS SÉPTICAS COMO PRETÉRITOS Y PRIMITIVOS SISTEMAS DE SANEAMIENTO**

**Alumna:** Lacal Romero, Patricia

**Tutor:** López Ramón, Fernando

**Curso:** 2022-2023

## AGRADECIMIENTOS

---

La realización del presente trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de todas aquellas personas que me han brindado su ayuda y apoyo y a las que deseo expresar mi más profundo agradecimiento, por haber hecho de una reivindicación de la formación y el saber una realidad material.

En primera instancia, al Doctor D. Fernando López Ramón por su tiempo, dedicación y su labor como tutor durante estos meses, en los que ha demostrado no sólo ser un gran profesional por su destacada trayectoria y conocimiento, sino también en el ámbito personal por su comprensión y empatía desde el primer momento y sin las que el trabajo no hubiera sido tan satisfactorio.

Gracias por su dedicación, por ser eje vertebrador del trabajo.

En segunda instancia, a mi familia, por haberme apoyado y amparado y por haber confiado en mi criterio, aun cuando todo estaba en contra. Por haber caminado conmigo y haberme acompañado en momentos que nunca pensamos haber vivido. En definitiva, por ser incondicionales.

En tercera instancia, a mis compañeros de trabajo, quienes han sufrido como yo las inagotables presiones en ejercicio de sus funciones por defender la legalidad y que me han mostrado su apoyo y su cariño de forma inconmensurable. En especial a ti, Alicia, por haber permanecido a mi lado en todo momento y haber estado juntas en una de las etapas más difíciles; por ser ejemplo de integridad, nobleza, profesionalidad, valentía, y, ante todo, generosidad.

En última instancia, a ti papá, por ser mi ejemplo a seguir y enseñarme desde pequeña el valor de la férrea lealtad, justicia, firmeza y perseverancia. Por ser luz inspiradora siempre.

## **RESUMEN**

---

La obsolescencia de las infraestructuras públicas y los servicios urbanísticos básicos es una realidad frecuente en gran parte de los municipios españoles, en los que ya sea por las diversas crisis económicas y financieras, ya sea por el elevado coste de renovación, se hallan en un estado alejado de las necesidades del presente. Este es el caso, fundamentalmente, de las redes de abastecimiento de agua potable y de saneamiento de aguas residuales. En lo que respecta a estas últimas, numerosos terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico se encuentran dotados con fosas sépticas, arcaicos sistemas de depuración que, de conformidad con la legislación aplicable y los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales asentados, no pueden satisfacer los requisitos para constituir una auténtica red general de aguas residuales. Ante la problemática de ejecutar obras de renovación de infraestructuras, el criterio asentado por el Tribunal Supremo se modificó en la segunda mitad del 2018, permitiendo la descategorización del suelo urbano consolidado y la consecuente alteración del régimen del estatuto básico aplicable a los propietarios, quienes desde entonces se ven en la obligación de cooperar en la financiación de las mismas. Este nuevo posicionamiento supone un cambio de paradigma, quebrando con la inmutabilidad y perpetuidad de la clasificación del suelo, avanzando hacia un Derecho Urbanístico abierto y en continua evolución, preocupado por la dimensión ambiental y la protección del entorno.

## **PALABRAS CLAVE**

Descategorización del suelo urbano consolidado, extinción de la condición de solar, fosas sépticas, redes de saneamiento.

## **ABSTRACT**

The obsolescence of public infrastructures and basic urban services is a frequent reality in a large number of Spanish municipalities, where, either because of the various economic and financial crises or because of the high cost of renovation, they are in a state far removed from the needs of the present. This is the case, basically, of the water supply and wastewater treatment networks. As far as the latter are concerned, many plots of land classified by urban planning are equipped with septic tanks, archaic purification systems which, in accordance with the applicable legislation and established doctrinal and jurisprudential pronouncements, cannot meet the requirements for constituting a genuine general sewage network. Faced with the problem of executing infrastructure renovation works, the criterion settled by the Tribunal Supremo was modified in the second half of 2018, allowing the decategorization of consolidated urban land and the consequent alteration of the basic status regime applicable to the owners, who since then are under the obligation to cooperate in the financing of the same. This new position represents a paradigm shift, breaking with the immutability and perpetuity of land classification, moving towards an open and continuously evolving Urban Law, concerned about the environmental dimension and the protection of the environment.

## **KEY WORDS**

Decategorization of consolidated urban land, extinction of the condition of land, septic tanks, sewage networks.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

---

ABREVIATURA / ACRÓNIMO	SIGNIFICADO
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
Cap.	Capítulo
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
Cfr.	Abreviatura de <i>cónfer</i> , compárese con
EDAR	Estación Depuradora de Aguas Residuales
ETAP	Estación de Tratamiento de Agua Potable
Etc.	Etcétera
Ex. art.	En virtud del artículo
Íd.	Ídem
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LS92	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
Op. Cit.	Abreviatura de la expresión latina <i>opus citatum/opere citato</i> : la obra citada/de la obra citada
Pág.	Página
Págs.	Páginas

PASD	Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Ley
RD-Legislativo	Real Decreto Legislativo
RPU	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento Urbanístico
SUC	Suelo Urbano Consolidado
SUNC	Suelo Urbano No Consolidado
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TMR	Tratamiento Más Riguroso
TRLs 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLs 2015	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
TRLUA	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
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

Ut supra	Como arriba o como antes
V.gr.	Abreviatura de la expresión latina <i>verbi gratia</i> : verbigracia, por ejemplo
Vid.	Abreviatura de la expresión latina <i>vide</i> : véase
Vs.	Abreviatura de la expresión latina <i>versus</i> : frente a, contra

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
1. PRESENTACIÓN	1
2. OBJETIVOS	2
3. JUSTIFICACIÓN Y TRASCENDENCIA DEL TRABAJO	3
4. METODOLOGÍA, ESTRUCTURA Y CONTENIDO	4
<b>CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE SOLAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL</b>	<b>6</b>
1. LAS NOCIONES DE SUELO URBANO Y SOLAR: INTERDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA	6
2. EL CONCEPTO DE SOLAR EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL	9
3. EL CONCEPTO DE SOLAR EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA	12
<b>CAPÍTULO II. LAS REDES DE SANEAMIENTO COMO SERVICIO URBANÍSTICO BÁSICO</b>	<b>20</b>
1. APROXIMACIÓN A LAS REDES DE SANEAMIENTO: CONCEPTO Y ELEMENTOS	21
2. INCIDENCIA URBANÍSTICA DE LAS REDES DE SANEAMIENTO. ESPECIAL MENCIÓN A FOSAS SÉPTICAS Y POZOS NEGROS	25
2.1 Implicaciones de las redes de saneamiento en la clasificación de suelo urbano y la condición de solar	25
2.2 Insuficiencia de las fosas sépticas y pozos negros como servicios de evacuación de aguas residuales	27



**CAPÍTULO III. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR \_\_\_\_\_ 52**

1. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL \_\_\_\_\_ 53
2. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR EN LA JURISPRUDENCIA \_\_\_\_\_ 57
3. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR EN LA DOCTRINA \_\_\_\_ 68
4. FOSAS SÉPTICAS Y POZOS NEGROS COMO CAUSA DE EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR \_\_\_\_\_ 70
5. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA \_\_\_\_\_ 75

**CONCLUSIONES \_\_\_\_\_ 79**

**BIBLIOGRAFÍA \_\_\_\_\_ 88**

**ANEXO I. CONCEPTO DE SOLAR EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA AUTONÓMICA \_\_\_\_\_ 92**

**ANEXO II. LEGISLACIÓN \_\_\_\_\_ 101**

**ANEXO III. JURISPRUDENCIA \_\_\_\_\_ 105**

## INTRODUCCIÓN

---

### 1. PRESENTACIÓN

En el contexto actual de pluralismo jurídico e interdependencia entre las diversas áreas del conocimiento científico, al que se añade la necesidad de acoger valores sociales tan trascendentales como la protección del medioambiente, consagrado por nuestra Constitución, o la innovación tecnológico - social, se hace necesario en diversas ramas del Derecho plantear su renovación y regeneración mediante la actualización de su contenido y acomodo a estas nuevas realidades y exigencias sociales, pues el Derecho no debiera entenderse como un instrumento estático, inmutable o perecedero, sino en continuo cambio y evolución capaz de ofrecer soluciones eficientes, eficaces y coherentes con los nuevos tiempos.

El avance de la sociedad en todos sus ámbitos ha conllevado el agotamiento de las concepciones tradicionalmente aceptadas de los pilares básicos del Urbanismo, evolucionando a un sistema jurídico más flexible integrado por modelos de ciudad más justa y sensibilizada con el entorno; motivo por el cual en el presente trabajo se pretende crear un espacio de diálogo abierto y reflexión fundada en relación a estas nuevas exigencias técnicas y sociales, amparadas por ulteriores reformas legislativas europeas y nacionales y, por ende, con legitimidad de la norma, con derivaciones directas en nociones tan esenciales para el desarrollo de las ciudades, los derechos y deberes de los ciudadanos y, en general, el Derecho Urbanístico en su conjunto, como es la institución de solar.

De este modo, se pone de manifiesto la existencia de desafíos significativos a los que deben hacer frente las ciudades contemporáneas para acomodarse a los requerimientos y exigencias de la normativa actual, resultado de la inherente vinculación entre la realidad y la norma, la teoría y la práctica, así como el cambio de paradigmas y evolución social y el ordenamiento jurídico.

Como resulta notorio, la coyuntura de las ciudades del siglo XXI y la actual tendencia legislativa, fundamentalmente europea, hacia la protección del entorno y la eficiencia del uso de los recursos, modifica las relaciones urbanas, abriendo nuevas vías a la

redefinición del Derecho Urbanístico tal y como se ha venido entendiendo tradicionalmente, avanzando hacia un urbanismo inspirado en principios y valores colectivos.

Por lo expuesto, el estudio, el cual se anticipa complejo a la par que sugestivo, se aborda desde una perspectiva multidisciplinar, donde la protección del medioambiente, la ciencia y la tecnología -que entre otros logros han permitido la evolución de los sistemas de saneamiento-, y el Urbanismo, se encuentran fortísimamente entrelazados, permitiendo un diálogo mutuo y omnidireccional que pudiera proclamar la construcción de nuevos enfoques jurídicos.

## **2. OBJETIVOS**

Mediante la visibilización del vacío legal y la exigüidad de pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales de las implicaciones de la obsolescencia de los servicios urbanísticos básicos en la condición de solar, resultado de la omisión de actuaciones de renovación urbana conforme a las exigencias legalmente aplicables en la actualidad, con el objeto de dotar a las ciudades de los servicios básicos de manera suficiente y en condiciones adecuadas, se aspira a formar una opinión jurídica válida y debidamente motivada en Derecho que pueda servir de base para la apertura de un debate o diálogo jurídico en cuanto a estas implicaciones se refiere, las cuales no son baladí ni meramente triviales; así como pueda servir de herramienta a los aplicadores del Derecho que en su día a día se encuentran ante estas situaciones, cada vez más frecuentes en la realidad de nuestras ciudades, pues, no debe obviarse que, se trata de una casuística asidua y notoria en la mayor parte de las Comunidades Autónomas de nuestro país, en particular en lo referente a las redes de saneamiento, al verse afectadas por Directivas europeas en materia de protección del medioambiente, las cuales han sido incumplidas de forma reiterada en el tiempo como consecuencia de la citada omisión de las actuaciones de renovación urbana pertinentes en las últimas décadas, conllevando la imposición de elevadas sanciones económicas a España por parte de la Unión Europea.

Por consiguiente, desde un examen multidisciplinar, ponderando la teoría y la práctica, la realidad y la normativa, se pretende alcanzar los propósitos arriba descritos.

La hipótesis planteada parte de los siguientes cuestionamientos: ¿hasta qué punto las nuevas exigencias legales pueden afectar a la condición de solar ya adquirida por haberse cumplido en su momento con las obras de urbanización?, ¿es posible que la condición de solar y, con ello, los derechos y deberes de los particulares, se puedan ver alterados por las nuevas exigencias legales?, ¿hasta dónde llega el alcance de estos hechos?, ¿en qué situación quedan las ciudades en las que gran parte de su territorio no se acomoda a la nueva normativa? En caso de que la condición de solar pudiera perderse por la obsolescencia de los servicios urbanísticos básicos, ¿es posible que se pueda recuperar esta condición y, en su caso, qué medidas o actuaciones pueden ser factibles para ello?

### **3. JUSTIFICACIÓN Y TRASCENDENCIA DEL TRABAJO**

La elección del tema objeto de estudio del presente trabajo responde a una motivación personal por la investigación y el saber, pues solo a través de la investigación y la observación de las nuevas realidades se puede llegar a conocer cómo resolverlas de manera justa y adecuada, preconizando los intereses y derechos de los particulares y preservando y salvaguardando el interés general.

Citando a Umberto Eco, «la investigación tiene que decir sobre este objeto cosas que todavía no han sido dichas o bien revisar con óptica diferente las cosas que ya han sido dichas».

La sociedad es evolutiva, recorre un continuo camino de mejora y en ocasiones de transición hacia el decaimiento o astenia, precisando la metamorfosis del Derecho y su capacidad de adaptación a estas nuevas realidades, nuevas realidades que no pueden eludirse ni relegarse pues están presentes y requieren de la actuación del sistema. Es lo que en los individuos se ha denominado resiliencia, la capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos.

En el escenario descrito, el contexto urbano se encuentra debilitado y las ciudades actuales se caracterizan por una paradoja, con frecuencia la realidad no es acorde con lo previsto en el planeamiento y la normativa urbanística, generando conflictos latentes entre particulares y Administraciones, viéndose afectados sus derechos y deberes tanto presentes como futuros.

No solo el afán o deseo por poder dar una respuesta a este interrogante que motiva el objeto de la investigación y que tantas veces se me ha planteado, sino también el hecho de ser una cuestión multidisciplinar que permite abordar diversas disciplinas jurídicas y ser plenamente de actualidad, han definido las variables idóneas para la elaboración de la fórmula íntegra de la unidad que conforma este trabajo.

A lo expuesto añadir que, como ya se había avanzado, el enfoque u orientación que se aspira plasmar procura lograr no sólo un pronunciamiento jurídico de rigor y validez, sino también brindar una oportunidad para futuros debates o estudios que puedan contribuir a mejorar las aportaciones efectuadas por el presente. Desde una perspectiva eminentemente práctica, esclarecer estas cuestiones supondría ofrecer un instrumento para la resolución de un gran número de expedientes, ya sean en el orden administrativo o judicial, pero, al mismo tiempo, ofrecería una mayor seguridad jurídica a los aplicadores del Derecho y a los ciudadanos, en tanto en cuanto, permitiría un mejor conocimiento de las actuaciones a realizar, del régimen jurídico a aplicar y, por ende, de los derechos a reconocer y de los deberes a imponer y soportar. En síntesis, si alguno de estos propósitos se considera culminado sería gratamente satisfactorio haber podido coadyuvar a su consecución.

#### **4. METODOLOGÍA, ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

Las clasificaciones metodológicas de los trabajos de investigación en Derecho son múltiples. Atendiendo a la naturaleza de la materia y la estructura que se presentará en el párrafo siguiente se ha elaborado una disertación híbrida, mediante un método analítico basado en análisis jurídico-propositivo de la institución de solar y al mismo tiempo jurídico-comparativo, al estudiar el contenido de las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas.

En lo que respecta a la estructura y contenido, con el fin de facilitar su comprensión, se da comienzo al trabajo con un primer capítulo de contenido preliminar, el cual permite circunscribir el tema objeto de estudio en un marco conceptual amplio y adquirir los conocimientos esenciales para su posterior desarrollo. Así, el capítulo primero estaría dedicado al concepto jurídico de solar en la legislación urbanística, doctrina y

jurisprudencia dictada al respecto. Conocidos los elementos que deben concurrir para lograr esta condición, el capítulo segundo estudiará de manera particularizada el requisito concerniente a las redes de saneamiento, con especial mención a las antiguas fosas sépticas y su situación en el ordenamiento jurídico actual, considerando los efectos del cambio de paradigma y sus implicaciones en el diseño de la ciudad actual. Partiendo de los capítulos anteriores, el capítulo tercero, mediante un análisis crítico y comparado, planteará la posibilidad de perder y/o recuperar la condición de solar y, en caso afirmativo, cuáles son las causas que pueden dar lugar a ello, donde ya se adelanta, se estudiarán las actuaciones de renovación de la urbanización; incorporando un último apartado en el que se abordará el estudio de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por inactividad en la ejecución de las redes de saneamiento. Por último, el trabajo consta de un último apartado en el que se expondrán de modo sintetizado las conclusiones alcanzadas a lo largo del trabajo de investigación.

Para que todo ello sea factible y dotar al contenido de cuanto rigor fuere posible, abordando la obra desde una aproximación entre la realidad y la norma, se han consultado múltiples fuentes de información, esencialmente documentales, desde manuales, tesis, monografías, libros y revistas especializadas en materia administrativa, urbanística, ambiental, de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, a legislación europea, estatal, autonómica y local, doctrina, jurisprudencia y pronunciamientos de autoridades e instituciones nacionales e internacionales. Incluyendo técnicas de recopilación de datos legislativos y bibliográficos. Asimismo, se ha requerido consultar documentación de carácter técnico, en concreto del área de ingeniería y arquitectura, para estudiar determinados aspectos del funcionamiento de las redes de saneamiento.

# CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE SOLAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

---

## 1. LAS NOCIONES DE SUELO URBANO Y SOLAR: INTERDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA

No resulta infrecuente que en las primeras aproximaciones al Derecho Urbanístico exista cierto desconcierto o confusión a la hora de comprender y diferenciar los conceptos de suelo urbano y solar. Por ello, con el fin de enmarcar adecuadamente el contenido del presente trabajo, se estima conveniente comenzar con una breve, pero ineludible, reflexión a sendas nociones, las cuales se encuentran fuertemente vinculadas, empero atienden a realidades distintas.

La primera precisión que debe advertirse, siendo quizá la de mayor trascendencia, es que el hecho de que un suelo o terreno sea clasificado como suelo urbano, ya sea por lo dispuesto en el Planeamiento aplicable, ya sea por lo que la doctrina jurisprudencial ha denominado teoría de la fuerza normativa de lo fáctico<sup>1</sup>, no otorga a su propietario el

---

<sup>1</sup> Conforme a la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico, la clasificación del suelo se basa, no tanto en lo dispuesto por el planeamiento, sino en la realidad urbanística, es decir, en el hecho físico de la urbanización. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990, el TS expone que el suelo urbano no se constituye, sino que se delimita en función de la fuerza normativa de lo fáctico.

Siguiendo a Parejo Alfonso, L. (2020). La gestión urbanística del mundo urbano: del giro legal de 2007 al giro jurisprudencial de 2018-2020, en *Práctica Urbanística*, nº 165, Sección Estudios, Julio-Agosto 2020, Wolters Kluwer: «En todo caso, la fuerza normativa de lo fáctico no es ni algo específico de los instrumentos de ordenación urbanística, ni un invento de hoy. La regla la formuló ya, con carácter general, G. Jellinek, en el primer tercio del S. XX, si bien en un sentido distinto al utilizado por el Tribunal Supremo: la generación de normas consuetudinarias. Pero tal significado incluye de suyo también este otro: *la generación por la realidad de una situación que es capaz, en tanto que situación con relevancia jurídica y en su caso, de oponerse a la vigencia o eficacia del plan-norma por pérdida de su funcionalidad propia, es decir, de producir la terminación de su vigencia o, cuando menos, su ineficacia*. Por razones obvias, la trascendencia de la fuerza normativa de lo fáctico se manifiesta especialmente en el medio urbano. Importa retener que la tradicional técnica de la clasificación del suelo y, por tanto, la clase de suelo (como regla jurídica) se sitúa justamente en la apuntada tensión entre norma y realidad. Pues el régimen de la propiedad a ella asociado guarda estrecha relación con la lógica del proceso urbanístico, incluida la dirección de la flecha del tiempo que presupone: el paso al futuro, a la luz de la herencia del pasado evaluada en el presente. Piénsese, por ejemplo, en la vigencia de la clasificación de una superficie de suelo que, como consecuencia del proceso de ejecución urbanística, pasa, en la realidad, a estar urbanizado conforme a las exigencias del planeamiento: *no por ello deja de estar vigente su clasificación formal, por lo que surge la cuestión de si para la conceptualización —en función ahora del futuro pretendido hecho ya realidad— de la clase a la que pertenece la referida superficie debe estarse, a partir de entonces, a dicha realidad (consecuencia: suelo urbano) o, por el contrario, a la norma aún formalmente en vigor (consecuencia: suelo urbanizable —en términos autonómicos— o en situación rural —en términos legales básicos—, mientras no se modifique el plan*). (...) El interés de la Sentencia no reside, pues, tanto en la solución que alcanza, sino en el dato de que descansa en la transformación real del suelo en virtud de actuaciones ciertamente inatacables, pero inválidas, y determinantes, por ello, de *una situación fáctica capaz de provocar por sí misma la pérdida*

pleno ejercicio de los derechos dominicales, pues para ello se requiere que, con carácter previo, se adquiriera la condición de solar. Condición que no es definida de manera uniforme para todo el territorio del Estado español, al ser competencia propia de las Comunidades Autónomas que así lo hayan dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía (*ex. art. 148.1. 3ª CE*)<sup>2</sup>, por lo que habrá que atender a la legislación dictada por cada una de ellas, pues la competencia estatal tan solo alcanza a delimitar las situaciones básicas del suelo<sup>3</sup> (*ex. art. 149.1. 1ª, 13ª y 23ª CE*)<sup>4</sup>. Motivo por el cual, la

---

*por el suelo de ciertas características y su subsiguiente adquisición de otras distintas (y contrapuestas), con la importante consecuencia de legitimar una innovación del planeamiento que la asume (más bien: ha de asumirla)».*

<sup>2</sup> Art. 148 CE: «1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

<sup>3</sup> Art. 21 TRLS 2015. Situaciones básicas del suelo: «1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

- a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.
- b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener 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. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto».

<sup>4</sup> Art. 149 CE: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; 13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; 25.ª Bases de régimen minero y energético».

Véase, en relación a las situaciones básicas del suelo del art. 21 TRLS 2015, el apartado primero de la DF 2ª TRLS 2015, Disposición final segunda. Título competencial y ámbito de aplicación: «1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones



regulación supletoria del 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, en adelante LS92, que recogía en su artículo 14 el concepto de solar, fue declarada inconstitucional y nula de pleno derecho por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo<sup>5</sup>.

Si bien es cierto que, a fecha del presente, las Comunidades Autónomas con legislación urbanística propia han venido a definir un concepto de solar de manera cuasi homogénea y con ligeros matices (vid. tercer epígrafe de este primer Capítulo).

Este marco jurídico dificulta la formulación de una concepción unitaria de solar aplicable a la totalidad del territorio nacional, pero, a su vez, faculta para que, aunque con un alcance de gran amplitud y generalidad, y sin incurrir en una actuación simplista o de excesiva abstracción, pueda hallarse un punto de partida común, entendiendo por solar todo terreno cuya situación básica es la de urbanizado -urbano- y en el que, además, se puede edificar sobre el mismo, esencialmente, por contar con todos los servicios básicos exigibles y haber cumplido todos los deberes de gestión. Por consiguiente, el concepto de solar implica una mayor severidad en las exigencias y requisitos legales a cumplir. Las similitudes existentes entre los conceptos de suelo urbano y solar pueden conllevar a creer de manera precipitada que se trata de vocablos sinónimos y no diferenciados, dogma nada más alejado de la realidad pues ambos no siempre coinciden.

De tal modo que, todo solar debe ser concebido como suelo urbano, pero no todo el suelo urbano merece la condición de solar. En otros términos, un terreno puede ser clasificado como suelo urbano, pero no haber alcanzado la condición de solar, dado que se trata de un estadio superior con autonomía propia.

---

Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 23.ª y 25.ª de la Constitución, los artículos 1; 2; 3; 4; 5, letras a) y b); 6; 7; 8; 9; 11, apartados 1, 2, 3, 4 y 5, primer párrafo; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 24; 31; 32, apartado 1; 33; 43; 49, apartado 3; 52, apartado 5; las disposiciones adicionales sexta, apartado 1; duodécima y décimo tercera; las disposiciones transitoria primera; segunda y cuarta».

<sup>5</sup> «Este precepto es uno de los que pone de relieve la naturaleza de los llamados en la Ley derechos urbanísticos. Es evidente que tanto la figura de unidad de ejecución como las demás que conforman el contenido de este precepto son estrictamente urbanísticas y deben, por lo tanto, considerarse objeto propio de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma. Ninguno de los títulos competenciales estatales da cobertura a la pretensión de dar a este artículo carácter de Ley básica. Se trata de la regulación de un modo de extinción de un derecho administrativo -el de urbanizar- que tiene por objeto una actividad del servicio público urbanístico. El apartado 2 puede considerarse válido incluso como Ley de aplicación plena, pero es perfectamente innecesario por tenerlo ya establecido con carácter general y bien preciso la Ley de Procedimiento Administrativo e incluso el art. 105 c) C.E.».

## 2. EL CONCEPTO DE SOLAR EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

Conocida la distinción entre los conceptos de solar y suelo urbano, así como el título competencial que opera en la materia, se presenta el régimen jurídico aplicable de carácter estatal.

Como se ha avanzado en el epígrafe introductorio previo, es competencia de las Comunidades Autónomas que así lo hayan dispuesto en sus Estatutos de Autonomía (ex. art. 148.1. 3ª CE) establecer, siempre que lo estimaren oportuno, en sus correspondientes legislaciones urbanísticas la concepción de solar.

Son dos las posibles situaciones ante las que nos pudiéramos encontrar: i) omisión en la legislación propia de la Comunidad Autónoma del citado concepto, en cuyo caso se aplicará supletoriamente el art. 82 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante TRLS 1976, el cual reza en los mismos términos que el inconstitucionalmente declarado art. 14 LS92<sup>6</sup>; ii) Comunidades Autónomas que han legislado al respecto, en cuyo caso el TRLS 1976 queda desplazado por la de aquellas. Prevenir que, el TRLS 1976 se halla vigente en la actualidad en todo aquello que no se oponga, esto es, que no vulnere ni contradiga, a la legislación urbanística aplicable, tanto estatal como autonómica.

En la actualidad y anticipando el contenido del siguiente epígrafe, la totalidad de las diecisiete Comunidades Autónomas han positivizado en sus normativas urbanísticas la concepción de solar, no así las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde no se dispone de legislación urbanística propia, siendo de aplicación el concepto y los condicionantes legales estipulados en la legislación estatal, en particular en el citado art. 82 TRLS 1976.

---

<sup>6</sup> El tenor literal del art. 14 LS92 declarado inconstitucional por la STS 61/1997, de 20 de marzo, fue redactado en los siguientes términos: «A los efectos de esta Ley tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos: 1. Que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento, y si éste no existiere o no las concretare, se precisará que además de contar con los servicios señalados en los artículos 10 y 13.2 la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras; 2. Que tengan señaladas alineaciones y rasantes si existiera dicho planeamiento».

Para conocer los servicios básicos requeridos para lograr la condición de solar, por remisión expresa del art. 14, se precisa estudiar el 10 LS92, en virtud del cual: «Constituirán el suelo urbano: a) Los terrenos a los que el planeamiento general incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. También se considerarán urbanos los terrenos que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca».

A este respecto se denota que a finales del año 2022 el Estado, dado que sus respectivos Estatutos de Autonomía no les atribuyen competencias legislativas, comenzó la elaboración de un anteproyecto de Ley de urbanismo para las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, con el objeto lograr una regulación contemporánea y acorde con los nuevos tiempos que sirva de base para solucionar el brete jurídico derivado de la colisión entre la legislación anacrónica aplicable y la realidad social y urbanística de estos territorios<sup>7</sup>.

Por tanto, meramente con carácter supletorio y para aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que adolecen de legislación al respecto, -hoy, Ceuta y Melilla-, el concepto de solar es el consagrado en el art. 82 TRLS 1976 en relación con el art. 78 TRLS 1976, en virtud de los cuales, a efectos de esta Ley, tendrán la consideración de solar los terrenos en suelo urbano aptos para la edificación que cumplan los siguientes requisitos: i) que estén urbanizados con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no existiere o no las concretare, se precisará que cuenten con los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, pavimentación de la calzada y encintado de aceras y; ii) que tengan

---

<sup>7</sup> Fuente: Testa, G. (2022). El Estado emprende la redacción de una Ley de Urbanismo para Ceuta y Melilla. *El Faro de Ceuta*. <https://elfarodeceuta.es/estado-redaccion-ley-urbanismo-ceuta-melilla/>

<sup>8</sup> El art. 82 TRLS 1976 reza:

«A los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos:

Primero. *Que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no existiere o no las concretare, se precisará que además de contar con los servicios señalados en los artículos setenta y ocho u ochenta y uno punto dos, la vía a que la parcela de frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras. (...)».*

El art. 78 TRLS 1976 lo complementa al señalar que:

«Constituirán el suelo urbano:

- a) Los terrenos a los que el plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, *evacuación de aguas* y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.
- b) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior».

El art. 81 TRLS 1976 contempla la regulación de aquellos municipios que carecen de Plan General Municipal de Ordenación, si bien se pronuncia en los mismos términos al exigir el sistema de evacuación de aguas. Art. 81 TRLS 1976:

«Uno. En los municipios que carecieren de Plan General Municipal de Ordenación el territorio se clasificará en suelo urbano y suelo no urbanizable.

Dos. Constituirán el suelo urbano los terrenos que por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, *evacuación de aguas* y suministro de energía eléctrica o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de su superficie se incluyan en un Proyecto de delimitación, que, tramitado por el Ayuntamiento con arreglo al artículo cuarenta y uno, será aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, previo informe de la Diputación Provincial.

Tres. Constituirán el suelo no urbanizable los demás espacios del término municipal».

señaladas alineaciones y rasantes si existiera Plan de ordenación.

En síntesis, conforme a la legislación estatal, se considerará solar todo aquel terreno ubicado en suelo clasificado como urbano y que esté dotado de los servicios *ut supra* enumerados, siendo requisito adicional para aquellos municipios en los que se hubiere aprobado Plan de ordenación que tengan señaladas las alineaciones y rasantes.

No sería idóneo concluir el estudio sin hacer mención a otras normativas de ámbito estatal que, si bien no regulan de manera directa el concepto de solar, en su articulado concurren preceptos que atañen al mismo. De igual modo que sucedía con el TRLS 1976, las normas que a continuación se citan serán de aplicación supletoria solo para aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que no hubieran ejercido su potestad legislativa en la materia, pues en el caso de hacerlo, aquellas quedarían desplazadas por lo dispuesto en las de rango autonómico.

En primera instancia, denotar el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dado que contempla dos supuestos en los que los terrenos no podrán alcanzar la condición de solar.

En el apartado tercero del artículo 66 se precisa: «en ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de los artículos 95 y 96 de la Ley del Suelo».

El apartado segundo del artículo 70 añade: «en ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos los lotes resultantes de la parcelación».

En segunda instancia, el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Las referencias a los solares son más significativas que en el anterior RD 2187/1978, si bien, a efectos del objeto de estudio del presente trabajo, destacar los artículos 39, 40 y 41 por los cuales se condiciona la facultad para edificar en suelo urbano a la previa obtención de la condición de solar.

### 3. EL CONCEPTO DE SOLAR EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Tras la entrada en vigor, el 29 de diciembre de 1978, de la Constitución Española -norma suprema del Ordenamiento Jurídico español y cúspide de la pirámide normativa-, y los correspondientes Estatutos de Autonomía, la ordenación del territorio y el urbanismo son consagrados como una competencia legislativa propia de las Comunidades Autónomas (*ex. art. 148.1. 3ª CE*).

A tenor del art. 148.1. 3ª de la Carta Magna sería factible y nada extraño aventurarse en la creencia de un sencillo marco jurídico y de simple aplicación en materia urbanística, sin embargo, nada más alejado de la realidad. Pese a su enunciación como un título competencial autonómico, cuando así sea estipulado por los Estatutos de Autonomía, y la aserción del carácter autonómico de la competencia en materia de urbanismo, existen múltiples ámbitos que afectan categóricamente a aquella y quedan fuera del título competencial del citado art. 148.1. 3ª CE. Entre muchos otros podrían citarse, a modo ejemplificativo, los siguientes títulos competenciales estatales que no son *per se* elementos integrantes del Derecho urbanístico, pero que inciden en el mismo: i) condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (*ex. art. 149.1. 1ª CE*); ii) propiedad, concerniente a la legislación civil (*ex. art. 149.1. 8ª CE*); iii) procedimiento administrativo común, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (*ex. art. 149.1. 18ª CE*) y no menos importante; iv) legislación básica sobre protección del medio ambiente (*ex. art. 149.1. 23ª CE*).

Resulta evidente y notorio que, en todo caso, la competencia autonómica urbanística debe respetar la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1 CE<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En este sentido, Castelao Rodríguez, J., Criado Sánchez, A. J., Salvo Mínguez, J., y Santos Díez, R.: «En efecto, del complejo juego de competencias legislativas derivado de la Constitución, aun cuando la gestión urbanística y la ejecución del planeamiento son de competencia legislativa exclusiva de las Comunidades Autónomas, éstas deben respetar aquellos preceptos establecidos por el legislador estatal -y que están reflejados actualmente en la LS15 y estaban reflejados en la LrS98-, lo que condiciona legítimamente al legislador autonómico». Fuente: Castelao Rodríguez, J., Criado Sánchez, A. J., Salvo Mínguez, J., y Santos Díez, R. (2020). *Derecho Urbanístico Manual Para Juristas y Técnicos* (9ª ed.). Wolters Kluwer. ISBN 9788470528170.

Por consiguiente, el régimen jurídico en Derecho Urbanístico queda integrado no sólo por la legislación dictada por las Comunidades Autónomas, sino también por la normativa estatal que puede afectar, ya sea de manera directa o indirecta, a la materia, y, a su vez, por las competencias de los entes locales, fundamentalmente competencias de ejecución.

Como se había indicado, todas las Comunidades Autónomas han ejercido su competencia legislativa en materia urbanística, existiendo, por tanto, diecisiete normativas diferentes, cada una de ellas con sus matices y particularidades. Únicamente, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla han obviado ejercer esta competencia, al no recogerse en sus Estatutos de Autonomía, resultándoles de aplicación lo dispuesto en el epígrafe segundo de este Capítulo I.

En relación a ello, subrayar que el efecto más apreciable en la práctica legislativa de la ya citada STC 61/1997, de 20 de marzo, fue la elaboración, por la mayor parte de los poderes legislativos de las Comunidades Autónomas, de sus propios textos normativos en materia urbanística, dotando a sus respectivas Comunidades de una normativa propia en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio, y evitando así, la aplicabilidad de la regulación pre-constitucional del TRLS 1976 y su normativa de desarrollo, como los mencionados Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio o Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

En lo concerniente al concepto de solar, este se configura como un elemento de naturaleza pura e inminentemente urbanística que, exclusivamente, puede ser objeto de regulación en la normativa autonómica en virtud de los preceptos 148.1 y 149.1 de la Carta Magna. Advertir que, pese a que todas las Comunidades Autónomas hayan dictado su propia normativa autonómica en la materia, esto no supone necesariamente que todas ellas hubieran regulado en ella el concepto de solar. Sin embargo, es lo que sucedió en la práctica<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Atendiendo a lo expuesto, en este contexto de pluralismo normativo es posible identificar dos escenarios:

- i) Comunidades Autónomas con legislación urbanística propia, las cuales han podido contemplar en su articulado la regulación del concepto de solar o no hacerlo.
  - i. En la primera hipótesis, se entenderá por solar el terreno que cumpla con los parámetros establecidos en la normativa autonómica de aplicación en función de la sección del territorio nacional ante la que nos encontremos.

A fin de conocer la concepción de solar en el conjunto del territorio nacional, así como las similitudes, divergencias e idiosincrasias de las diversas normativas autonómicas, se incorpora al presente trabajo como Anexo I una tabla sumaria en la que se analiza para cada Comunidad Autónoma la normativa de aplicación y el concepto de solar definido por las mismas a fecha de marzo de 2023.

Dado que la totalidad de los legisladores autonómicos han positivizado los requisitos necesarios para que los terrenos puedan adquirir la condición de solar y con el objeto de simplificar la comprensión al lector, en las próximas páginas se añade una segunda tabla en la que se recogen las principales conclusiones que se pueden extraer del Anexo I. De forma que permite conocer a simple vista, la legislación aplicable en cada Comunidad Autónoma, el precepto en el que se regula la condición de solar, si se exigen o no los requisitos legales del TRLS 1976, así como si el legislador autonómico ha innovado respecto a la normativa estatal incluyendo condicionantes adicionales para que las parcelas puedan lograr tal condición.

De las ideas compendiadas en la tabla adjunta se concluye:

Primero. Las diecisiete Comunidades Autónomas han optado por regular en su legislación urbanística el concepto de solar.

Segundo. Únicamente, el Principado de Asturias se limita a reproducir lo dispuesto en el TRLS 1976 sin adicionar cualquier otro elemento o requisito propio.

Tercero. Las autonomías más innovadoras o, en otros términos, que con mayor rigurosidad han positivizado el concepto de solar serían las Islas Canarias y Baleares, la Comunidad Valenciana y País Vasco.

Cuarto. Todos los legisladores autonómicos han recogido y reproducido los requisitos estipulados en el TRLS 1976 (*ex. art. 82 TRLS 1976 en relación con el art. 78 TRLS 1976*) relativos a acceso rodado, abastecimiento y evacuación de agua, suministro de energía eléctrica y pavimentación de la calzada, pero no todos han contemplado el encintado de aceras o la necesidad de señalar las alineaciones y rasantes en el Plan

- 
- ii. En la segunda, es decir, si la normativa autonómica no contempla la concepción de solar, con carácter supletorio será de aplicación el referido concepto del art. 82 TRLS 1976;
  - ii) Comunidades Autónomas sin legislación urbanística propia. Siendo este el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde es aplicable el régimen jurídico urbanístico estatal delimitado en el epígrafe segundo de este Capítulo.

General de Ordenación Urbana.

Quinto. La generalidad de las autonomías (todas, salvo la Comunidad Foral de Navarra y el Principado de Asturias) han incluido el alumbrado público como servicio urbanístico básico indispensable y requisito para todo solar.

Sexto. Tan sólo Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y País Vasco regulan las causas que dan lugar a la pérdida o extinción de la condición de solar, siendo comunes a todas ellas, salvo a la valenciana, la inadecuación u obsolescencia sobrevenida de la urbanización; por su parte, Andalucía, Comunidad Valenciana y País Vasco coinciden en una segunda causa de extinción, la integración en nuevas operaciones de transformación urbanística, añadiendo el País Vasco una tercera consistente en la reclasificación del suelo al excluirse del proceso urbanizador; por otro lado, Castilla y León dispone como segundo motivo de extinción el cambio de clasificación de los terrenos.

Séptimo. Las legislaciones autonómicas de Aragón, Comunidad Foral de Navarra, Islas Baleares y Cataluña establecen como requisito adicional la exigencia de haber satisfecho las correspondientes cesiones y compensaciones.

Octavo. En lo que respecta al saneamiento, exclusivamente Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana y las Islas Canarias hacen mención expresa a la posibilidad de emplear fosas sépticas de manera excepcional; siendo la Comunidad Valenciana la que contempla una regulación más extensa al respecto, lo cual no ha de sorprender ya que, como se expondrá en el Capítulo II, es uno de los territorios del Estado español donde mayor es la problemática de empleo de fosas sépticas e inejecución de redes de saneamiento *ex iure*.



## REQUISITOS PARA ADQUIRIR LA CONDICIÓN DE SOLAR

(ex. art. 82 TRLS 1976 en relación con el art. 78 TRLS 1976)

	Comunidad Autónoma	Legislación urbanística propia	Regulación solar	N.º art.	Acceso rodado	Abastecimiento agua	Evacuación agua	Energía eléctrica	Pavimentación calzada	Encintado aceras	Alineaciones y rasantes en PGOU	Adicionales de la CCAA
1	Andalucía	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía	Sí	13	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	1. Alumbrado público 2. Regulación de las causas que dan lugar a la extinción de la condición de solar
2	Aragón	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	Sí	14	✓	✓	✓	✓	✓	-	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público 2. Servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos 3. No se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria
3	Cantabria	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria	Sí	41	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público
4	Castilla y León	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León	Sí	22	✓	✓	✓	✓	✓	-	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público 2. Regulación de las causas que dan lugar a la extinción de la condición de solar
5	Castilla-La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Sí	Disp. Preliminar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	1. Alumbrado público 2. Acceso peatonal 3. Saneamiento: excepcionalmente, se permite el uso de fosas sépticas

6	<b>Cataluña</b>	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	Sí	29	✓	✓	✓	✓	✓	-	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público 2. Vía íntegramente pavimentada incluida zona peatonal 3. No inclusión en un sector sujeto a un plan de mejora urbana ni en un polígono de actuación urbanística pendientes de desarrollo 4. No se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria
7	<b>Comunidad de Madrid</b>	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid	Sí	14.1 a)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	1. Alumbrado público
8	<b>Comunidad Foral de Navarra</b>	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Sí	91	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Siempre	1. Que ya se haya realizado el reparto de cargas de urbanización
9	<b>Comunidad Valenciana</b>	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje	Sí	186	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público 2. Acceso peatonal 3. Extensa regulación de acceso rodado 4. Extensa regulación de evacuación de aguas. Referencia expresa a fosas sépticas: se permite excepcionalmente, pero no justifica la dotación de este servicio 5. Regulación de las causas que dan lugar a la extinción de la condición de solar

10	<b>Extremadura</b>	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura	Sí	8	✓	✓	✓	✓	✓	-	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público 2. Tener ordenación pormenorizada, cuando exista planeamiento
11	<b>Galicia</b>	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia	Sí	18	✓	✓	✓	✓	✓	-	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público
12	<b>Islas Baleares</b>	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears	Sí	25	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público 2. Terreno debe lindar con espacio público 3. No inclusión en un ámbito sujeto a actuaciones urbanísticas pendientes de desarrollo 4. No se deban ceder terrenos exigidos por el planeamiento para destinarlos a espacios públicos
13	<b>Islas Canarias</b>	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	Sí	48	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	1. Alumbrado público 2. Acceso peatonal 3. Extensa regulación de acceso por vía pavimentada 4. Saneamiento: excepcionalmente, se permite el uso de fosas sépticas (solo cuando el planeamiento lo contemple)
14	<b>La Rioja</b>	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Sí	43	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Siempre que exista PGOU	1. Alumbrado público

15	<b>País Vasco</b>	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	Sí	12	✓	✓	✓	✓	✓	-	Deben estar fijadas en el planeamiento	1. Alumbrado público 2. Dimensiones y características de parcela susceptible de edificación 3. Dotado de ordenación pormenorizada 4. Urbanizado conforme al planeamiento (inclusive alineaciones y rasantes) 5. Regulación expresa de parcelas urbanizadas al margen de la legislación: no podrán tener la condición de solar 6. Extensa regulación de acceso rodado: se exige que sea de uso público efectivo 7. Saneamiento: solo prevé sistemas de conexión a la red de alcantarillado 8. Regulación de las causas que dan lugar a la extinción de la condición de solar
16	<b>Principado de Asturias</b>	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo	Sí	114	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Siempre que exista PGOU	-
17	<b>Región de Murcia</b>	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia	Sí	82	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Deben estar fijadas en el planeamiento	1. Alumbrado público 2. Para que pueda ser solar el planeamiento tiene que fijar alienaciones y rasantes

## CAPÍTULO II. LAS REDES DE SANEAMIENTO COMO SERVICIO URBANÍSTICO BÁSICO

---

De la tabla adjunta en las páginas precedentes se revela que disponer de redes de saneamiento es *conditio sine qua non* en todo el territorio nacional, con independencia de la normativa autonómica aplicable, para adquirir la condición de solar. Es por ello que, en los Capítulos II y III se examinará con detalle este elemento urbanístico esencial.

Las redes de saneamiento son sistemas complejos, sometidos a una continua evolución consecuencia de los avances técnicos que permiten su mejora en términos de rendimiento, eficiencia y eficacia. Como se ha planteado en el Capítulo I, las redes de saneamiento son, al mismo tiempo, un elemento clave no sólo para la adquisición de la condición de solar, sino también para la clasificación del suelo como urbano.

Es objeto del presente trabajo estudiar la incidencia de estos sistemas en los conceptos jurídicos de suelo urbano y solar. De modo que, una vez introducido el régimen jurídico aplicable a sendas nociones, se procede en el Capítulo II al examen de las implicaciones del empleo de fosas sépticas y pozos negros, como sistemas de saneamiento pretéritos, pero frecuentes en la realidad de gran parte de los municipios españoles, en la clasificación de suelo urbano, la condición de solar y el *ius aedificandi* o derecho a edificar.

Resulta oportuno, en virtud de una adecuada y correcta sistemática y metodología, abordar, *prima facie*, al siempre complejo propósito de intentar fijar, previamente y de manera inequívoca, el concepto de red de saneamiento, siendo ello del todo necesario, en aras a la posterior investigación, estudio y análisis que sobre dicho término se efectuará, por cuanto que, sin su concreción y determinación previa, este estudio no sería todo lo riguroso y preciso que debiera, pudiendo dar lugar a conclusiones que si bien pudieran ser válidas, no serían totalmente ciertas por inexactas.

El análisis efectuado de la normativa urbanística vigente, la legislación sectorial dictada en materia de saneamiento y un amplio estudio de la jurisprudencia asentada por los Tribunales españoles se espera sea suficiente para lograr satisfacer la finalidad del Capítulo II.

Para ello, la estructura planteada ha sido la siguiente. Se dará comienzo con una breve aproximación al concepto de red de saneamiento, debido a la inherente índole técnica del mismo, mediante concepciones sencillas y concretas que permitan conocer en sentido amplio, y con independencia de la naturaleza de la formación de quien aborde su lectura, a qué se refiere la legislación cuando hace empleo de estos términos, así como se enunciarán los elementos que la integran, pues resulta esencial para entender las obligaciones y derechos consagrados en la legislación urbanística, tanto de carácter económico como en lo relativo a la ejecución de la urbanización, ya correspondan a la Administración o a entes o sujetos privados.

## **1. APROXIMACIÓN A LAS REDES DE SANEAMIENTO: CONCEPTO Y ELEMENTOS**

El agua, como recurso natural esencial para todo ser y para el desarrollo de la sociedad, es un elemento indispensable para la vida, pero también, en el ámbito urbanístico, para el proceso de urbanización, de tal modo que, la adquisición de la condición de solar y la transformación de los terrenos en situación de rural a urbanizado precisa, conforme a la legislación estatal y todas las normativas autonómicas, la dotación del servicio de suministro de agua potable (red de abastecimiento) y del servicio de evacuación de aguas residuales (red de saneamiento).

Este hecho no sólo es propio de la reciente técnica legislativa urbanística, sino de la tradición social, por cuanto desde los primeros asentamientos humanos se ha venido exigiendo contar con estos servicios, v. gr., en lo referente a la red de saneamiento por medio de elementos dotacionales primitivos como son los acueductos o las cloacas. Sistemas que, a lo largo de la historia de la humanidad, han ido evolucionando y progresando hasta los coetáneos sistemas de abastecimiento y depuración altamente tecnificados.

Proclamar que no es posible edificar si no existe disponibilidad de agua parece una obviedad y dificultosamente puede disentirse de tal aserción. Es de suponer que éste ha resultado ser el motivo por el cual no ha sido hasta recientemente cuando la legislación urbanística española ha positivizado específicamente tal axioma. Tan sólo se encuentra una regulación genérica en Ley del Suelo de 1956 y en el Reglamento de Planeamiento de 1978, disposiciones normativas, en virtud de las cuales no habría posibilidad alguna

de crear suelo urbanizado sin un instrumento de planeamiento que trazara y proyectara las redes de abastecimiento y saneamiento de agua.

Las operaciones técnicas a las que debe quedar sometida el agua en el ámbito urbanístico son diversas. Por un lado, aquellas relativas al abastecimiento o suministro. Siendo el abastecimiento, la captación y posterior tratamiento para que esta sea apta para el consumo humano, transportándose hasta los depósitos municipales; siendo el suministro, el transcurso del agua desde los depósitos municipales hasta los inmuebles. Por otro, aquellas relativas al saneamiento, esto es, referidas a las aguas residuales, distinguiendo el alcantarillado y la depuración. El alcantarillado supone el traslado del agua residual hasta las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales, también conocidas como EDAR. La depuración abarcaría todos aquellos procesos que tienen por objeto la purificación de las aguas residuales y su control de la calidad para su ulterior vertido a los cauces públicos.

Tanto los servicios de abastecimiento y suministro, como los de saneamiento -alcantarillado y depuración-, son considerados *ex iure* servicios mínimos esenciales para la clasificación del suelo como urbano y para la adquisición de la condición de solar, en cuanto a requisitos clásicos inherentes e intrínsecos de todo terreno para alcanzar las citadas situaciones jurídicas.

En particular, es *conditio sine qua non* para que el suelo pueda ser clasificado como urbano y pueda lograr la condición de solar y, por ende, sea edificable, que exista a pie de parcela una conexión a la red municipal de saneamiento, coyuntura imprescindible para que un terreno pueda ser destinado a la edificación.

En el servicio de saneamiento, es decir, de alcantarillado y depuración, se diferencian: i) la red de distribución o red general que transcurre por los viales y plazas frente a los inmuebles; ii) las acometidas que conectan esta red con los inmuebles y; iii) las instalaciones de los inmuebles hasta el límite de su finca.

Aun cuando para el servicio de saneamiento no se ha elaborado normativa que establezca la distinción, sí ha sido dictada para los servicios de suministro de energía eléctrica y abastecimiento de agua. Para este último, el artículo 2 del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, sobre criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, contiene una serie de definiciones que permiten distinguir:

- a) «Abastecimiento: conjunto de instalaciones para la captación de agua, conducción, tratamiento de potabilización de la misma, almacenamiento, transporte y distribución del agua de consumo humano hasta las acometidas de los consumidores, con la dotación y calidad previstas en esta disposición.
- b) Red de distribución o red general: conjunto de tuberías diseñadas para la distribución del agua de consumo humano desde la ETAP o desde los depósitos hasta la acometida del usuario.
- c) Acometida: la tubería que enlaza la instalación interior del inmueble y la llave de paso correspondiente con la red de distribución.
- d) Instalación interior: el conjunto de tuberías, depósitos, conexiones y aparatos instalados tras la acometida y la llave de paso correspondiente que enlaza con la red de distribución»<sup>11</sup>.

Es obligación de la Administración, en este caso de los municipios, en materia de servicio público de saneamiento, la construcción de la red general para la evacuación de aguas, ya sean pluviales o residuales, sin que este deber comprenda la realización de las conexiones o acometidas particulares que transcurren por terrenos privados desde los inmuebles hasta la red general pública (*vid.* STSJ de Cataluña de 13 de julio de 2004)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> El Consultor de los Ayuntamientos. (2007). Las redes de saneamiento de agua han de establecerse por el Ayuntamiento y las acometidas hasta esta red han de ejecutarse por el titular del servicio. *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 20, Sección Consultas, Quincena del 30 Oct. al 14 Nov. 2007, pág. 3236, tomo 3, Madrid: LA LEY.

<sup>12</sup> Fuente: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 543/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 13 de julio de 2004 (recurso 60/2004).

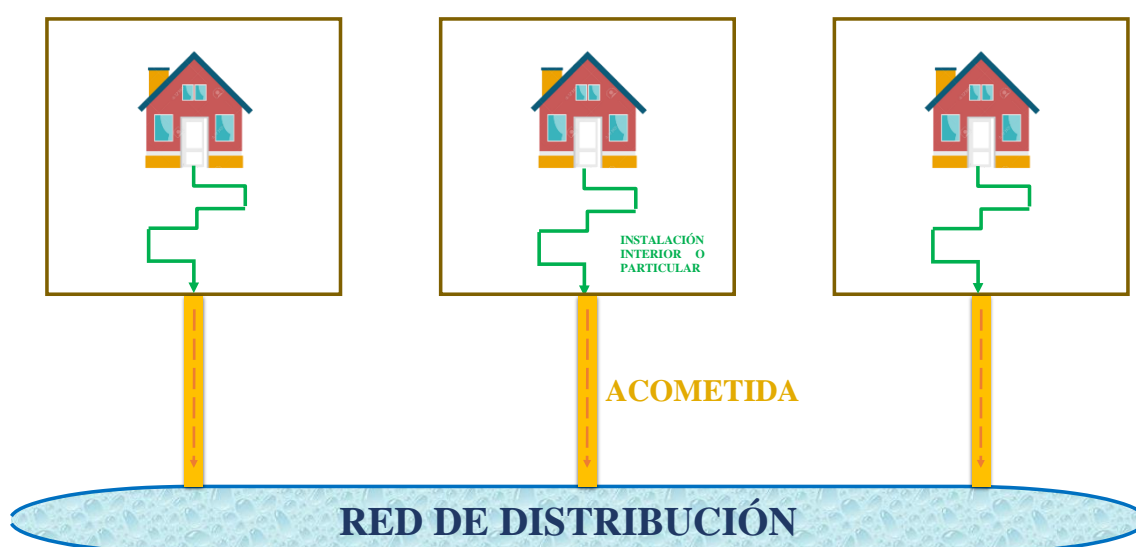
Expresamente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declara en el Fundamento de Derecho Segundo: «SEGUNDO. En cualquier caso, las obligaciones impuestas a los municipios respecto del servicio público de alcantarillado, tanto por las disposiciones reguladoras del régimen local como por los reglamentos de planeamiento y gestión urbanísticos, se reducen a la construcción de la red general para la evacuación de aguas pluviales y residuales, sin que dicha obligación comprenda la realización de las distintas conexiones o acometidas particulares que transcurren por terrenos privados desde los distintos edificios o viviendas hasta la red pública general, cuya construcción es de cuenta y a cargo de cada interesado particular, ello ya por consecuencia de la previsión general contenida en el artículo 251 del texto refundido de las disposiciones vigentes en Catalunya en materia urbanística, de 12 de julio de 1.990, aplicable al caso por razones temporales, cuando impone a los propietarios de los edificios el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, *deber que comprende, entre otros, el de realizar a su costa la conexión o acometida desde los edificios hasta la red general de alcantarillado. Hasta el punto que tanto los proyectos de obras como los de urbanización prevenidos para las diferentes clases de suelo en los indicados reglamentos urbanísticos, ya se refieran al servicio de alcantarillado o a cualquiera otra actuación urbanística, actúan realizando obras fuera de las distintas parcelas privadas, y no en su interior, cumpliendo el Municipio sus obligaciones respecto de la prestación del servicio de alcantarillado, y garantizando el derecho de los usuarios con la sola construcción y debido mantenimiento de su red general.* Sobre tales bases, estando de acuerdo esta Sala en el derecho que asiste a la apelada de utilizar la red de alcantarillado general, no puede estarlo en la atribución al Municipio, como parece desprenderse de los términos de la sentencia apelada, del deber de realizar la conexión privada entre la vivienda de aquella y la red general, para cuya finalidad precisamente fue solicitada y concedida la licencia litigiosa, ni, en



En otros términos, la instalación de las acometidas de vertidos corresponde a los propietarios de los inmuebles a los que prestan servicio, pues estos son los tramos que enlazan la red interior de cada inmueble con la red de general de saneamiento pública y se destinan a transportar las aguas residuales desde el inmueble hasta la red municipal, siendo de titularidad pública municipal la tubería general de vertido.

Con fines aclarativos, se ha elaborado el siguiente esquema:

*Ilustración 1. Elementos de la red de saneamiento*



*Fuente: Elaboración propia*

consecuencia, en que el Ayuntamiento se haya inhibido de la solución de un problema que le corresponda resolver, o en que deba remover los obstáculos que se presenten, o en que haya delegado sus funciones en un particular, pues tales obstáculos, de existir y como queda dicho, derivarían de relaciones jurídico privadas en las que el Ayuntamiento, por las mismas razones expuestas en el anterior fundamento jurídico, debe abstenerse de intervenir, siempre a salvo el otorgamiento de la licencia a salvo los derechos de propiedad y sin perjuicio del de tercero. Razón por la cual procederá revocar la orden dirigida al Ayuntamiento contenida en el apartado segundo de la parte dispositiva de la sentencia, relativa al deber de prestar a la apelada el servicio de alcantarillado, en cuanto ya lo ha hecho, y a la remoción de todos los obstáculos que puedan impedir su efectividad».

## 2. INCIDENCIA URBANÍSTICA DE LAS REDES DE SANEAMIENTO. ESPECIAL MENCIÓN A FOSAS SÉPTICAS Y POZOS NEGROS

### 2.1 Implicaciones de las redes de saneamiento en la clasificación de suelo urbano y la condición de solar

En el Capítulo I del presente trabajo, previo estudio de la legislación urbanística estatal y autonómica aplicable, se ha presentado, *lato sensu*, la concepción legal de solar. A continuación, tras haber conocido *prima facie* qué se entiende por red de saneamiento y cuáles son los elementos integradores de la misma, es objeto de este epígrafe anticipar una sucinta aproximación de las implicaciones en el concepto legal de solar de los requisitos *ex lege* relativos a las redes de saneamiento, *conditio sine qua non* para la obtención de la categoría jurídica de solar, así como para la clasificación del suelo como urbano. No obstante, estas nociones serán desarrolladas y analizadas pormenorizadamente en los sucesivos epígrafes del presente Capítulo y en el Capítulo III.

Como se ha planteado en tabla incorporada al trabajo en las páginas precedentes, todas las Comunidades Autónomas, en consonancia con la legislación estatal supletoria, han establecido como requisito indispensable, así como servicio básico urbanístico, disponer de una red de saneamiento para la evacuación de las aguas residuales.

En particular, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón el concepto de solar se regula en el art. 14 TRLUA, desplazando al art. 82 TRLS 1976.

El art. 14 TRLUA reza:

«1. Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para su uso inmediato, que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones y normas técnicas establecidas por el planeamiento urbanístico o, en todo caso, si éste no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el artículo 12 a), en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos, así como de alumbrado público, y confronten con una vía pavimentada y adecuada para el tránsito de peatones y vehículos rodados.
- b) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.
- c) Que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a

vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.

2. Los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable sólo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de éstos, en su caso».

El art. 12 a) TRLUA al que remite el precepto anterior precisa:

«Tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que: a) Cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiendo por tales: red viaria que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal, servicios de abastecimiento y evacuación de agua, así como suministro de energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir».

Consecuentemente, con independencia del territorio del Estado español en el que nos encontremos y la normativa urbanística que resulte de aplicación, si no se dispone de una adecuada red de saneamiento que cumpla con los condicionantes legalmente definidos, los terrenos no podrán adquirir la condición de solar, pero tampoco, podrán ser, *de facto*, clasificados como urbanos consolidados.

En este punto, es de vital trascendencia reiterar la siguiente advertencia y es que pese a la interdependencia que se da entre sendos conceptos, no deben confundirse las nociones de suelo urbano y solar, dado que no son sinónimos, sino que se refieren a realidades jurídicas diferentes (*vid.* STS en casación de 1 de junio de 2004) <sup>13</sup>. De tal modo que un

---

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 3782/2004 (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª), de 1 de junio de 2004 (recurso 523/2002).

En su Fundamento de Derecho Quinto, el Tribunal Supremo determina que: «QUINTO.- El cuarto y último de los motivos de casación denuncia la infracción del artículo 78 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en relación con el artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, pues los servicios urbanísticos de aquel terreno, en concreto el de acceso rodado, carece de las características adecuadas para servir a la edificación que sobre él se haya de construir, y dicho terreno está desligado del entramado urbanístico ya existente. Motivo que debe correr la misma suerte que los anteriores. De un lado, porque la Sala de instancia no desconoce que *la obligada clasificación de un suelo como urbano por razón de su realidad física exige, también, que los servicios urbanísticos de que esté dotado tengan las características adecuadas para servir a la edificación que sobre él exista o haya de construirse y que el suelo esté inserto en la malla urbana*, pues lo pone así de relieve el texto que transcribe de la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 30 de enero de 1997. De otro, porque el acceso rodado muy deteriorado o con aceras sin ejecutar al que se refiere dicha Sala no es otro que el que menciona el dictamen pericial y que éste refleja en sus fotografías 1 y 2, bastando contemplar una y otra para llegar a la conclusión, evidente, de que el acceso rodado de que se trata, deteriorado en su capa asfáltica y con sus cunetas sin limpiar, invadidas por matas y maleza, sí cumple aquella exigencia de adecuación, sin olvidar, además, que el encintado de aceras

terreno puede ser clasificado como urbano, pero no alcanzar la condición de solar, dado que ésta última se trata de un estadio superior con autonomía propia y que no siempre tienen por qué coincidir o ir ligados el uno al otro, no siendo la relación bidireccional, dado que todo solar deberá ser clasificado como urbano, pero no todo suelo urbano merece la calificación de solar.

## 2.2 Insuficiencia de las fosas sépticas y pozos negros como servicios de evacuación de aguas residuales

Es pretensión de este segundo epígrafe hacer ostensible que, en la actualidad, *de iure*, no resulta correcto identificar el concepto de fosa séptica con el de red de saneamiento. Para ello, a lo largo del presente se aportarán numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, así como se citarán los preceptos legales que sirven de fundamento para tal aserto.

En lo que respecta a las fosas sépticas, éstas han sido prohibidas por la normativa europea para las aglomeraciones urbanas (*vid.* Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en adelante Directiva 91/271/CEE), -directamente aplicable en nuestro Estado y con primacía sobre el Derecho interno, de tal manera que no puede ignorarse, ni mucho menos actuar vulnerando o contradiciendo lo dispuesto en ella-, así como por la normativa nacional (*vid.* Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, dictado en cumplimiento y transposición al ordenamiento interno de la Directiva 91/271/CEE y modificado por RD 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas).

La transposición de la Directiva 91/271/CEE al Derecho interno español, se realizó a través del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, en el que se reproducen los

---

*es un plus requerido, no para la consideración del suelo como urbano, sino para su consideración como solar. Y, en fin, porque la alegación que hace la parte recurrente en casación acerca de la falta de ponderación por la Sala de instancia de la inserción del terreno en la malla urbana arranca o busca sustento en aquella aclaración del Sr. Perito a la que antes hicimos referencia; aclaración a la que la Sala de instancia no atribuye un sentido inequívoco y de la que no cabe deducir esa falta de inserción, pues no negado en los escritos de contestación a la demanda que los terrenos del actor están sitos en la "URBANIZACIÓN000", tal inserción debe presumirse desde el momento en que sí queda constatada para ésta a través de las concluyentes fotografías incorporadas al dictamen pericial».*

plazos para ejecutar sistemas colectores y depuración, así como las obligaciones definidas en la Directiva.

Por su parte, el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, desarrolló el contenido del anteriormente citado, mediante la incorporación de los Anexos contenidos en la Directiva 91/271/CEE, los cuales no habían sido acogidos inicialmente. Regula, además, los valores que deben cumplir los vertidos a la salida de la EDAR, la determinación de los «habitantes equivalentes» y los criterios para declarar «zonas sensibles» y «menos sensibles».

Recordar que, conforme a lo expuesto en el apartado anterior y en relación con la normativa ahora citada, las aguas residuales deben verter, en todo caso, a la red de saneamiento pública, siendo obligación del Ayuntamiento recogerlas y tratarlas antes de su vertido, ello en virtud del RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, desarrollado por el RD 509/1996, de 15 de marzo.

En este sentido, es por todos sabido y conocido que la normativa urbanística y, fundamentalmente la ambiental, han sido objeto de numerosas modificaciones y reformas con la finalidad de adecuarse a las necesidades de cada tiempo, debido a la continua evolución y transformación del contexto social, económico y ambiental.

Comenzando por la Directiva 91/271/CEE, esta fue elaborada por la Unión Europea con el objetivo de proteger al medioambiente de las repercusiones negativas de los vertidos de las aguas residuales urbanas (*ex. art. 1* Directiva 91/271/CEE), exigiendo a los Estados miembros la aplicación de medidas necesarias que debían de adoptar para garantizar que aquellas recibieran un tratamiento adecuado antes de su vertido, -mismo objetivo se recoge en el artículo primero del RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre-.

Para una mejor comprensión, en el artículo segundo de la Directiva y del RD-Ley 11/1995 se incorporan una serie de definiciones, denotando las siguientes:

- a) «Aguas residuales urbanas»: aguas residuales domésticas o mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de correntía pluvial.
- b) «Aglomeración urbana»: zona cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final. Aclarar que, conforme a la información publicada por el Ministerio para la Transformación Ecológica y el Reto Demográfico, «una

aglomeración puede disponer de una o varias depuradoras urbanas. Además, una única aglomeración puede estar cubierta por varios sistemas colectores, cada uno de ellos conectado a una o varias depuradoras. Del mismo modo, varios sistemas colectores pueden estar conectados a la misma depuradora».

- c) «Sistema colector»: sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas. Se incluirían todos aquellos conductos que transcurren desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal hasta las estaciones de tratamiento.
- d) «Habitante Equivalente» (h-e): carga orgánica biodegradable con una demanda biológica de oxígeno de 5 días (DBO 5) de 60 g de oxígeno por día.
- e) «Zona sensible»: medio o zona de aguas declaradas expresamente con los criterios que se establecerán reglamentariamente.
- f) «Zona menos sensible»: medio o zona de aguas marinas declaradas expresamente con los criterios que se establecerán reglamentariamente.
- g) «Tratamiento primario»: tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso físico o físico-químico que incluya la sedimentación de sólidos en suspensión, u otros procesos en los que se respeten los requisitos que marca la normativa.
- h) «Tratamiento secundario»: tratamiento de depuración de aguas residuales urbanas mediante un proceso que incluya, por lo general, un tratamiento biológico con sedimentación secundaria, u otro proceso en el que se respeten los requisitos que marca la normativa.

La Directiva impone, fundamentalmente, dos obligaciones, *grosso modo*: i) la disposición de las «aglomeraciones urbanas» de sistemas colectores para la recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas; ii) la previsión y obligación de someter estas aguas residuales urbanas a tratamientos determinados con carácter previo a su vertido. Los criterios empleados para la fijación de los plazos para dar cumplimiento a las obligaciones citadas son, por un lado, la carga contaminante de las aglomeraciones urbanas, basándose en el número de «habitantes equivalentes»; por otro, la mayor o menor sensibilidad de la zona en la que se efectuarán los vertidos, teniendo en consideración las características del emplazamiento donde se vierte, distinguiendo tres niveles: zonas calificadas como «sensibles», «menos sensibles» o «normales».

Respecto a la primera de ellas (i), subrayar que las aguas residuales urbanas procedentes de aglomeraciones urbanas de más de 2.000 h-e que viertan a aguas dulces o estuarios y las de más de 10.000 h-e que viertan a aguas costeras deben recibir un tratamiento secundario o un proceso equivalente (ex. art. 4 Directiva 91/271/CEE y art. 5 RD-Ley 11/1995); siendo más estrictos los compromisos para los vertidos de aguas residuales urbanas procedentes de aglomeraciones urbanas de más de 10.000 h-e y que viertan en zonas sensibles, requiriendo someterse a un tratamiento más riguroso que el secundario (TMR) (ex. art. 5 Directiva 91/271/CEE y art. 7 RD-Ley 11/1995).

Tras el estudio del texto legal de la Directiva 91/271/CEE y del RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, se exponen de manera pormenorizada las obligaciones impuestas por la Unión Europea a las que se ha hecho referencia *ut supra*:

- a) Plazos para la instalación de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas dependiendo del tamaño de las aglomeraciones y las características del área de vertido.
  - a. Disponer de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas en todas las aglomeraciones urbanas con más de 15.000 h-e, antes del 31 de diciembre del año 2000 (ex. art. 3 Directiva 91/271/CEE), o de conformidad con el RD-Ley antes del 1 de enero del año 2001 (ex. art. 4.1 letra a RD-Ley 11/1995).
  - b. Disponer de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas en todas las aglomeraciones urbanas que tengan entre 2.000 y 15.000 h-e, antes del 31 de diciembre del año 2005 (ex. art. 3 Directiva 91/271/CEE), o de conformidad con el RD-Ley antes del 1 de enero del año 2006 (ex. art. 4.1 letra b RD-Ley 11/1995).
  - c. Disponer de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas en zonas consideradas sensibles y que además sean aglomeraciones urbanas con más de 10.000 h-e, antes del 31 de diciembre del año 1998 (ex. art. 3 Directiva 91/271/CEE), o de conformidad con el RD-Ley antes del 1 de enero del año 1999 (ex. art. 4.1 letra c RD-Ley 11/1995).
  - d. De especial interés por su posterior repercusión en el estudio de la transposición de la Directiva a nivel estatal y autonómico es lo señalado en el art. 3.1 *in fine* y en el art. 4.2 RD-Ley 11/995, cuando recogen que

en los supuestos en los que no se estime justificada la instalación de un sistema colector, bien por no suponer ventaja alguna para el medioambiente, bien porque su instalación implique un coste excesivo, se utilizarán sistemas individuales u otros sistemas adecuados que logren un nivel igual de protección medioambiental. Como se verá, esta cláusula final ha abierto la posibilidad para la regulación de los sistemas de fosas sépticas en determinadas Comunidades Autónomas, pues el citado art. 4.2 RD-Ley 11/1995, habilita a aquellas a establecer, excepcionalmente, cuando consideren oportuno, siempre y cuando respeten los restrictivos y taxativos criterios indicados, que las aglomeraciones urbanas utilicen sistemas individuales u otros análogos.

- b) Plazos para que los vertidos recogidos en los sistemas colectores reciban un tratamiento secundario en función del tamaño de las aglomeraciones de las que proceden.
  - a. Aplicar un tratamiento secundario o de un proceso equivalente en las aglomeraciones urbanas de más de 15.000 h-e, antes del 31 de diciembre del año 2000 (*ex. art. 4 Directiva 91/271/CEE*), o de conformidad con el RD-Ley antes del 1 de enero del año 2001 (*ex. art. 5.1 letra a RD-Ley 11/1995*).
  - b. Aplicar un tratamiento secundario o de un proceso equivalente en las aglomeraciones urbanas entre 10.000 y 15.000 h-e, antes del 31 de diciembre del año 2005 (*ex. art. 4 Directiva 91/271/CEE*), o de conformidad con el RD-Ley antes del 1 de enero del año 2006 (*ex. art. 5.1 letra b RD-Ley 11/1995*).
  - c. Aplicar un tratamiento secundario o de un proceso equivalente en las aglomeraciones urbanas entre 2.000 y 10.000 h-e, antes del 31 de diciembre del año 2005 (*ex. art. 4 Directiva 91/271/CEE*), o de conformidad con el RD-Ley antes del 1 de enero del año 2006 (*ex. art. 5.1 letra c RD-Ley 11/1995*).
- c) Plazos para que los vertidos recogidos en los sistemas colectores reciban un tratamiento más riguroso (TMR) que el tratamiento secundario.



- a. Aplicar un tratamiento más riguroso que el secundario en las aglomeraciones urbanas de más de 10.000 h-e, y que viertan en zonas sensibles, antes del 31 de diciembre del año 1998 (*ex. art. 5.2 Directiva 91/271/CEE*), o de conformidad con el RD-Ley antes del 1 de enero del año 1999 (*ex. art. 5.1 letra a RD-Ley 11/1995*).
- d) Criterios para la determinación de zonas sensibles y menos sensibles, plazos para la depuración de las aguas residuales vertidas en estas zonas, junto con las características de las instalaciones (*ex. arts. 5 y 6 Directiva 91/271/CEE y art. 7 RD-Ley 11/1995*).

En otro orden de ideas, empero directamente relacionado con ello, la concesión de licencias urbanísticas para la edificación se ha de adecuar a la legislación aplicable en el momento de su otorgamiento (*ex. art. 232 TRLUA*)<sup>14</sup>, debiendo en suelo urbano y urbanizable, con carácter general, disponer de la condición de solar para poder otorgar licencia, puesto que hasta que este estadio no hubiere sido alcanzado no es posible ejercer la facultad de edificar o *ius aedificandi* (*ex. art. 29.1 TRLUA*)<sup>15</sup>.

En lo referente al sistema de saneamiento mediante fosas sépticas o pozos negros, es

---

<sup>14</sup> Artículo 232 TRLUA. Régimen.

«1. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, siempre que ésta se produzca dentro del plazo legalmente establecido, resolviendo tanto sobre la pertinencia de las obras como sobre el aprovechamiento urbanístico correspondiente. (...)».

<sup>15</sup> Artículo 29 TRLUA. De la facultad de edificar.

«1. En suelo urbanizable y suelo urbano, no podrá ser edificado terreno alguno que no merezca la condición de solar conforme a las determinaciones establecidas en el artículo 14 de esta Ley, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización precisa para ello y la edificación conforme a lo establecido en los artículos 235 o 236. En ningún caso se permitirá la ocupación de los edificios o construcciones hasta que no se encuentren en condiciones de funcionamiento adecuado los servicios urbanísticos suficientes. Sin embargo, en casos justificados, podrán autorizarse, mediante licencia municipal, construcciones destinadas a usos no residenciales en las zonas que permitan los usos correspondientes, cuando la seguridad, salubridad y protección del medio ambiente quedarán suficientemente atendidas y el propietario asumiera las obligaciones que le correspondan, conforme a esta Ley, mediante inscripción en el Registro de la Propiedad.

2. En suelo no urbanizable, los propietarios podrán realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística.

3. En cualquier clase de suelo y, de forma excepcional y motivada, podrá otorgarse autorización administrativa para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento, y que habrán de cesar en todo caso y ser demolidas sin indemnización alguna cuando lo acordare el órgano municipal competente (...)».

factible ratificar con total certeza, con carácter general y salvo las excepciones previamente señaladas, su no cumplimiento y satisfacción de las exigencias descritas en el RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre y en la Directiva 91/271/CEE.

Es cierto que, con anterioridad a la entrada en vigor de las citadas normas, eran considerados una red de saneamiento adecuada *lex lata* que permitía la concesión de licencias urbanísticas para edificar, pues el sistema era conforme a Derecho en el momento de su tramitación y resolución y, en consecuencia, tal sistema de saneamiento permitía alcanzar la condición de solar. Si bien, la Directiva 91/271/CEE y el ulterior RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, modificaron el régimen jurídico y las exigencias legales aplicables, por lo que para resolver la concesión de nuevas licencias urbanísticas desde su entrada en vigor y, por ende, estudiar si las parcelas pueden ser consideradas solares, no debe atenderse a los precedentes históricos regidos por la legislación anterior, derogada y discordante con las disposiciones legales vigentes que, precisamente, fueron elaboradas para dar cumplimiento a los requerimientos impuestos y exigidos por la Unión Europea. Este hecho en la práctica pudiere conllevar la desigualdad entre particulares como consecuencia del diferente lapso temporal en el que se decide ejercer su derecho a edificar (*ius aedificandi*), dado que, es una realidad recurrente en los municipios que en una misma urbanización, en un mismo ámbito o en un mismo sector, existan edificaciones con licencia urbanística previa cuyo sistema de saneamiento sea el de fosa séptica o pozo negro, pero en la actualidad no se puedan conceder nuevas licencias a parcelas colindantes o próximas a estas edificaciones, por cuanto en el momento de otorgar aquella, ya no es posible conectar tales edificaciones a las fosas sépticas o pozos negros existentes de los que se sirven las construcciones precedentes. Evidentemente, esta situación no puede perdurar en el tiempo, ni evolucionar a un problema endémico o estructural del municipio, no sólo por el agravio y las desigualdades creadas a los particulares, sino por la obligación legal de los Ayuntamientos de dotar a los terrenos de los servicios básicos y esenciales, no siendo hasta que estos cumplan con su deber cuando puedan concederse nuevas licencias urbanísticas en las zonas afectadas. Cuestión más compleja es si estos hechos afectan a la clasificación del suelo, lo cual será estudiado en profundidad en el Capítulo III.

Retornando a la idea anterior, actuar conforme a la normativa derogada para continuar considerando los terrenos como solares y no causar perjuicios a los particulares que desean obtener a día de hoy su licencia supone una vulneración del ordenamiento jurídico

interno español y europeo, con las correspondientes sanciones y medidas que se puedan imponer y derivar por parte de la Unión.

En síntesis, conforme a la legislación urbanística y sectorial en materia de saneamiento y tratamiento de aguas residuales vigente a fecha del presente trabajo, no es posible edificar en aquellos terrenos, urbanizaciones o sectores de los municipios en los que se emplee como red general de saneamiento un sistema de fosas sépticas o pozos negros; ello, por no disponer de la condición de solar, lo que, además, podría afectar, igualmente, a la clasificación del suelo como urbano, tal y como se examinará en el Capítulo III.

En Aragón, además de la Directiva 91/271/CEE y el RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, resulta de aplicación el Decreto 38/2004 del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado; así como el Decreto 141/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento regulador del cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo de infraestructuras de saneamiento y depuración.

Se reitera que las fosas sépticas quedan prohibidas como redes generales por la normativa europea y, expresamente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón por el Texto Refundido del Reglamento de vertidos de aguas residuales a redes municipales de alcantarillado. En particular en su artículo 5 se recoge explícitamente esta prohibición para suelo urbano:

«Art. 5 - Uso del servicio de alcantarillado:

1. Todos los edificios e instalaciones existentes o que se construyan en suelo urbano deberán verter al alcantarillado público sus aguas residuales a través de la correspondiente acometida, en las condiciones exigidas en este Reglamento, quedando prohibidas las fosas sépticas, los vertidos directos a cauce público o cualquier otra forma de eliminación de las aguas residuales. En suelo no urbanizable regirán las disposiciones establecidas en el planeamiento municipal».

Como se observa, el legislador aragonés hace uso del modo imperativo, por lo que en ningún caso se concibe como una opción, sino que existe la obligación legal en suelo urbano de verter las aguas residuales al alcantarillado público.

Lo mismo sucede en otras Comunidades Autónomas como son Andalucía, las Islas Baleares y Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco y La Rioja.

En Andalucía, el Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía, recoge en su artículo 9.2 la posibilidad de permitir, excepcionalmente, para viviendas aisladas que cumplan con determinados condicionantes estipulados en el precepto hacer uso de las fosas sépticas.

La legislación balear es la más permisiva de las analizadas, dado que en la derogada Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo se prohibían expresamente las fosas sépticas, permitiendo exclusivamente aquellas que fueran estancas y homologadas (*ex. art. 42.2 letra b y Disposición Transitoria 8 Ley 2/2014, de 15 de marzo*). Sin embargo, en la vigente Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares, nada se menciona al respecto, por lo que no se contempla prohibición alguna. No obstante, el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares Revisión de tercer ciclo (2022-2027) en su artículo 70 regula el tratamiento de las aguas residuales procedentes de zonas sin acceso a la red de alcantarillado, permitiendo como sistema autónomo de depuración las fosas sépticas, pero también habilitando la instalación de depósitos estanco.

Por su parte, Canarias y Cantabria prohíben expresamente los pozos negros. En la primera de ellas, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias en su artículo 62.5 letra c) indica que hasta tanto se produce su conexión con las correspondientes redes generales, las viviendas y granjas, incluso las situadas en asentamientos, deberán disponer de depuradoras o fosas sépticas individuales, quedando prohibidos los pozos negros. Es interesante destacar de la normativa canaria que tan solo prevé la posibilidad de empleo de fosas sépticas de manera temporal, como una solución transitoria limitada en el tiempo, hasta que las redes de saneamiento sean ejecutadas. En el mismo sentido los artículos 37.3 letra c), 46 y 48 de la citada normativa. El art. 46 referente a suelo urbano permite la clasificación del suelo como tal si cuenta con una red de saneamiento de evacuación de aguas residuales, aunque sea mediante fosas sépticas. El art. 48 lo complementa añadiendo que, además, se podrá adquirir la condición de solar, cuando se disponga de fosas sépticas, excepcionalmente y siempre que el planeamiento lo prevea de forma expresa, en unidades constructivas o conjuntos de muy baja densidad de edificación, o sin necesidad de previsión para construcciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de

Canarias.

Cantabria es más taxativa en la prohibición de pozos negros, pues el art. 21.5 *in fine* de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, ampara la inadmisión de estos sistemas debiendo, además, clausurarse paulatinamente para ser sustituidos por sistemas individuales de depuración cuando no sea posible su conexión al alcantarillado. Por consiguiente, pese a no hacer referencia expresa a fosas sépticas, podría considerarse su cabida dentro del concepto de sistemas individuales de depuración, siempre y cuando sean respetados los condicionantes definidos por la normativa europea y nacional a los que se ha aludido preliminarmente.

Interesante es la regulación de la Comunidad Valenciana, dado que permite, excepcionalmente, emplear fosas sépticas, siempre que estas sean estancas y homologadas, empero no admite que sean suficientes para considerar que el terreno dispone de una dotación del servicio de evacuación de aguas residuales, necesario para clasificar el suelo como urbano y lograr la condición de solar. Igual que las legislaciones anteriores, prohíbe expresamente los pozos negros (*ex. art. 186.2 letra c del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje*).

Menos innovador fue el legislador gallego, limitándose prácticamente a la reproducción del articulado de la Directiva 91/271/CEE y el RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre. Así, en el art. 11.4 de la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua, plantea que, en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, los sistemas de depuración que den servicio a una población de más de 2.000 h-e deberán adaptar sus instalaciones, para recibir y tratar adecuadamente los residuos procedentes de las fosas sépticas de carácter doméstico, añadiendo que las Administraciones Públicas titulares de las infraestructuras de depuración deberán ejecutar las obras oportunas y que en aquellos casos donde esta adaptación de las instalaciones no sea técnicamente viable deberá acreditarse la imposibilidad de la actuación, estudiándose otras posibilidades.

En el País Vasco, el Anexo II 1. a) 4 del Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, permite la construcción de las fosas sépticas exclusivamente cuando se garantice que no supone riesgo alguno para la calidad de las aguas.

Para terminar con la Comunidad Autónoma de La Rioja, su legislación habilita el empleo de fosas sépticas supeditado al cumplimiento de determinadas condiciones, siempre y cuando, cuenten con sistemas de depuración y sean prefabricadas. En particular, los Anexos I y II del Decreto 28/2013, de 13 de septiembre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Autónoma de La Rioja recogen que sólo se admite como sistema de depuración individual mediante fosas sépticas en el caso de viviendas unifamiliares ubicadas en zonas no urbanas, si estas fueran prefabricadas y estuvieran homologadas oficialmente.

Analizada la legislación europea, estatal y autonómica aplicable en la materia, resulta preciso conocer los pronunciamientos de los Tribunales españoles al respecto.

Son numerosas las sentencias que se han pronunciado de manera unánime sobre la viabilidad de los sistemas de pozos negros y fosas sépticas para clasificar el suelo como urbano, lograr la condición de solar o ejercer por los particulares su *ius aedificandi* o derecho a edificar; gran parte de ellas dictadas en casación por el Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías Constitucionales (*ex. art. 53 LOPJ*), quien ejerce su función nomofiláctica, con el objeto de unificar la interpretación del Ordenamiento Jurídico Español.

Como podrá ser objeto de verificación a lo largo de las siguientes páginas, la doctrina asentada por el Alto Tribunal se ha mantenido constante e inmutable en el transcurso de los años, datando los primeros pronunciamientos de 1989 (*vid. STS de 30 de junio de 1989*) e, incluso, de 1978 (*vid. STS de 5 de octubre de 1978*). Este hecho no es baladí, pues no es frecuente que, en un ámbito tan cambiante y en continua progresión, condicionado, además, por el desarrollo técnico, el criterio de los Tribunales españoles no haya sufrido alteración alguna, sino que, por el contrario, haya sido reforzado y refrendado con adicionales fundamentos jurídicos que consolidan las posiciones originarias.

Desde hace más de cuatro décadas y prácticamente durante medio siglo, el Tribunal Supremo ha venido manifestando de manera reiterada que «los mecanismos de pozos negros y fosas sépticas son absolutamente inadecuados para tal evacuación» (*vid. STS de 30 de junio de 1989*), pese a lo que en su día pudiera interpretar el legislador, puesto que, como bien indica, las leyes se han de interpretar conforme a la realidad social del tiempo

en que han de ser aplicadas, ello en virtud del principio de interpretación sociológica reconocido en el art. 3.1 del Código Civil, no debiendo obviar los avances técnicos producidos en lo relativo a los sistemas de evacuación de aguas residuales, así como la naturaleza dinámica y evolutiva del Derecho (*ibídem*).

Póngase de relieve que, este criterio ha sido ratificado aun con carácter previo a la entrada de la Directiva 91/271/CEE y el RD-Ley 11/1995, permaneciendo invariable a pesar de los múltiples cambios normativos que, desde entonces hasta la fecha del presente trabajo, han tenido lugar tanto en Derecho europeo, como interno, ya sea estatal o autonómico.

Este mismo discernimiento referente a la interpretación sociológica de las leyes y la férrea aseveración de la inadecuación de los pozos negros y fosas sépticas como sistemas de evacuación de aguas residuales es reproducido en otras Sentencias posteriores a la entrada en vigor de las citadas normativas, véanse, entre otras, las Sentencias de 26 de mayo de 1998, de 29 de mayo de 1998 y de 29 de octubre de 1998. Más recientes, pero con igual fundamento en Derecho, son las Sentencias de 4 de mayo de 2000, 23 de julio de 2010, 21 de julio de 2011 y 27 de julio de 2013.

En relación con esta concepción de progreso, es ilustradora la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992, previa a la transposición de la Directiva europea al Ordenamiento Jurídico español, dado que añade a las notas anteriores la necesidad de adecuar los sistemas de saneamiento a los avances y al progreso de la sociedad, de manera que, para la clasificación del suelo como urbano y la adquisición de la condición de solar se habrá de estar a las exigencias del momento conforme a los medios de los que se dispone en esa época o periodo social, no a los que en el pasado pudieron servir para considerar el suelo como urbano u obtener el estadio jurídico de solar, si a fecha del presente ya no pueden ser apreciados válidos por haber sido sustituidos por otros más avanzados. En particular, define a las fosas sépticas, siendo extensible a los pozos negros, como «una antigualla por no responder a las mayores exigencias técnico-sanitarias e higiénicas actuales, lo que ha motivado que la jurisprudencia haya confirmado denegaciones de licencias de edificación por carencia de red de alcantarillado, (...) porque, al servicio de desagüe no pueden equipararse las fosas sépticas», remitiéndose en lo relativo a esta cuestión a la Sentencia de 5 de octubre de 1978. En su Fundamento de Derecho Sexto precisa que cuando el legislador aborda el tema del servicio de saneamiento o, como se recoge en la sentencia, de desagüe, «nunca piensa en las fosas

sépticas; sencillamente porque los servicios públicos se guían por la idea de progreso, y un progreso lo constituye (...) la sustitución de las fosas sépticas por una adecuada red de alcantarillado. (...) El progreso, además, en esta materia, está al servicio de un bien tanpreciado como es el sanitario e higiénico (...) y la preocupación sanitaria uno de los sentimientos más vivos de la política relacionada con el urbanismo», referenciando normas tan extemporáneas como la Ley de Sanidad de 1855 o la Instrucción General de Sanidad, aprobada por Real Decreto de 12 de enero de 1904.

Entre las resoluciones más actuales en la materia se puede citar la Sentencia de 19 de septiembre de 2014, la cual en su Fundamento de Derecho Cuarto analiza la posibilidad de cumplir el concreto requisito de la dotación de sistemas de evacuación de aguas residuales (saneamiento) del art. 78 TRLS 1976 y del art. 21 RPU<sup>16</sup> mediante la instalación de fosa séptica a los efectos de clasificar el suelo como urbano. Alega el Tribunal la consolidada doctrina de la Sala que «exige la conexión a la red general de alcantarillado y depuración de aguas residuales del municipio, sin que baste la mera existencia de una fosa séptica», reproduciendo lo dispuesto en la STS de 23 de julio de 2010 que, a su vez, compendia la STS de 22 de marzo de 2005 cuando indica que el sistema de evacuación de aguas residuales no sólo debe ser capaz de servir a las edificaciones existentes, sino también a las que puedan construirse en un futuro en los terrenos a los que la red da servicio, por lo que no puede estimarse, a juicio de la Sala, que los pozos negros o las fosas sépticas cumplan las exigencias del requisito de evacuación de aguas exigido por el Ordenamiento Jurídico. Con idéntica doctrina, las Sentencias de 18 de diciembre de 2014, 27 de diciembre de 2007 y 18 de marzo de 2004, si bien la de 2014 amplía las consecuencias jurídicas de indisponibilidad de sistemas de evacuación de aguas residuales a la condición de solar, siendo la primera de las resoluciones examinadas que, concluye de manera expresa que todos aquellos terrenos con sistemas de fosas sépticas o pozos negros no podrán adquirir la condición de solar, por lo que tampoco será posible la concesión de licencias urbanísticas para su edificación, limitando el *ius aedificandi* o facultad de edificar de los particulares.

Como ya se había dilucidado, no deben confundirse los términos de solar y suelo urbano, puesto que no son sinónimos (*op. cit.* STS en casación de 1 de junio de 2004), siendo el suelo urbano un escalafón inferior. Lo que significa que, si la jurisprudencia asentada por

---

<sup>16</sup> Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU)



el Tribunal Supremo determina que el sistema de evacuación de aguas mediante fosas sépticas no es suficiente para dar cumplimiento a los requisitos legales de clasificación de suelo urbano, innegablemente, tampoco lo será para lograr la condición de solar, al ser este un estadio jurídico superior. *Ergo*, no será factible ejercer el *ius aedificandi* por los particulares ni conceder licencias urbanísticas para este fin por la Administración hasta el momento en que las redes de saneamiento sean plenamente ejecutadas, debiendo la Administración, en este caso el Ayuntamiento, dar cumplimiento a su obligación de dotar al municipio de los servicios urbanísticos básicos, sin perjuicio de las posibles responsabilidades que puedan derivarse de tales incumplimientos. A este respecto se reincide en que la relación existente entre sendos conceptos (suelo urbano y solar) no es bidireccional, en tanto en cuanto todo solar debe ser clasificado como urbano, pero no al revés, pues no todo el suelo urbano merece la condición de solar, siendo necesario para ello el cumplimiento de una serie de condicionantes adicionales.

Retomando la línea argumental de la prestación del servicio de saneamiento en relación a la clasificación del suelo, la STS de 28 de febrero de 2001 declaró que la instalación de fosa séptica supone la inexistencia del servicio de evacuación de aguas, dado que no implica que el terreno disponga de aquel para que el suelo sea considerado urbano, pues estos sistemas no cumplen las finalidades de este servicio.

En el mismo sentido, la STS de 4 de mayo de 2000 al exponer que aun cuando se disponga de pozos negros o fosas sépticas, no se contaría con el servicio de evacuación de aguas exigido legalmente, subrayando que ningún instrumento de planeamiento podrá clasificar el suelo como urbano cuando no se disponga de una red pública de alcantarillado y depuración *stricto sensu*, con las consiguientes consecuencias jurídicas y vicios de invalidez e, incluso, posible responsabilidad patrimonial, en las que podrían incurrir la los instrumentos de planeamiento y la Administración, respectivamente, por clasificar como suelo urbano aquel que fuese dotado con pozos negros o fosas sépticas.

Estos dogmas son desarrollados, *a posteriori*, en los Fundamentos de Derecho Quinto y Sexto de la Sentencia de 23 de julio de 2010. En ella se hace alusión a la tradición de la normativa urbanística y jurisprudencial que reconoce la noción de suelo urbano como un concepto reglado ajeno a la potestad discrecional de planeamiento, debido a que sólo podrá ser clasificado como tal aquel en el que concurren los condicionantes legalmente estipulados, entre ellos disponer de servicio de evacuación de aguas (*ex. art. 78 TRLS*

1976 y art. 21 RPU). Es la primera de las resoluciones analizadas que alude a la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico, de especial relevancia en el ámbito urbanístico y, en particular, de planeamiento, desplegando sus efectos en una doble vertiente. Por un lado, el planificador no puede clasificar el suelo como urbano si carece de los servicios urbanísticos exigibles para ello. Por otro, pese a que el planeamiento haya definido un suelo como urbano si este *de facto* no cumple con los condicionantes legales no deberá ser tratado por los aplicadores del Derecho como tal, pues existiendo divergencias entre la realidad fáctica y lo dispuesto en los instrumentos de planeamiento, prevalece, en todo caso, la primera. Con el objeto de reforzar sus argumentos jurídicos el TS continúa transcribiendo los pronunciamientos de las Sentencias de 22 de marzo de 2005, 28 de febrero de 2001, 4 de mayo de 2000, 29 de octubre de 1998, 30 de junio de 1989 y de 26 y 29 de mayo de 1998, a los que ya se ha hecho mención *ut supra*, en relación a la aplicación del criterio interpretativo sociológico del art. 3.1 del Código Civil.

*A fortiori*, la Sentencia de 21 de marzo de 2014, fundamenta su exposición en la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico, pues, como se había avanzado, en último término no se debe atender a la calificación formal que tuvieran unos terrenos a resultas de la ordenación preexistente, sino a la realidad de los mismos, debido a que, como bien precisa, el suelo urbano llega hasta donde lleguen los servicios urbanísticos. En relación a ello, a lo largo de su relato jurídico reitera, como no podía ser de otra manera, en armonía con la jurisprudencia detallada, que la deficiencia de un sistema de evacuación de aguas residuales no puede suplirse mediante fosas sépticas, en tanto en cuanto lo determinante para clasificar el suelo como urbano es la existencia de los servicios urbanísticos exigidos, por ello, todos aquellos terrenos que empleen los sistemas de fosas sépticas o pozos negros no disponen de los servicios definidos por la legislación urbanística para poder ostentar la categoría de suelo urbano.

De lo expuesto hasta ahora, se concluye que, el pronunciamiento del Alto Tribunal es terminante e indiscutible, las fosas sépticas y pozos negros no son suficientes para satisfacer el requisito de evacuación de aguas exigido a efecto de clasificar el suelo como urbano, *ergo*, tampoco para declarar su condición de solar. Además de las resoluciones presentadas véanse también las Sentencias de 21 de julio de 2011, de 30 de noviembre de 2011, de 23 de julio de 2010, de 16 de octubre de 2009 y las que en ellas se citan.

Hasta el momento todas las Sentencias analizadas tienen como común denominador el

progreso y continuo perfeccionamiento del Ordenamiento Jurídico, debiendo configurarse estos atributos como criterios inspiradores de las normas y el Derecho, permitiendo su adecuación a la realidad cambiante y mutante conforme a los nuevos tiempos, no debiendo concebirse el Derecho como un sistema estático e impertérrito, sino en constante movimiento y evolución. De tal modo que, como se ha subrayado *ut supra*, las normas deben interpretarse conforme a la realidad del momento en que se aplican, por tanto, es notorio que ni las fosas sépticas ni los pozos negros resultan suficientes para cumplir con las exigencias *lex lata* a efectos de clasificar un suelo como urbano ni, en mayor medida, alcanzar la condición de solar.

Existen otras múltiples sentencias dictadas en casación consolidando los pronunciamientos descritos en las ya citadas, si bien no se estima necesario, para conocer el criterio asentado por el Alto Tribunal, acumular a las anteriores otras adicionales, puesto que con las sugeridas se considera suficientemente motivada en Derecho la inadecuación de las fosas sépticas y los pozos negros como red de saneamiento a fin de dar cumplimiento a los requisitos legales.

En síntesis, del criterio dictado al respecto y mantenido en el tiempo de forma invariable por el Tribunal Supremo, aun con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva 91/271/CEE y su transposición al Derecho interno por el RD-Ley 11/1995, se concluye que, los sistemas de evacuación de aguas mediante fosas sépticas y pozos negros no son servicios de evacuación de aguas suficientes a los efectos de los artículos 82 y 78 TRLS 1976 y, en consecuencia, tampoco de los artículos 12 y 14 TRLUA, ni de ningún otro precepto regulador de la condición de solar y de suelo urbano de las legislaciones urbanísticas autonómicas compendiadas en la tabla incorporada en el Capítulo I. Por consiguiente, atendiendo al criterio del Tribunal Supremo, las parcelas y terrenos afectados por estos sistemas al no poder satisfacer *per se* todos los requisitos estipulados *ex iure* no pueden ser clasificados, actualmente, como urbanos, y tampoco lograr la condición de solar.

A continuación, se aportan pronunciamientos jurisprudenciales de órganos jurisdiccionales inferiores que, como resulta predecible, se manifiestan en igual sentido que el Tribunal Supremo, pues las sentencias referidas han sido dictadas todas ellas en casación, ejerciendo el Alto Tribunal una función nomofiláctica, con el objeto de unificar la interpretación del Ordenamiento Jurídico Español.

Las sentencias que seguidamente son objeto de examen han sido seleccionadas entre una numerosa pluralidad por su carácter didáctico en el estudio del supuesto en cuestión, dado que la realidad fáctica es altamente compleja y diversa, existiendo una profusa casuística y, por ende, un cuantioso número de pronunciamientos jurisdiccionales que abordan esta materia.

La Comunidad Valenciana es una de las zonas del Estado español más afectadas por este escenario, especialmente en las zonas costeras donde los terrenos fueron explotados, con carácter previo a la crisis económica del 2008, de manera abusiva, basando el desarrollo económico en un modelo constructivo masivo, sin dotar a grandes urbanizaciones de todos los servicios urbanísticos necesarios y, en particular, auténticas redes de saneamiento. Es por ello que, gran parte de la jurisprudencia dictada por los Tribunales Superiores de Justicia a este respecto proviene de la Comunidad Valenciana.

Por todas ellas, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de septiembre de 2019, en la que se plantea una problemática usual, la existencia de un sector o ámbito desarrollado y edificado cuyo saneamiento se efectúa mediante antiguas fosas sépticas, sin que la Administración haya ejecutado las correspondientes redes públicas de evacuación de aguas residuales. El TSJ es categórico «la única solución posible desde un punto de vista normativo y reglamentario» es el cumplimiento de las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana, en el cual suele estar previsto el sistema de saneamiento, imponiendo a la Administración, de forma inmediata, la tramitación de un Plan de Reforma Interior o cualquier otro Plan Especial que regule el sector o ámbito carente de red de saneamiento, y ello a pesar de que estuviera previamente urbanizado y con un alto grado de consolidación. Califica el Tribunal Superior de Justicia de «manifiesta ilegalidad» el tratamiento de aguas residuales mediante fosas sépticas o pozos negros consecuencia del «claro incumplimiento de las obligaciones urbanísticas», dadas las carencias ambientales y los profundos problemas que generan en el medio, *v.gr.*, sobreexplotación de acuíferos, afecciones a ríos y manantiales, *etc.*, entre otras razones, por la ausencia de registros de vertidos (*cfr.* STS de 21 de diciembre 2016).

Recapitulando, el contexto es el siguiente, los particulares han ejercido su derecho a edificar y las Administraciones han concedido licencias urbanísticas para ello sin que el terreno hubiese adquirido la condición de solar, dando lugar a una grave situación

urbanística, derivada del levantamiento de edificaciones al margen del planeamiento, esto es, habiéndose edificado sin la previa ejecución de la red de saneamiento y, por ende, de la dotación de un sistema de evacuación de aguas residuales conforme a Derecho.

Prosiguiendo con la doctrina expuesta, el TSJ de la Comunidad Valenciana reproduce lo dispuesto por el Tribunal Supremo, infiriendo el incumplimiento del Ordenamiento Jurídico vigente, tanto nacional como europeo, que supondría el empleo de estos primitivos sistemas, por lo que, no sería posible la concesión de licencias urbanísticas conectando los inmuebles a fosas sépticas o pozos negros por no ser *per se* redes de saneamiento que satisfagan las exigencias legales precisas para clasificar el suelo como urbano y alcanzar la condición de solar, no siendo posible su edificación en tanto en cuanto no se hubiese ejecutado una red de saneamiento *stricto sensu*.

No obstante, el TSJ de la Comunidad Valenciana va más allá de la mera ratificación del consolidado criterio jurisprudencial reproducido, dado que introduce la que considera puede ser la única solución para aquellos sectores ya urbanizados y consolidados en los que el tratamiento de aguas residuales se ejerce mediante fosas sépticas o pozos negros. En consonancia con las ideas expuestas en el presente trabajo, se obliga a la Administración a dotar de un correcto sistema de saneamiento *lex lata*, empero se añade que para poder ejecutar este sistema resulta precisa, *a priori*, la elaboración de un instrumento de planeamiento de desarrollo (en el supuesto de la sentencia, un Plan Especial de Reforma Interior), dado que, en todo caso, las redes de saneamiento deben quedar contempladas en el planeamiento urbanístico y requieren de cierta proyección, pues sólo mediante una visión global y completa de las necesidades del municipio se puede plantear una solución técnica razonada y razonable con el desarrollo urbanístico y territorial, dado que se requieren soluciones diseñadas de forma racional y coherente con el modelo de ciudad deseado.

A juicio de quien suscribe, resulta evidente que los efectos nocivos derivados de estos hechos se extienden más allá de la mera esfera urbanística, extrapolándose también a la medioambiental e higiénico-sanitaria y, *lato sensu*, a la salubridad pública, siendo necesario que por todos los agentes intervinientes se tome conciencia de la gravedad de la situación y se adquiera el compromiso firme para la dotación de sistemas de saneamiento reales, abandonando los antiguos modelos de fosas sépticas y pozos negros y asumiendo las inversiones económicas que para ello se deben realizar, no debiendo ser

este impedimento, obstáculo o argumento en el que ampararse para continuar empleando sistemas pretéritos y desfasados bajo la evasiva o el pretexto de que anteriormente fueron permitidos y válidos.

De mayor actualidad y sencillez es la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de noviembre de 2021, en la que se aborda un supuesto de hecho similar al anterior, pues se da la circunstancia del empleo de fosas sépticas en suelo clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano. Hecho que, como se había advertido y se evidencia de la jurisprudencia extractada, es habitual en la realidad de gran parte de los municipios españoles y no sólo de las zonas costeras o turísticas. *Íd.* la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de julio de 2017 o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de enero de 2015, en la que, además, se hace alusión al principio de jerarquía normativa, consagrado en el art. 9.3 de la Constitución Española, en tanto en cuanto el Plan General de Ordenación Urbana no puede vulnerar ni contradecir lo dispuesto en normas de rango superior como son la Directiva 91/271/CEE y el RD-Ley 11/1995, en materia de saneamiento, o la normativa urbanística estatal y autonómica que enumera taxativamente los requerimientos legales para que un suelo pueda ser clasificado como urbano y pueda lograr la condición de solar.

El TSJ viene a recoger la jurisprudencia asentada por el Tribunal Supremo en relación a la insuficiencia de las fosas sépticas para dar cumplimiento al requisito legal de evacuación de aguas residuales (*op.cit.* Sentencias de 18 de marzo de 2004, 26 de mayo de 1998, 29 de mayo de 1998, 29 de octubre de 1998, 4 de mayo de 1999 y 28 de febrero de 2001), pero añade una interesante reflexión que no había sido planteada hasta el momento. El TSJ de Castilla y León proclama la inadmisibilidad de considerar como urbano, generalmente por las Administraciones que desertan de asumir las costosas inversiones y por los particulares que no desean ver perjudicados sus derechos, un suelo que emplee fosas sépticas o pozos negros bajo la tesis de que otros suelos lindantes son clasificados por el planeamiento como tal, puesto que el hecho de que otros hubiesen sido clasificados indebidamente, no puede llevar a considerar que otros sean clasificados también así. Como bien señala el TSJ «no es admisible la igualdad en la ilegalidad». Especial atención merece tal aserción, debido a que el principio de igualdad consagrado constitucionalmente en el artículo 14 pudiera ser empleado por las Administraciones con el objeto de no denegar el otorgamiento de licencias urbanísticas en sectores donde anteriormente se habían venido concediendo, amparándose para ello en la teoría de los

actos propios y en el citado principio de igualdad. Sin embargo, el TSJ de Castilla y León cierra rotundamente esta posibilidad. *Ídem*, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de enero de 2020. Ideas estas desarrolladas en el Cap.3

Continuando con la jurisprudencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, la Sentencia de 5 de junio de 2020 complementa a las anteriores al aplicar la teoría de la fuerza normativa de los fáctico y adiciona a las citadas STS 23 de julio de 2010 y STS de 21 de marzo de 2014 que la clasificación del suelo como urbano debe responder al imperativo reglado de determinación; carácter reglado, excluyente de lo discrecional. En términos del Tribunal, será suelo urbano «el que de hecho y objetivamente reúna las características de infraestructura urbanizadora exigidos por la norma», prevaleciendo la realidad fáctica sobre lo regulado en el PGOU (*cfr.* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 4 de mayo de 2001), siendo, exclusivamente, suelo urbano el que lo deba ser en atención a su situación de hecho, por cuanto el planeamiento no puede desconocer la realidad objetiva, o en otros términos, la realidad no puede ser desconocida por quien crea la norma ni tampoco por quien la aplica (*cfr.* STS de 9 de febrero de 2012).

Atendiendo a la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico y en relación a la clasificación del suelo, no es infrecuente que, pese a que el planeamiento defina un suelo como urbano, *de facto*, la realidad evidencie que no es tal al carecer de servicios urbanísticos básicos que imposibilitan subsumir el supuesto de hecho concreto en el tenor literal de los preceptos aplicables, tal y como sucede cuando el terreno está dotado de fosas sépticas o pozos negros, pero no de una red de saneamiento *per se* y *ex iure*.

En el mismo sentido González Sanfiel<sup>17</sup>: «Es evidente que el plan no puede contradecir esa realidad. Si la contradice debe adaptarse; si se anula, en nada le afecta si se dan las circunstancias previstas normativas (...) El suelo seguirá siendo urbano o rústico, incluso en contra de lo que diga el plan o si este ha sido anulado». *Ídem*, García de Enterría y T. R. Fernández<sup>18</sup>, «la realidad es siempre una y solo una: no puede ser y no ser al mismo tiempo o ser simultáneamente de una manera y de otra».

A modo de *proemio* o *exordio*, las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, en

---

<sup>17</sup> Fuente: González Sanfiel, A. (2018). Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. En *Documentación Administrativa*, Nueva Época. Número 5 (enero-diciembre 2018), págs. 46-48. [consulta: 27 diciembre 2022]. ISSN-e 19898983.

<sup>18</sup> Fuente: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (2015): *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, 17.ª ed. Pág. 510. Madrid: Civitas-Thomson Reuter. ISBN 9788447053193.

consonancia con el Tribunal Supremo, declaran expresamente y sin dejar margen interpretativo que las fosas sépticas y pozos negros no pueden considerarse un sistema de saneamiento *lex lata* para lograr la condición de solar, *ergo*, a mayor abundamiento, el suelo tampoco debería ser clasificado como urbano y, además, no sería posible el otorgamiento de licencias urbanísticas, pues al no haber adquirido con carácter previo la condición de solar, no cabría edificar en los suelos afectados. Todo ello, con independencia de la clasificación que resulte de los instrumentos de planeamiento, dado que la realidad fáctica prevalece sobre la naturaleza del suelo que el Plan haya definido. Por tanto, a pesar de que pudiese contemplarse en el planeamiento como suelo urbano si no se diere cumplimiento a los criterios especificados en la legislación urbanística, no podría tener tal naturaleza, no pudiendo ejercerse los usos y derechos propios del suelo urbano, entre los que se halla el *ius aedificandi* o facultad de edificar.

Estudiada con exhaustivamente la doctrina jurisprudencial, se refrenda con plena certeza que el criterio mantenido en el tiempo por los Tribunales españoles es categórico y unánime, las fosas sépticas y pozos negros no satisfacen la exigencia de conexión a la red general de saneamiento prevista en la Ley para poder obtener la condición de solar ni para clasificar el suelo como urbano.

Manifestado el criterio jurisprudencial asentado por el Tribunal Supremo y los diversos Tribunales que integran el Poder Judicial en nuestro país y, acreditando que, este se ha mantenido invariable desde los primeros pronunciamientos anteriores ya a 1991 y 1995, como ya se había anticipado tras la exposición de las sentencias dictadas en casación, los sistemas de fosas sépticas y pozos negros no son servicios de evacuación de aguas residuales suficientes a los efectos de los artículos 82 y 78 TRLS 1976 y, en consecuencia, tampoco de los artículos 12 y 14 TRLUA, ni de ningún otro precepto regulador de la condición de solar y de suelo urbano de las legislaciones urbanísticas autonómicas (*vid.* tabla incorporada al Cap. I). A tal efecto, los terrenos afectados por el empleo de estos primitivos sistemas al no cumplir con todos los requisitos legalmente estipulados, entre otros, *v. gr.*, las condiciones higiénico-sanitarias y medioambientales, no pueden ser clasificados, *de iure* y en virtud de la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico, como urbanos, por tanto, menos aún puede alegarse su condición de solar.

A tenor de lo expuesto, permitir conectar nuevas viviendas o cualquier tipo de inmueble a las fosas sépticas o pozos negros existentes supone acrecentar la problemática actual,



produciendo un mayor perjuicio al medioambiente, -siendo la protección al medioambiente un derecho fundamental consagrado por la Constitución Española de 1978, norma suprema de nuestro Ordenamiento Jurídico y cúspide de la pirámide normativa (ex. art. 45 CE)-, así como una vulneración de las disposiciones legales europeas y nacionales dictadas en esta materia. Tanto es así que la Comisión Europea ha sancionado al Estado Español con importes millonarios como consecuencia del incumplimiento prolongado derivado del uso de fosas sépticas y pozos negros sin dotar a los terrenos de los sistemas de saneamiento adecuados con el objetivo de abandonar estos métodos actualmente prohibidos<sup>19</sup>. Es por ello que, la concesión de una licencia para la edificación con conexión a los referidos sistemas entraría en colisión con el Ordenamiento Jurídico, incurriendo los actos administrativos de otorgamiento en vicios de invalidez en su mayor grado, debido a que el supuesto de hecho sería subsumible en el tenor literal del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPACAP, siendo así objeto de nulidad radical o de pleno derecho, con las responsabilidades que de esta temeraria actuación se pudiesen derivar para la Administración otorgante en lo relativo a los daños y perjuicios causados a los particulares, así como en materia higiénico-sanitaria y medioambiental.

Por consiguiente, atendiendo a lo expuesto, en aras de salvaguardar el interés general y el bienestar común de la sociedad y el conjunto de los ciudadanos, conforme al Estado social, democrático y de Derecho consagrado en el artículo primero de la Constitución Española, sería conveniente poner fin a la ralentización de las políticas ambientales y urbanísticas en lo relativo a vertidos y saneamiento de aguas residuales, otorgando una mayor prioridad a la materia y analizando de manera pormenorizada las modificaciones a realizar para dar cumplimiento a las disposiciones europeas y nacionales, tratando de finalizar con las cuantiosas sanciones económicas impuestas por la Unión Europea, así

---

<sup>19</sup> Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2018). *El Tribunal de Justicia de la UE multa a España por incumplir la directiva de saneamiento y depuración de aguas residuales*. [Comunicado de prensa]. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.scribbr.es/normas-apa/ejemplos/comunicado-prensa/>

Véase también: a) El País. (25/10/2021). *La mayor multa de la historia de la UE a España sigue creciendo: ya van 53,4 millones por las aguas residuales*. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.scribbr.es/normas-apa/ejemplos/comunicado-prensa/>; b) La Vanguardia. (06/04/2022). *La Comisión Europea denuncia a España por mala depuración de las aguas residuales*. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.lavanguardia.com/natural/20220406/8181714/comision-europea-denuncia-espana-mala-depuracion-aguas-residuales.html>

como lograr el buen funcionamiento de la Administración en materia de intervención y control, pero también en cuanto afecta a la protección del medioambiente entendiendo este como el entorno en el que se desarrollan todas las actividades que se pretenden incentivar y habitan todos los seres humanos, pues si no se modifica la visión actual, se continuará perjudicando al entorno, llegando un momento en el que el desarrollo urbanístico no tendrá cabida como resultado de los perjuicios causados al mismo derivado de los reiterados incumplimientos.

Todo ello se presume un significativo reto a futuro que requiere no sólo de la implicación de los poderes públicos, sino también del conjunto de la ciudadanía. Los objetivos a alcanzar son prolijos, pero el fin y el resultado a lograr son de tal envergadura y alcance que se estiman suficientes para estimular y motivar dicho cambio.

### 2.3 Fosas sépticas como tratamiento primario de aguas residuales: sistemas generales vs. sistemas autónomos o individuales. Las fosas sépticas en suelo no urbanizable.

En este punto y antes de concluir el Capítulo II es de especial relevancia realizar la siguiente observación.

Como se ha reiterado e insistido, desde una perspectiva urbanística y jurídica, conforme a la asentada e inmutable jurisprudencia de los Tribunales españoles y la doctrina elaborada al respecto, las fosas sépticas y pozos negros no pueden ser considerados red de saneamiento a efectos de lograr la clasificación de suelo urbano y la condición de solar, esto es, a efectos de ser definidos como servicios urbanísticos. Por ende, para que un suelo pueda ser clasificado como urbano será precisa la ejecución de una red de saneamiento municipal, integrada, entre otros elementos, por colectores (*vid.* capítulo II epígrafe primero).

Sin embargo, dada la complejidad de la disciplina y su inminentemente carácter técnico, pueden surgir dudas al lector, en tanto en cuanto, ciertas legislaciones autonómicas (*vid.* págs. 34 a 37) permiten el empleo de fosas sépticas como sistemas individuales de depuración de aguas residuales.

Es por ello que, con el objeto de esclarecer interrogantes que puedan ser planteados al respecto, se precisa que su invalidez para constituir redes generales de saneamiento no obsta para que, técnicamente, las fosas sépticas sean sistemas de depuración de aguas

residuales válidos denominados por la normativa sectorial como tratamientos primarios. Es decir, técnicamente es viable el empleo de fosas sépticas, pero, el Ordenamiento Jurídico restringe su uso en aras de proteger el medioambiente y la salubridad pública.

Conexionando ambas ideas y en lo que respecta al ámbito urbanístico, las fosas sépticas podrían ser empleadas como sistemas individuales de depuración. En ningún caso, para urbanizaciones o terrenos integrados en la malla urbana o susceptibles de urbanización. Esta previsión encuentra su fundamento en la hipótesis de que no siempre es técnicamente factible la evacuación de las aguas residuales domésticas mediante sistemas de alcantarillado, *v. gr.* debido a la topografía accidentada del terreno, a la dispersión de la población, etc. Por ello, en estos supuestos se hace necesario instalar unidades específicas de tratamiento y evacuación de aguas residuales, en otros términos, emplear sistemas de depuración individuales o autónomos que permitan la depuración de edificaciones concretas, limitadas y determinadas, pero no de aglomeraciones urbanas, ni mucho menos de urbanizaciones completas o terrenos clasificados como urbanos. Esta tesis es apoyada por la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD), quien elaboró en 2013 la Guía práctica para la depuración de aguas residuales en pequeñas poblaciones, en la cual se expone que «las fosas sépticas sólo se emplean como tratamiento único para pequeños vertidos de viviendas aisladas o núcleos de población pequeños. Normalmente este sistema de depuración se utiliza como tratamiento primario de las aguas residuales como etapa previa a otros sistemas de depuración. Rango: como tratamiento único en poblaciones menores de 250 h-e y como etapa previa en poblaciones menores de 1.000h-e». En el mismo sentido, el Gobierno de Canarias en la Guía sobre tratamientos de aguas residuales urbanas para pequeños núcleos de población. Mejora de la calidad de los efluentes, plantea que «el límite de utilización se establece en los 300-500 h.e., si bien, no constituyen un sistema de tratamiento de aguas residuales urbanas en sí mismo, por lo que conviene complementarlo con otra tecnología de tratamiento».

En síntesis, las fosas sépticas, siempre que la normativa urbanística o sectorial no lo prohíba expresamente, pueden ser empleadas como sistemas autónomos o individuales de depuración de aguas residuales, empero no para constituir *per se* una red de saneamiento que de servicio a todos los terrenos incluidos en la unidad de ejecución o ámbito.

En consecuencia, distinguiendo las clases de suelo se concluye lo siguiente:

En suelo urbano y urbanizable no es posible permitir la conexión de viviendas a fosas sépticas, pues la legislación urbanística exige para poder edificar en ellos que, con carácter previo, se disponga de la condición de solar, para lo que es necesaria la existencia de una red de saneamiento ex lege, que, como ya se ha indicado, no podrá ser mediante fosas sépticas.

En suelo no urbanizable el resultado es diferente, ya que, con carácter general, en la mayor parte de las legislaciones autonómicas urbanísticas se permite la edificación de edificaciones aisladas, para las cuales sí sería viable la instalación de un sistema de depuración individual de fosa séptica. A modo ejemplificativo y como mera referencia, véase que el Gobierno de Aragón en este año 2023 ha elaborado la Revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración (PASD) 2022-2027, en cuya página 117 se recoge la adecuación del empleo de fosas sépticas para zonas con un número de habitantes equivalentes igual o inferior a 30, o hasta 500 cuando estas cuenten con un filtro; o las ya citadas Guías de las Islas Baleares, Islas Canarias y Confederación Hidrográfica del Duero.

Compendiando las tesis expuestas hasta el momento en los Capítulos I y II, las fosas sépticas son definidas como tratamientos primarios de aguas residuales, válidos técnicamente y permitidos por el Ordenamiento Jurídico como sistemas individuales o autónomos de depuración, pero, de ningún modo, para constituir *per se* una red general de saneamiento o entenderse servicio público básico, limitando su empleo en suelo no urbanizable, donde se habilita la edificación de viviendas aisladas y no aglomeraciones urbanas.

### CAPÍTULO III. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR

---

Con base en las conclusiones finales de los capítulos precedentes, a lo largo del presente se analizará si, de conformidad con la legislación urbanística vigente, es posible la extinción de la condición de solar, tal y como algunas Comunidades Autónomas han recogido en su normativa propia; dedicando un apartado específico al caso concreto de la obsolescencia e improcedencia actual de los sistemas de fosas sépticas y pozos negros como redes de evacuación de aguas residuales, esto es, como sistemas de saneamiento y sus consecuencias jurídicas en la condición de solar.

En las últimas décadas, en el marco de la política de la Unión Europea se ha instado al desarrollo urbanístico sostenible y racional, especialmente desde la perspectiva medioambiental en aras de lograr una mayor protección del entorno y un uso eficiente de los recursos naturales, influyendo en la elaboración de un nuevo modelo de ciudad, alzado sobre los objetivos de desarrollo sostenible, la renovación y la regeneración de la ciudad existente, contrapuesto al anterior crecimiento ilimitado y masivo, basado en la ocupación y edificación constante de nuevos suelos, produciendo un uso desmedido y exorbitante de los recursos no renovables. Esta nueva política se plantea como objetivos principales: i) la consecución de un modelo urbano compacto y equilibrado, asegurando la dotación de servicios básicos y realizando un uso racional del suelo, entendiendo este como un recurso natural, escaso y no renovable, objeto de protección; ii) la movilidad sostenible y de proximidad; iii) diseñar el urbanismo como un instrumento para la cohesión social garante de entornos saludables para los ciudadanos.

En un enfoque integrado de la transformación urbana, el planeamiento urbanístico ocupa una posición fundamental, al ser concebido para la creación y regulación de las concretas actuaciones de transformación urbanística, entre las que se encuentran las de renovación, regeneración y reforma, como sería, evidentemente, la dotación a los terrenos de auténticas redes de saneamiento *ex iure*, sustituyendo los pretéritos y arcaicos, además de prohibidos, sistemas de fosas sépticas y pozos negros. Si bien, para ello, como se ha expuesto en capítulos anteriores, se requiere de una perspectiva global y coherente sobre la ciudad que se desea crear, adquiriendo cada vez mayor notoriedad la reutilización y optimización de lo existente. Por tanto, mediante la planificación urbana las Administraciones son capaces de lograr la integración de políticas sectoriales en tanto en

cuanto pueden proponer modos y formas de uso del territorio más acordes con las nuevas necesidades y principios sociales, haciendo de las ciudades espacios más sostenibles.

Con fundamento en esta evolución de la concepción del modelo de desarrollo urbano, recogido en Ley estatal 8/2007, de Suelo, como en el posterior Texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, como el vigente 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, se impone por la legislación estatal la necesidad de regeneración y mejora de los tejidos existentes, evitando nuevas ocupaciones de suelo.

Esta nueva orientación de la política urbanística ha originado un conflicto jurídico en torno a la discutida posibilidad de la descategorización de un suelo que en ejecución de un planeamiento anterior hubiese adquirido la condición de urbano consolidado. Planteamiento extrapolable a todos aquellos terrenos que hubieran obtenido la condición de solar, pues, como se ultimaré en el presente capítulo, si se admitiese la degradación de los suelos urbanos, ello también afectaría a los terrenos jurídicamente definidos como solar.

En aras de procurar dar solución a la cuestión planteada, el Capítulo tercero se ha estructurado atendiendo al siguiente orden lógico. Se comenzará analizando la posibilidad de extinción de la condición de solar en la legislación urbanística, para una vez sea conocida, estudiar los criterios jurisprudenciales y doctrinales emitidos al respecto, momento en el cual se podrá estar en posesión de elementos de juicio suficientes para concluir sobre el caso particular, relativo a las consecuencias jurídicas en la condición de solar de los terrenos afectados por fosas sépticas y pozos negros.

## **1. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

De conformidad con el Anexo I y el Capítulo I del presente trabajo, en la actualidad, únicamente son cuatro las Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y País Vasco) que han positivizado en sus respectivas normativas urbanísticas la posibilidad de pérdida de la condición de solar una vez esta fue adquirida en un momento temporal y en un contexto social anterior, regulando taxativamente las causas que dan lugar a la misma.

Por el contrario, el resto de legislaciones autonómicas y la legislación estatal supletoria aplicable nada estipulan al respecto. *Ergo*, cabe plantearse dos cuestiones, de una parte, si es posible que tal pérdida se produzca; de otra, qué sucede en aquellas Comunidades que no han contemplado expresamente esta situación, ¿los solares continúan siéndolo *in perpetuum*, pese a las nuevas necesidades urbanísticas emergentes?

Con la finalidad de dar respuesta a estos interrogantes en el presente Capítulo se estudiará el articulado de las legislaciones autonómicas que han reglado la extinción de la condición de solar, analizando individualmente las causas definidas por los legisladores autonómicos. Ello con el objetivo de inferir cómo se ven afectados los terrenos y, por ende, los derechos y deberes de los particulares y de la Administración, cuando se produce un cambio en los servicios básicos que sirvieron para obtener tal condición en el pasado. Si del estudio anterior se concluyera en sentido afirmativo, para conocer qué sucede en el resto del territorio nacional y determinar si es extensible la extinción de la condición de solar, aun cuando no se regule expresamente, se analizarán los pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales dictados al respecto.

Comenzando con las legislaciones autonómicas, en Andalucía la condición de solar se extingue, bien por la inadecuación sobrevenida de su urbanización, bien por su integración en actuaciones de transformación urbanística (*ex. art. 13.4 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*).

El citado precepto es desarrollado por el art. 19.4 del reciente Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, en virtud del cual se añade que cuando la extinción se produzca por la inadecuación sobrevenida de su urbanización, la eficacia de aquella no se producirá hasta el momento en que el Ayuntamiento se la notifique al propietario, previa tramitación del procedimiento correspondiente en el que se le dará audiencia.

En Castilla y León las causas de extinción de la condición de solar se regulan en el art. 22.1 *in fine* de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, desarrollado en el art. 22.4 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

En virtud del art. 22.1 *in fine* de la Ley 5/1999, de 8 de abril, vuelven a ser dos las causas que dan lugar a la extinción. Por un lado, el cambio en la clasificación del suelo; por otro, la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización, esta última común con la legislación urbanística andaluza y, como se verá más adelante, también con la normativa del País Vasco.

Cabe destacar que la redacción original de 1999 del precepto no incluía esta posibilidad, sino que fue con la única reforma que ha modificado el art. 22 cuando se incorporó esta apostilla, consecuencia del art. 2.18 de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo.

Resulta interesante aludir al ya citado Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, dado que regula el procedimiento a seguir para que, efectivamente, se produzca la extinción de la condición de solar, siendo así la única Comunidad Autónoma que contempla el procedimiento legal y el momento temporal concreto para su pérdida respecto de todas sus causas (en Andalucía solo se preveía en lo relativo a la inadecuación sobrevenida), convirtiendo al legislador castellanoleonés en el más cauteloso, riguroso y garantista.

Así, cuando la pérdida se ocasione por el cambio en la clasificación de los terrenos, la eficacia de la extinción se producirá con la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que la incluya entre sus determinaciones (*ex. art. 22.4 a Decreto 22/2004, de 29 de enero*). Empero, si tiene lugar por la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización, la eficacia de la extinción se producirá en el momento en que el Ayuntamiento se la notifique al propietario, ya sea: i) de oficio, previa tramitación de procedimiento con audiencia al propietario; ii) mediante la resolución de un procedimiento de licencia urbanística u orden de ejecución, con audiencia al propietario (*ex. art. 22.4 b Decreto 22/2004, de 29 de enero*).

De igual modo que sucedía con la Ley 5/1999, de 8 de abril, el apartado cuarto del artículo 22 fue redactado tras la entrada en vigor del Decreto 45/2009, de 9 de julio, por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de urbanismo de Castilla y León (*ex. art. 2.6 D 45/2009, de 9 de julio*), por consiguiente, inicialmente, tampoco se preveía tal extinción.

Adviértase que tanto en Andalucía como en Castilla y León cuando la pérdida sea consecuencia de la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización se exige un trámite de audiencia preceptivo a los propietarios afectados, pues no debe obviarse



que si, finalmente, el terreno pierde la condición de solar, sus derechos urbanísticos quedarían gravemente perjudicados, ya sea por la limitación a su facultad de edificar, la cual se verá privada hasta que el terreno reúna de nuevo todos los requerimientos legalmente exigidos para ello, ya sea por la pérdida de su valor económico y urbanístico o por la alteración del estatuto básico aplicable.

En la Comunidad Valenciana, el art. 186 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, bajo la rúbrica «Condición jurídica de solar. Adquisición y pérdida», dispone que, exclusivamente, la condición de solar se extinguirá por su integración en actuaciones reforma, regeneración o renovación urbana que requieran nuevas operaciones de transformación urbanística del suelo. Entre estas actuaciones se encontraría dotar de una red de saneamiento mediante colectores *lex lata*, abandonando los pretéritos y prohibidos sistemas de fosas sépticas y pozos negros. Como bien es sabido, existen dos tipos de actuaciones de transformación urbanística, las actuaciones de urbanización o integrales y las actuaciones de dotación. Con independencia de cómo sean definidas, a su vez se clasifican en actuaciones de nueva urbanización y actuaciones de reforma, regeneración o renovación urbana, siendo estas últimas las que tienen por objeto actuar sobre la urbanización ya existente en un ámbito de suelo urbano.

Por último, en el País Vasco la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, regula en su artículo 12 bajo la rúbrica «Condición de solar. Adquisición y pérdida», la tres causas que darían lugar a la extinción de esta condición. A diferencia de las legislaciones autonómicas anteriores, que sólo contemplaban uno o dos supuestos de hecho, el legislador vasco va más allá ampliando la casuística a las siguientes circunstancias enumeradas en el apartado cuarto: a) obsolescencia o inadecuación sobrevenida de su urbanización; b) reclasificación de su superficie al excluirse del proceso urbanizador y; c) por su integración en actuaciones de reordenación o renovación urbana que requieran nuevas operaciones de transformación urbanística del suelo. De tal modo que, en la normativa vasca se recoge la totalidad de la casuística positivizada por el resto de legisladores autonómicos, siendo, en consecuencia, la de mayor alcance en la materia. Sin embargo, no existe en la Comunidad ninguna otra norma, legal o reglamentaria, que regule la extinción de la condición de solar, ni tampoco el procedimiento o momento concreto en que esta se produce; siendo la más laxa y ambigua en su regulación procedimental.

## **2. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR EN LA JURISPRUDENCIA**

Examinada la legislación autonómica urbanística que codifica la posibilidad de pérdida de la condición de solar, cabe realizar un exhaustivo examen de la jurisprudencia asentada por el Tribunal Supremo, en particular de la Sentencia de 30 de octubre de 2018, dictada en recurso de casación nº 6090/2017, la cual supuso una alteración radical de su criterio tradicional, y, por consiguiente, un punto de inflexión en la concepción del Derecho Urbanístico, adaptando la jurisprudencia anterior a las nuevas realidades.

Como se había expuesto en capítulos previos, no puede obviarse que el Derecho Urbanístico es una disciplina en continua evolución, en la medida en que el avance social y técnico ha conllevado la transformación de los diversos modelos de ciudad en función del contexto social, económico y tecnológico, adaptando sus hipótesis a los requerimientos y necesidades específicos de cada momento.

En las últimas décadas, esta rama del Ordenamiento Jurídico ha sido fuertemente influenciada por la protección al medioambiente, constituyendo uno de los hitos esenciales de la política de europea y nacional, motivada en la consecución de un desarrollo sostenible, duradero y compatible de los entornos urbanos. En concordancia con ello, el Derecho Urbanístico ha centrado sus esfuerzos en una doble dirección, por un lado, en la transformación urbanística de las ciudades existentes y urbanizadas a través de su renovación, regeneración y reforma, ya sea de forma integral mediante las *ut supra* citadas actuaciones de urbanización, ya sea de forma puntual mediante las también citadas actuaciones de dotación. Como bien afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 30 de octubre de 2018, los suelos urbanos no quedan exentos de procesos de progreso constante, resultado de la obsolescencia, degradación o disfuncionalidad de sus servicios e instalaciones, precisando de una «adaptación» con el objeto de dar respuesta a las nuevas necesidades y realidades emergentes; y, por otro, la definición de los objetivos del nuevo urbanismo, basado en la renovación de lo urbano y dirigido a la protección del medio ambiente, *v.gr* mediante la potenciación de sistemas más eficientes, la generación de menor cantidad de residuos, la reducción de los niveles de contaminación, el consumo eficiente de los recursos naturales, *etc.*

En el mismo sentido se pronuncia Luque Valdivia<sup>20</sup> cuando afirma que: «En el interior de los núcleos urbanos, y especialmente en las zonas centrales de la población, se localizan áreas degradadas (...) una situación que es muestra de la obsolescencia de ese tejido urbano, manifestada en unas calles y un parcelario incapaces de proporcionar los niveles de habitabilidad y confort requeridos actualmente. Para resolver esas situaciones es necesario modificar la estructura urbana».

Dada la trascendencia de la doctrina consolidada por la STS de 30 de octubre de 2018, se realiza, a continuación, una síntesis de los aspectos más relevantes de sus Fundamentos de Derecho a efectos del presente trabajo.

En primer lugar, se considera preciso comenzar haciendo alusión a la variación del criterio del Alto Tribunal en relación a la descategorización del suelo urbano (*vid.* Fundamentos de Derecho Quinto a Décimo segundo). Ante la controversia suscitada y la confrontación de intereses entre la Administración y los propietarios del suelo a quienes se les impondrían nuevas cargas, dos fueron las tendencias adoptadas por el Tribunal Supremo. La primera de ellas tuvo su reflejo en la Sentencia de 31 de mayo de 2006, permitiendo tal posibilidad para operaciones de reforma interior, esto es, actuaciones integrales de reurbanización o regeneración urbanas con las consiguientes imposiciones a los propietarios de las obligaciones de urbanización, equidistribución y cesión de dotaciones y de aprovechamiento urbanístico<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Fuente: LUQUE VALDIVIA, J. (2014). Límites legales para la clasificación del suelo urbano como no consolidado. *Actualidad jurídica Aranzadi*. Nº 882, pág. 6. Madrid: Aranzadi. ISSN 1132-0257.

<sup>21</sup> «La interpretación que hace la Sala de instancia del concepto jurídico indeterminado incluido en la norma del artículo 14.2 de la Ley 6/1998 («suelo urbano que carezca de urbanización consolidada»), en los términos -y sólo en ellos- en que es expresada en lo que hemos transcrito al final del segundo párrafo del fundamento de derecho cuarto de esta sentencia, no es errónea, aunque pueda estar necesitada de ulteriores precisiones. No lo es porque, tal y como resulta del artículo 14.1 de dicha Ley, puesto en relación con el artículo 82 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, el suelo urbano no consolidado sería, desde luego o en todo caso, aquel en el que se prevén actuaciones de urbanización que exceden de las meramente necesarias para que la parcela merezca la condición de solar; supuesto en el que han de incluirse, sin duda, los suelos que, como dice la Sala de instancia en aquella interpretación, estén sometidos a operaciones integrales de urbanización. En este punto cabe añadir ahora que la delimitación en el mismo Plan General de una unidad de ejecución y la elección en él de un sistema de actuación, es un dato expresivo, en principio y en tanto en cuanto no se combatan tales determinaciones (como ocurre en el supuesto que enjuiciamos), de que para el Plan es necesario llevar a cabo en ese suelo un proceso de ejecución urbanística con toda la amplitud que le es propia, en el que se afronten los gastos de urbanización, las cesiones de terreno para dotaciones y, en consecuencia, la equidistribución de beneficios y cargas que todo ello conlleva; equidistribución en la que participa la Administración actuante y cuya necesidad, por ello, no queda excluida, en contra de lo que alega la recurrente, por el hecho de que todo el suelo de la unidad de ejecución pertenezca a un único propietario.

De otro, porque la subsunción del suelo objeto de la litis en aquel concepto jurídico indeterminado no es errónea, pues las obligaciones previstas de ceder y urbanizar terrenos para obtener una plaza de dominio y uso públicos así como determinados viales, que se imponen, además, no como una mera mejora o reforma

Revelar que, este planteamiento fue expuesto ya con anterioridad por algunos de los Tribunales Superiores de Justicia de nuestro país, quienes manifestaron que sólo se podría perder la condición de solar cuando se produjera su degradación u obsolescencia (*vid.* STSJ de la Comunidad Valenciana de 1 de diciembre de 2003). Igualmente, por un sector de la doctrina, entre ellos, Parejo Alfonso<sup>22</sup>, quien manifestó en 1999 que «el criterio (...) de la urbanización consolidada (...) implica necesariamente un juicio del planificador sobre la consolidación. Como quiera que la ordenación urbanística, por su propio fin institucional, no puede limitarse al mantenimiento del *statu quo*, ese juicio de consolidación tiene su regla guía en el propio modelo asumido por cada ordenación (...). El juicio de consolidación no es, pues, «retrospectivo» y «reglado» desde la realidad física dada; es más bien necesariamente «pro futuro», si bien a partir y sobre la base de dicha realidad, lo que significa que la clasificación puede operar, en su caso, a pesar y en contra de ésta (por ser la «re-urbanización» necesaria al modelo asumido y, por tanto, no poder tenerse la existente por «urbanización consolidada» a tales efectos)». Incidir que, es el propio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana quien, una década después y una vez abandonada esta doctrina, en la sentencia de 23 de febrero de 2013 recoge literalmente en sus Fundamentos de Derecho la doctrina extractada de Parejo Alfonso<sup>23</sup>.

Si bien esta primera posición del Tribunal Supremo fue prontamente abandonada, puesto que la posición mayoritaria defendía la tesis opuesta, siendo refrendada por numerosas sentencias hasta finales de 2018. Este nuevo criterio tiene su origen con la STS de 23 de septiembre de 2008 (Asunto «Guanarteme») y es mantenido y desarrollado en otras posteriores como las sentencias de 9 de febrero de 2012, 15 de junio de 2012 y 18 de abril de 2016, todas ellas compendiadas en la STS de 31 de octubre de 2018. Con esta consolidada doctrina jurisprudencial se instauró el carácter estático del suelo urbano

---

de lo ya existente, sino, más bien, como lógica consecuencia de las necesidades a que avoca el establecimiento en el Plan de una ordenación radicalmente distinta de la antes existente en cuanto a los usos del suelo, ordenanzas, calificación de los terrenos, tipologías de la edificación, etc., supone tanto como contemplar un suelo en el que la urbanización a realizar excede de la meramente necesaria para que la parcela merezca la condición de solar, extendiéndose más allá, hasta alcanzar la urbanización que antes no existía y que ahora es necesaria por razón de esa nueva ordenación radicalmente distinta a la anterior. Punto, éste, en el que cabe añadir, como razón que en el plano de los principios justifica la imposición de la obligación de cesión, la plusvalía que esa nueva ordenación genera para el propietario del suelo, con la consecuente participación en ella de la comunidad por imponerlo así el artículo 47, párrafo segundo, de la Constitución». *Vid.* Fundamento de Derecho Quinto de la STS de 31 de mayo de 2006.

<sup>22</sup> Fuente: PAREJO ALFONSO, L. (1999). El régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria. En VV.AA. *Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha*. Pág. 302. Madrid: Marcial Pons. ISBN 8472486400.

<sup>23</sup> Fuente: LUQUE VALDIVIA, J. (2014). *Op.cit.*

consolidado y, *grosso modo*, del Derecho Urbanístico, alejado del dinamismo y evolución de los suelos consolidados, perpetuando un estatuto jurídico de la propiedad inalterable, debido a que conforme a este dogma la condición de solar se alcanzaba una sola vez; y, a partir de entonces, el suelo disponía de esta condición *in perpetuum*, no siendo posible exigir obligación alguna a los propietarios. Es por ello que en la práctica urbanística se encontraban importantes dificultades para ejecutar actuaciones de urbanización en suelos urbanos consolidados, constituyendo un obstáculo para la acometida de operaciones de renovación, regeneración y reforma urbana, en tantas ocasiones necesarias.

Como proclama Tolosa Tribiño, Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo: «Es evidente que la aplicación de esta jurisprudencia dificulta considerablemente la ya compleja regeneración de las áreas urbanas degradadas, pues carga sobre los Ayuntamientos unos costos que -como recordaba la STS de 31 de mayo de 2006- trataban de repercutir directa y positivamente en los propietarios de las parcelas beneficiadas de esa regeneración urbana»<sup>24</sup>.

En el mismo sentido, cuestionado la posición mayoritaria y en apoyo a la tesis actual e inicialmente abandonada, se pronuncia Menéndez Rexach<sup>25</sup>: «Con todos los respetos, estas afirmaciones son producto de un doctrinarismo que está fuera de los «límites de la realidad». Es impensable que en cualquier núcleo urbano se acometan sucesivas mejoras integrales que den lugar a una «aplicación sucesiva e interminable de los deberes» legales de los propietarios. Se realizarán de forma esporádica y cuando haya transcurrido un buen número de años desde la actuación anterior. Cuando se lleven a cabo ¿cómo pretende el Tribunal que se financien esas operaciones integrales de mejora urbana cuya necesidad reconoce? ¿Con fondos públicos, es decir, a costa de todos y sin participación alguna de la comunidad en las plusvalías? A mi juicio, esta doctrina «petrifica» el principio de reparto de beneficios y cargas, como si sólo pudiera darse una vez. Así ocurrirá si la situación fáctica del suelo permanece inalterada. Pero si el plan decide llevar a cabo una actuación de reforma o renovación que genere una plusvalía, resulta plenamente justificado exigir un nuevo reparto de cargas a quienes vayan a beneficiarse de ella. El hecho de que hubiera un reparto histórico no impide que haya otro posterior. De lo

---

<sup>24</sup> TOLOSA TRIBIÑO, C. (2017). La rehabilitación de la ciudad existente. La transformación del suelo urbano consolidado en no consolidado: la doctrina jurisprudencial: (RIU 41/17 Diciembre 2017). *Actum Inmobiliario & Urbanismo*, Nº 41, Octubre-Diciembre 2017.

<sup>25</sup> Fuente: MENÉNDEZ REXACH, A. (2017). Situaciones básicas y clases de suelo, la consideración activa del suelo rural y el protagonismo de la renovación del suelo urbano. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. Nº. 146, mayo -junio 2017. Págs. 1-8. Madrid: LALEY. ISBN 8472486400.

contrario, los propietarios participarán en los beneficios, pero no en las cargas. La reiterada referencia que la sentencia hace a los «límites de la realidad» debería apoyar la diferencia entre dos situaciones completamente diferentes: que se mantenga el suelo consolidado tal cual, en cuyo caso es evidente que no habrá (ni se puede exigir) una nueva equidistribución, o que se transforme en mayor o menor medida, generando una plusvalía, en cuyo caso me parece igual de evidente la justificación de un nuevo reparto de cargas y beneficios, por mucho que el suelo estuviera «consolidado». Será objeto de un nuevo proceso urbanización y edificatorio, lo que legitima la exigencia de una nueva equidistribución. El mandato de interpretación en los límites de la realidad hay que referirlo a la categorización como SUC o SUNC, en función de la situación fáctica de los terrenos, pero no conlleva en absoluto la imposibilidad de que un SUC pase a ser SUNC si es objeto de una actuación de (re)urbanización. La cuestión primordial a determinar ahora, es si con la legislación estatal actualmente vigente, constituida por el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, es posible seguir manteniendo dicha doctrina (...).

Sentado así el criterio jurisprudencial dominante y aplicable hasta octubre de 2018, en la misma línea que Menéndez Rexach, la cuestión que se plantea el Tribunal Supremo es si, tras la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y las normas posteriores, resulta posible seguir manteniendo la doctrina de la desclasificación del suelo urbano consolidado, no existiendo, hasta entonces, pronunciamiento del Alto Tribunal al respecto.

Continúa el TS remitiendo a dos Sentencias del Tribunal Constitucional, la 148/2012, de 5 de julio y la 94/2014 de 12 de junio. En virtud de la STC 148/2012, se concluye que, el legislador estatal ha optado por establecer las condiciones básicas del suelo - rural y urbanizado-, dejando a las Comunidades Autónomas la regulación de la clasificación y la determinación de las facultades y deberes que corresponden a cada clase de suelo. Por su parte, la STC 94/2014 únicamente impone que los suelos objeto de actuaciones de reforma, regeneración o renovación urbana estén definidos como suelo urbano, ya que la categorización como consolidado o no consolidado depende de la legislación autonómica. Para ello, el TC readapta su doctrina, indicando que esta distinción tiene que hacerse por los legisladores autonómicos «en los límites de la realidad», siendo sólo aplicable a los suelos de «primera urbanización», pero no, necesariamente, a los suelos sometidos a operaciones de reforma, regeneración o renovación urbana, refiriéndose la expresión «en

los límites de la realidad», exclusivamente, al grado de urbanización real, fáctica, de los servicios de primera urbanización en aquellos suelos que ya son ciudad, pero no se refiere, en ningún caso, a los suelos que, estando ya urbanizados, deben ser transformados o reurbanizados.

Finalizar este pormenorizado análisis de la evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo citando la Sentencia de 20 de julio de 2017, la cual, en términos de la STS de 30 de octubre de 2018, «parece reabrir el debate acerca de tan controvertida cuestión», ya que su Fundamento de Derecho Octavo dispone que a partir de entonces lo determinante ya no será la clasificación del suelo, sino el tipo de actuación de transformación urbanística que se pretenda ejecutar.

Partiendo de los precedentes expuestos, el Alto Tribunal da respuesta a la cuestión planteada, aludiendo al importante cambio en la definición de modelo de desarrollo urbano que, como ya se había avanzado previamente, tiene su origen en la política europea, desplazando el crecimiento ilimitado y apostando por un modelo que lo controle e inste a la regeneración de la ciudad existente frente a nuevas transformaciones de suelo. Tal y como también se desprende del preámbulo del TRLS 2008<sup>26</sup> o se positiviza en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>27</sup>.

Concluye el Tribunal Supremo, en consonancia con la STS de 20 de julio de 2017, que las facultades y obligaciones de los propietarios no vienen determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se fuera a ejecutar, debido a que la legislación urbanística ha abandonado el modelo de ciudad basado en un crecimiento ilimitado y, en ocasiones, desordenado y desmesurado, para «la formación de un tejido urbano sobre la base de una progresiva ejecución de distintas actuaciones», -bajo el principio de desarrollo sostenible, defendido por la normativa europea e interna-, modificando el modo de ocupación del suelo, basándose en la reforma, regeneración o renovación de lo ya urbanizado.

---

<sup>26</sup> «El crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente». (Vid. Preámbulo Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo).

<sup>27</sup> «La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes». (Vid. Preámbulo Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas).

Por consiguiente, en virtud de las disposiciones normativas actuales, el Tribunal ratifica la factibilidad de adaptar su tradicional criterio interpretativo, concluyendo que «los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, de forma tal que los mismos se vinculan a dichas actuaciones y en el caso que nos ocupa a la existencia de un verdadero y justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado». Enfatiza de nuevo, a lo largo de su argumentación jurídica, la necesidad de motivar por el planificador, -antes de proceder a la descategorización del suelo y en la propia Memoria del plan-, la precisión de estas actuaciones en aras de a la consecución de intereses públicos, consecución que, llevará implícita la generación de un beneficio para los propietarios de suelo afectado, siempre que respondan a «necesidades reales de transformación».

En otro orden de ideas, pero relacionado con lo anterior, siguiendo a Luque Valdivia<sup>28</sup>: «resulta también plenamente aplicable todo el planeamiento urbanístico -sea cual sea la fecha de su aprobación- que clasifica como suelo urbano no consolidado suelo que cuenta con urbanización, pero para el que prevé operaciones integrales de urbanización, con la única condición de que ese planeamiento respeten los criterios que, para esto, estableciese en la fecha de su aprobación la legislación autonómica».

Añadir que esta teoría ha sido ya aplicada en resoluciones posteriores, como la STS de 14 de febrero de 2020 o de 21 de julio de 2020 en las que el Tribunal Supremo reitera en idénticos términos que la STS de 30 de octubre de 2018, la posibilidad de degradar el suelo urbano consolidado bajo determinadas condiciones. En ambas finaliza exponiendo: «Conforme al T.R. Ley del Suelo de 2008, la jurisprudencia anterior ha de ser matizada en el sentido de que un nuevo planeamiento que contempla una determinada transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación, puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, siempre que quede justificado en la Memoria, con una motivación reforzada, la conveniencia, desde el prisma de los intereses públicos, de acometer tales actuaciones, que, además, han de responder a necesidades reales».

---

<sup>28</sup> LUQUE VALDIVIA, J. (2014). *Op.cit.*



Interpreta Hernández Jiménez<sup>29</sup> que, «este reforzamiento en la motivación de la decisión de descategorizar un suelo urbano consolidado por prever sobre el mismo una actuación de renovación, rehabilitación o regeneración urbana, nos debe hacer reflexionar sobre un supuesto bastante ordinario en la práctica referido a ámbitos clasificados en el planeamiento vigente como urbano consolidado, pero que no están dotados de todos los servicios urbanísticos; son frecuentes los núcleos de población que por el crecimiento de la ciudad han quedado, sino incorporados, sí anexados a la malla urbana, pero que son deficitarios en algún servicio urbanístico, como puede ser (...) la conexión a la red de saneamiento», supuesto ante el cual nos hallamos cuando los terrenos fueron dados de sistemas integrados por fosas sépticas, pero no han sido renovados por verdaderas redes generales de saneamiento *ex lege*.

Por ende, de acuerdo con la reciente tesis adoptada por el Tribunal Supremo en la Sentencia analizada, se puede alegar que sí es posible la extinción de la condición de solar, pese a que en un momento temporal anterior y de conformidad con una normativa aplicable hoy derogada, esta hubiera sido adquirida. Ello, en aplicación del principio jurídico «*qui potest plus, potest minus*» -quien puede lo más puede lo menos-. Es decir, tras la confirmación por el Alto Tribunal de la posibilidad de descategorización del suelo urbano, evidentemente, si se permite que el suelo pueda ser degradado, con las importantes consecuencias jurídicas que de ello se derivan, -fundamentalmente, la modificación de las facultades y derechos de los propietarios por alterar el estatuto básico de la propiedad aplicable-, también sería extrapolable a la pérdida de la condición de solar, pues no debe olvidarse que, como se expuso en el Capítulo I, para que un terreno pueda ser definido como solar es necesario que éste, *prima facie*, integre el suelo urbano y sea apto para su uso inmediato. Inmediatez que no existiría cuando debiera quedar sujeto a una actuación de transformación urbanística, que, precisamente, tendría por finalidad urbanizar o reurbanizar para que se alcanzase tal condición.

En este punto, procede realizar una distinción en función de las categorías de suelo urbano. Si se tratase de terrenos en suelo urbano consolidado, estos contarían ya con todos los servicios de urbanización exigidos por la normativa urbanística aplicable. Sin embargo, si los terrenos son suelo urbano no consolidado, la condición de solar y, por

---

<sup>29</sup> Fuente: Hernández Jiménez, H.M. (2020). La descategorización del suelo urbano consolidado a no consolidado. *Actualidad Administrativa*, N° 5, Sección Urbanismo, Mayo 2020, Madrid: Wolters Kluwer. ISSN 1130-9946.

ende, la obtención de los citados servicios, se encontrarían supeditados a la ejecución de las correspondientes obras, a cargo de los propietarios -conforme al nuevo criterio jurisprudencial asentado por la STS de 30 de octubre de 2018-, siendo indefectible que, previamente a la obtención de la condición de solar se llevasen a cabo las actuaciones de transformación urbanísticas o reforma interior que se precisasen, siendo objeto de equidistribución. Es decir, en suelo urbano no consolidado los terrenos deberán ser necesariamente urbanizados con carácter previo. Tras dicho proceso de transformación, adquirirán los servicios requeridos para ostentar la condición de solar, entre ellos una red de saneamiento que dote a la parcela del servicio de evacuación de aguas residuales *ex iure*. Por tanto, será sólo una vez concluidas y recibidas las obras e infraestructuras por la Administración, circunstancia que deberá acreditarse mediante la formalización de la correspondiente acta, cuando puedan ser otorgadas licencias urbanísticas de edificación, por haber logrado la condición de solar; no siendo suficiente que las parcelas estén urbanizadas para que se consideren solares, pues, además, cuando se ejecuten obras de urbanización se requiere que la totalidad de las obras y servicios hayan sido recibidos por el Ayuntamiento.

Recapitulando, si un suelo urbano consolidado precisa de una actuación de transformación urbanística, tendría cabida la degradación o descategorización del mismo, alterando su estatus a suelo urbano no consolidado, con las consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación del estatuto jurídico de la propiedad, debido a que, en suelo urbano no consolidado los propietarios deberán asumir las cargas que les sean impuestas para la ejecución de dichas actuaciones. Conocida la categorización del suelo como no consolidado, el siguiente elemento examinado ha sido la relación entre este y el concepto de solar. Así, conforme a la normativa urbanística, en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, los terrenos sólo pueden ser considerados solares cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización. Por lo que, cuando un terreno hubiese sido categorizado como consolidado y hubiere obtenido la condición de solar de conformidad con la normativa y el planeamiento anterior, pero requiera de una actuación de transformación urbanística, la condición de solar se extinguirá hasta el momento en que estas actuaciones de transformación urbanística hayan sido completadas y recepcionadas por la Administración, momento en el que los terrenos recuperarán tal condición.

Se recuerda que todo solar debe ser suelo urbano, pero no necesariamente todo suelo urbano es solar, dado que la condición de solar es un estadio superior que requiere del cumplimiento de unos requisitos adicionales a los establecidos para el suelo urbano. En consecuencia, si se permite la descategorización del suelo urbano, ineludiblemente ese suelo perdería la condición de solar de manera temporal.

Para finalizar, téngase en cuenta que la STS de 30 de octubre de 2018 supone un gran progreso hacia la tesis de la evolución y carácter dinámico de las ciudades existentes, así como hacia el cumplimiento de los objetivos europeos y nacionales en cuanto a desarrollo sostenible se refiere, empero en sus Fundamentos de Derecho se abordan cuestiones que precisan de una mayor concreción, requiriendo ser completadas o perfeccionadas, por ejemplo, precisar si sólo las actuaciones de transformación urbanística conllevan la degradación del suelo urbano o si, por el contrario, existe una casuística de mayor amplitud, entre la que podrían tener cabida otros supuestos como los contemplados en las legislaciones autonómicas; precisamente por esta necesidad de desarrollo de la nueva doctrina, se pudiera alegar la limitación de su alcance a sólo las actuaciones de urbanización de reforma, renovación o regeneración, y no al resto de supuestos de hecho que ya algunas de las legislaciones urbanísticas autonómicas recogen en su articulado.

Destáquese que de las cuatro Comunidades Autónomas que han positivizado esta cuestión, dos de ellas, la andaluza y la valenciana, datan de 2021, siendo posteriores al nuevo posicionamiento del Tribunal Supremo. La Legislación urbanística de Andalucía precedente a la actual no contemplaba en su regulación la extinción de la condición de solar, por lo que el legislador andaluz haciéndose eco de los fundamentos jurídicos de la Sentencia analizada, y ante las oportunidades que brinda esta solución para la transformación de las ciudades existentes, opta por su incorporación expresa a su ordenamiento, lo cual simplifica el empleo práctico del Derecho Urbanístico a los aplicadores del Derecho, -puesto que la realidad urbanística de la mayor parte de los municipios españoles demuestra que no de manera infrecuente los procesos de transformación recogidos en los instrumentos de planeamiento para transformar los suelos urbanizables en urbanos no se han ejecutado en su totalidad, ni en los plazos o condiciones en que se autorizó su proceso, por lo que para los aplicadores del Derecho resultaba de especial complejidad su identificación con las clases y categorías de suelo definido por el planeamiento como urbano, aun cuando se encontraba pendiente su completa ejecución en el terreno de lo fáctico, siendo extrapolable también al ámbito de

la condición de solar, lo cual, además es de relevancia en tanto en cuanto es el hecho que permite ejercer el *ius aedificandi* a los propietarios y conceder licencias urbanísticas de edificación a la Administración-, pero también la ejecución de actuaciones de renovación, reforma y regeneración, las cuales, ahora, cuentan con una mayor seguridad jurídica (*ex. art. 148 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y art. 13.4 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*). En la Comunidad Valenciana sucede algo similar, en la redacción originaria de la anterior legislación urbanística, no se preveía esta posibilidad, si bien fue incorporada en 2019 y mantenida en la vigente normativa (*ex. art. 177.4 Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana y art. 186 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje*). En relación con la idea expuesta en el párrafo anterior, véase que el legislador valenciano ha optado por una postura connaturalmente conservadora y cautelosa, en la medida en que exclusivamente ha positivizado, a diferencia del resto de sus homólogos, la extinción de la condición de solar en el contexto de actuaciones de transformación urbanística, pudiendo deberse a la contingencia de que en un futuro próximo la nueva doctrina asentada por el Tribunal Supremo fuese concretada limitando la degradación del suelo urbano a esta coyuntura, evitando así la factible impugnación del apartado cuarto del citado precepto y declaración de su nulidad radical o de pleno derecho.

Concluir haciendo alusión a otras Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de nuestro país que expresamente han avalado la pérdida de la condición de solar en determinadas circunstancias.

Entre otras, la STSJ de Cataluña de 8 de septiembre de 2014, en virtud de la cual se declara que la extinción puede ser transitoria y recuperarse con la dotación a los terrenos de los servicios urbanísticos de los que adolecen, siendo recuperable en su integridad cuando esto suceda. *Ídem*, la reciente Sentencia de 6 de mayo de 2022 en la cual se reproduce en términos literales el pronunciamiento de la STS de 30 de octubre de 2018 como fundamento para motivar la pérdida de la condición de solar.

También del año 2022 data la STSJ de Castilla y León, en la que se falla sobre una parcela, clasificada como suelo urbano consolidado desde antes de 1960, en la que en 1980 se otorgó licencia de edificación para una vivienda que fue derruida en 2007, solicitando

nueva licencia urbanística años después. La controversia con la que se encuentra el propietario es que, pese a que en 1980 la parcela pudiera ostentar la condición de solar conforme a la normativa en vigor, en la actualidad se justifica por la Administración y por el TSJ que tal condición se ha extinguido por obsolescencia de la urbanización, no siendo posible concederle la licencia solicitada ni, por tanto, edificar, pese a que en el pasado contara ya con una vivienda. *Ídem*, la STSJ de Castilla y León de 22 julio de 2016 y de 11 de noviembre de 2022.

De relevancia es la STS de 4 de enero de 2007, al enunciar el Tribunal Supremo la definición dinámica y funcional de los solares, manifestando su pérdida cuando tenga lugar la obsolescencia o inadecuación de la urbanización, no siendo suficientes los servicios urbanísticos básicos, requiriendo de una actuación para su plena reconfiguración como solar.

### **3. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR EN LA DOCTRINA**

En los epígrafes anteriores se ha corroborado que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico español y la jurisprudencia de nuestro país puede afirmarse que la condición de solar se puede perder y recuperar. En lo referente a los pronunciamientos doctrinales, como se había avanzado, existe una corriente que defiende esta tesis, motivando que, pese a que en un momento anterior pudiera haber alcanzado dicho estadio, puede suceder que en la actualidad no reúna los requisitos para ser definido como tal, conforme a los estándares legales vigentes en el momento de conceder la licencia y valorar tal condición.

Además de los ya citados, entre otros autores se puede aludir a Marinero Peral<sup>30</sup>, quien expresamente sostiene que: «La clasificación de suelo urbano y la condición de solar pueden perderse si los servicios se deterioran o dejan de ser suficientes». *Ídem*, Embuena Manuel<sup>31</sup>, quien, además, menciona la regulación de esta posibilidad por algunas de las legislaciones autonómicas, permitiendo que ciertos ámbitos de la ciudad existente pierdan la condición de solar.

---

<sup>30</sup> Marinero Peral, A.M. (2017). Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo en Castilla y León. *Práctica Urbanística: revista mensual de urbanismo*. Sección Estudios, Nº 146, Mayo-Junio 2017, Madrid: Wolters Kluwer. ISSN 15794911.

<sup>31</sup> Embuena Manuel, G.D. (2016). Los estándares urbanísticos en la rehabilitación urbana: la realidad material de la ciudad construida en *Práctica Urbanística: revista mensual de urbanismo*. Sección Estudios, Nº 138, Enero 2016, págs. 86-94. Madrid: LA LEY. ISSN 1579-4911.

De mayor profundidad es la exposición que realiza Hervás Más<sup>32</sup>, haciendo alusión al cambio interpretativo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. De conformidad con el epígrafe anterior, en un primer momento se mantuvo la perpetuidad de la condición de solar, es decir que una vez obtenida ya no era viable su extinción, salvaguardando inmutables los derechos consolidados por los propietarios de los terrenos. Si bien, la autora añade que: «Sin lugar a dudas, y con los nuevos planteamientos del Texto refundido, se posibilita que un solar, que acaba de salir de un complejo y costoso proceso de equidistribución y urbanización quede, al día siguiente, sometido, de nuevo, a un proceso similar y, por ende, a nuevas cesiones y cargas. Esta situación, que aparentemente podría conculcar principios (...) como el de la seguridad jurídica, el del carácter reglado y no discrecional de la clasificación del suelo urbano o el de la consolidación de derechos, se doblega, ahora, y como no podría ser de otra manera, ante la necesidad de renovar y regenerar la ciudad».

Esto es, nada impide que un solar, pese a haber adquirido ya esta condición, pueda quedar sujeto a actuaciones de transformación urbanística como son las de reforma, regeneración o renovación urbana, extinguiéndose la condición adquirida años atrás hasta que de nuevo vuelva a contar con todos los requisitos legalmente exigidos por la legislación autonómica aplicable.

Continuando con esta línea de argumentación, también otros sectores de la doctrina han refrendado la hipótesis planteada, avalando la extinción y recuperación de la condición de solar. Cabe poner de relieve la teoría, de reciente actualidad dada su publicación en 2023, recogida en el Memento sobre Derecho Urbanístico de la editorial Lefebvre<sup>33</sup> en el que han participado ilustres figuras jurídicas de ámbito nacional, siendo plenamente vigente y válido conforme a la normativa en vigor y jurisprudencia asentada a fecha del presente trabajo, en virtud del cual se establecen tres causas que darían lugar a la pérdida de tal condición. De la lectura del Memento se concluye que la condición de solar no se adquiere *in perpetuum*, con alcance absoluto e indefinido en el tiempo, sino que este puede verse afectado por circunstancias urbanísticas futuras, pudiendo llegar a perderse, pese a la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico de los propietarios. Tres

---

<sup>32</sup> Hervás Más, J. (2009). Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la ciudad en *El Consultor de los Ayuntamientos*. Sección Colaboraciones, Nº 5, Quincena del 15 al 29 Marzo 2009, tomo I, págs. 732-754. Madrid: LA LEY. ISSN 0210-2161.

<sup>33</sup> Fuente: MARTÍN NIETO, P. (coord.), MELÓN MUÑOZ, P. (dir.), VV.AA., (2023). *Memento práctico Francis Lefebvre urbanismo*. 1ª ed. Cap.5, Sección 3 apartado II, nº 1399. Madrid: Francis Lefebvre. ISBN 9788419573018.

son las causas genéricas que se definen para la extinción de la condición de solar de los terrenos, coincidentes con lo dispuesto en la regulación del País Vasco referida anteriormente. Añadiendo, tanto en el supuesto de degradación u obsolescencia cuando los servicios dejan de reunir las condiciones necesarias, como en el de inadecuación de su urbanización por circunstancias sobrevenidas como consecuencia del desarrollo urbanístico, se ha de someter el suelo a un proceso de actuación de transformación urbanística de urbanización, ya sea integrada o dotacional (aislada). Una vez superado este proceso, se adquirirá nuevamente el derecho al aprovechamiento urbanístico.

#### **4. FOSAS SÉPTICAS Y POZOS NEGROS COMO CAUSA DE EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR**

Analizada la posibilidad de extinción y recuperación de la condición de solar y en relación con lo dispuesto en el Capítulo II del trabajo, en relación a la insuficiencia de los sistemas de fosas sépticas y pozos negros para satisfacer la necesidad de dotación de red de saneamiento para que la clasificación del suelo como urbano y la adquisición de la condición de solar, a continuación, se plantea si, la existencia de fosas sépticas y pozos negros implicaría la pérdida de los terrenos de tal condición.

Si así fuera, podríamos encontrarnos ante una misma urbanización o sector en el que se hubieran estado concediendo licencias urbanísticas de edificación y, en consecuencia, contara con edificaciones ya levantadas, conforme a la normativa precedente, pero que, en la actualidad, la Administración no pudiera continuar con su otorgamiento hasta que las obras de dotación de una auténtica red de saneamiento *lex lata* hubieran sido ejecutadas y recepcionadas. Es decir, se podría dar la paradójica situación en la que, en dos parcelas colindantes (A y B), en una de ellas (A) se hubiera levantado edificación, debido a que su propietario ejerció su derecho a edificar décadas antes, mientras que en la otra (B), no se pudiera edificar hasta que las redes de saneamiento hayan sido ejecutadas por la Administración, como consecuencia de que su propietario hubiera ejercido su *ius aedificandi* con posterioridad, no siendo posible conceder licencia ya que en el momento de la resolución de su concesión o denegación la parcela no contase con un adecuado sistema de saneamiento conforme a la normativa aplicable, esto es, por ejercer su derecho en un momento ulterior en el que ya no se estima que estos

pretéritos sistemas de evacuación de aguas residuales satisfagan las actuales exigencias legales; generando dos situaciones fácticas enfrentadas ante dos parcelas *a priori* con idénticos servicios urbanísticos.

A juicio de quien suscribe, se mantiene que los terrenos dotados de fosas sépticas o pozos negros no pueden ser considerados solares a fecha actual, dado que no cumplen con los requisitos legales vigentes en el momento de la concesión de la licencia y, por tanto, en el momento en que se pretende llevar a cabo el acto edificatorio.

Dos son los argumentos jurídicos que permiten motivar este posicionamiento.

En primer lugar, se traen a colación las Sentencias reproducidas en el Capítulo II, dado que no sólo se referían a la clasificación y categorización del suelo, sino también a la condición de solar; de tal manera que se concluía que no se podía adquirir esta condición cuando la red de evacuación de aguas consistía en el uso de estos sistemas, debido a que conforme al principio de interpretación sociológica (*ex. art. 3.1 CC*), las leyes deben interpretarse también con arreglo a la realidad social del tiempo en que deben ser aplicadas, es decir, en este caso, en el momento de concesión de la licencia. Por tanto, con fundamento en las Sentencias del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia compendiadas en el Capítulo II, se concluía que, los sistemas de fosas sépticas y pozos negros no son suficientes para poder subsumirse en el tenor literal de los preceptos estatales y autonómicos que regulan la condición de solar -enumerados y reproducidos en el Capítulo I y Anexo I-, siendo preciso para ello una autentica red de evacuación de aguas residuales *ex iure*, con independencia de que el terreno sea clasificado en el planeamiento como suelo urbano consolidado, pues son términos independientes.

A modo de *proemio* o *exordio* de los Capítulos precedentes y los epígrafes anteriores de este Capítulo, se ratifica que, suelos que, en el pasado, pudieron tener la condición de solar, por ser esos sistemas suficientes y adecuados, en la actualidad no puedan disponer de ella, consecuencia de la evolución y el progreso, y con ellos también la modificación de los criterios interpretativos de las normas, con el fin de adecuarlos a la realidad existente y, en este caso además, dar una mayor protección al medioambiente, bien jurídico superior protegido por la Constitución Española, norma suprema del Ordenamiento Jurídico español (*ex. art. 45 CE*).



En segundo lugar, la necesidad de llevar a cabo una actuación de transformación urbanística, ya sea integrada o dotacional -aislada-, pues en ambos supuestos supone la degradación del suelo y, como se ha expuesto en las páginas precedentes, de la extinción de la condición de solar de manera temporal hasta que dichas obras sean ejecutadas y recepcionadas por la Administración.

El supuesto de hecho planteado sería subsumible en la casuística definida, dado que dotar los terrenos de auténticas redes de saneamiento ex lege y abandonar los antiguos sistemas de fosas sépticas y pozos negros supondría la ejecución de actuaciones de transformación urbanística de reforma, renovación y regeneración, en virtud de las cuales se ha permitido la posibilidad de descategorización del suelo urbano. Esto es, en el caso que nos concierne, *de facto*, nos encontraríamos ante un suelo urbano no consolidado que precisa de unas actuaciones de transformación urbanística, en concreto, de unas obras de urbanización, por lo que no podrán disponer de la condición de solar durante el proceso de ejecución de las mismas.

En síntesis, aquellos terrenos en suelo urbano dotados con fosas sépticas y pozos negros, pudieron adquirir en el pasado la condición de solar, pero ello no implica que se mantenga de manera indefinida en el tiempo, siendo, actualmente necesaria una red de saneamiento acorde con las nuevas necesidades y exigencias; habiéndose producido la extinción de la condición de solar y no pudiéndose recuperar hasta que las obras de ejecución del servicio de saneamiento hayan sido ejecutadas y recepcionadas por la Administración.

*A fortiori*, que determinados legisladores autonómicos hayan optado por la regulación expresa de las causas de adquisición y pérdida de la condición de solar, incluyendo entre ellas la obsolescencia, degradación o disfuncionalidad de los servicios e infraestructuras existentes, pese a no ser aplicable fuera de su ámbito territorial, no deja de ser un notorio indicativo adicional que sirve de base jurídica para justificar con mayor certeza la factibilidad de la extinción de la condición de solar en aquellos terrenos donde no se ha ejecutado una red de saneamiento *lex lata*, sino que se continúan empleando los antiguos sistemas de fosas sépticas y pozos negros.

Para terminar, aclarar otro aspecto que también se ha planteado en diversas ocasiones y que ha sido presentado con carácter previo, la situación en la que quedarían las urbanizaciones o sectores en los que en determinadas parcelas se ejerció el derecho a edificar por los propietarios años atrás, siendo posible el otorgamiento de las licencias

urbanísticas por ser considerados en su momento los sistemas de fosas sépticas y pozos negros válidos y conformes a la legislación aplicable vigente en aquella época, empero habiendo otras parcelas en las que a consecuencia del ulterior ejercicio del derecho a edificar al dictar la resolución de concesión de licencia los terrenos no cuentan con la condición de solar por haber quedado estos sistemas obsoletos y no satisfacer el requerimiento de red de evacuación de aguas residuales exigido para ello. Con objeto de aportar cierta perspicuidad se trae a colación la consulta elaborada por el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana, en la que expresamente se reconoce esta circunstancia. En concreto, se determina que para las parcelas de la urbanización «El Respirall» perteneciente al municipio de Alzira (Valencia) se pueden distinguir tres contextos jurídicos diferentes: i) parcelas que son solares; ii) parcelas que no lo son, pero que únicamente requieren de meras obras de acometida; iii) parcelas que para adquirir la condición de solar precisan de obras de mayor envergadura, como la ejecución de obras de infraestructuras. Resulta evidente que es posible que en la realidad física pueda concurrir la hipótesis planteada e incluso ser más compleja como la descrita para el municipio de Alzira, donde en una misma urbanización las parcelas se encuentran en tres estados jurídicos disímiles requiriendo cada uno de ellos una solución desigual a adoptar por la Administración. Si bien, debe quedar claro que no por existir parcelas en las que se hubiera edificado y en las que sus propietarios hubieran consumado el derecho a edificar, ello significa e implica que la Administración deba continuar concediendo licencias urbanísticas de edificación bajo esta premisa, puesto que como se expuso ya en el Capítulo segundo, el Tribunal Supremo ha reiterado en diversas ocasiones que no es alegable la igualdad ante la ilegalidad, y en el caso planteado, no es posible considerar que las parcelas en las que ahora se pretende edificar cuentan con todos los servicios urbanísticos básicos para tener la condición de solar, pese a que en un momento anterior del tiempo pudieran haber dispuesto de ella, siendo necesario para recuperar esta condición la ejecución de una red de saneamiento acorde con las exigencias legales y jurisprudenciales actuales que sustituya y suprima los arcaicos sistemas de fosas sépticas y pozos negros. En este contexto nos encontraríamos ante la teoría de los actos propios, a la cual también se hizo referencia en el Capítulo II.

En otros términos, aunque se hubieran venido concedido licencias, este hecho no acredita que se pueda considerar aplicable la doctrina de los actos propios, puesto que «el hecho de haber otorgado una licencia anterior que permita una edificación, no implica que automáticamente tenga que concederse una licencia, sino que es preciso estudiar si la actual edificación, para la que se solicita licencia, se ajusta a la normativa urbanística» (*vid.* STSJ de Castilla y León de 18 de marzo de 2022).

En lo que respecta a la teoría de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de *venire contra factum proprium* surgida en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección la confianza y el principio de buena fe (*vid.* STS de 27 de enero de 2021).

Como manifiesta la STS de 26 de febrero de 2001 extractada en la STSJ de Castilla y León de 18 de marzo de 2022, «tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 1 de febrero de 1999) consideran que esta teoría implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos». Ahora bien, añaden que este principio «no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho Público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma»; viéndose conculcado el principio de legalidad consagrado en el art. 9.3 CE si «se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta». Por consiguiente, el principio de los actos propios sólo puede considerarse para el supuesto de que la licencia solicitada se ajustase a la legalidad aplicable en el momento de dictar la resolución de concesión o denegación de la misma.

*Ergo*, con base en los argumentos presentados y en atención a todo lo expuesto a lo largo del Capítulo III, de conformidad con la legislación urbanística vigente a fecha del presente y los criterios jurisprudenciales y doctrinales emitidos al respecto, se refrenda la posibilidad de extinción de la condición de solar, en la totalidad del territorio del Estado español, -con independencia de que la legislación urbanística autonómica haya optado por su regulación expresa-, para todos aquellos terrenos en suelo urbano que actualmente no cuenten con una red de evacuación de aguas residuales *lex lata*, sino que se encuentren dotados por sistemas de fosas sépticas y pozos negros, no siendo hasta que la Administración ejecute y recepcione la correspondiente red de saneamiento cuando pueda recuperarse la condición de solar y ejercitar el derecho a edificar por los propietarios, produciéndose, así, una pérdida temporal y transitoria de tal condición o estado jurídico. Hasta entonces el suelo podrá ser descategorizado a suelo urbano no consolidado, pese a su definición en los instrumentos de planeamiento como consolidado, y se podrá exigir a los particulares beneficiados por la actuación urbanística su participación en la financiación de la misma.

## **5. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE SOLAR: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

A lo largo del Capítulo II se han realizado diversas alusiones a la posibilidad de incurrir las Administraciones Públicas en responsabilidad patrimonial por la no ejecución de redes de saneamiento *lex lata*. Una vez finalizado el objeto de estudio del presente trabajo y habiendo expuesto los resultados logrados de la investigación efectuada, cabe plantearse *grosso modo*, en última instancia, si, realmente, sería factible la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración competente para la prestación del servicio de evacuación de aguas residuales en el supuesto de que no hubiera ejecutado la red general, como consecuencia de la inactividad y pasividad de la misma.

Se da inicio a este epígrafe final asentando que la prestación del abastecimiento de agua potable y la evacuación y tratamiento de aguas residuales, así como su mantenimiento, son competencia propia de los municipios (*ex. art. 25.2 c Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL*), siendo además servicios de obligatoria prestación para todos ellos con independencia de su población (*ex. art. 26.1*

a LBRL). Por ende, las entidades locales son responsables directas del incumplimiento de las competencias propias de recogida de aguas residuales, establecimiento de redes de saneamiento, autorización de vertidos, control e inspección de éstos. No obstante, si bien es cierto que los entes locales deben cumplir con las obligaciones anteriores, los vecinos también tienen el deber de conectarse a las redes de saneamiento cuando estas hayan sido ejecutadas, asumiendo el coste de conexión a la red general.

En este sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en la Sentencia de 13 de noviembre de 2002, definiendo los servicios de saneamiento como servicios públicos municipales de recepción obligatoria, siendo, por tanto, responsables de dotar de las redes de saneamiento, pero, también de que los vecinos viertan a ellas sus aguas residuales.

Analizado el ámbito competencial, la prestación del servicio de evacuación de aguas residuales es contemplada por el Ordenamiento Jurídico Español como una obligación *ex lege* de los municipios. Y, al mismo tiempo, como un derecho de los ciudadanos, quienes quedan habilitados para exigir su prestación y correcto establecimiento, así como cuantas obras sean necesarias para ello (*ex. art. 18.1 g LBRL*).

Por tanto, si la Administración competente no presta los citados servicios o no lo hace de manera adecuada deberá asumir la responsabilidad que de ello se pudiere derivar, distinguiendo: i) la responsabilidad ante los usuarios de las redes de saneamiento, esto es, los vecinos afectados; ii) la responsabilidad ante los Organismos de cuenta, *v. gr.* si carece de la correspondiente autorización de vertidos; iii) la responsabilidad patrimonial por los daños que se hubieran podido ocasionar; o, incluso, iv) la responsabilidad penal.

Partiendo de las premisas anteriores, los entes locales son responsables administrativamente de los vertidos de aguas residuales desde una doble perspectiva. Por un lado, como sujetos activos por la obligación de prestar el servicio, así como el control e inspección permanente de la red y de los vertidos que en ella se realicen. Por otro, como sujetos pasivos ante el Organismo de Cuenca que autorice el vertido. A lo largo de este epígrafe se abordará la primera de ellas, la responsabilidad administrativa de los entes locales como sujetos activos.

En virtud del art. 106.2 CE, «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos». Por su parte, el art. 32 de la Ley 40/2015,

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP, permite que los particulares puedan exigir responsabilidad patrimonial a las entidades locales por el incumplimiento de estas obligaciones de prestación de servicios públicos propios, cuando se sientan perjudicados por el normal o anormal funcionamiento de los mismos.

En consecuencia, en aquellos supuestos en los que los Ayuntamientos hubieran debido de ejecutar unas redes de generales de saneamiento, conforme a la legislación sectorial aplicable o lo dispuesto en el planeamiento urbanístico, y no hubieran acometido dichas obras, los vecinos podrán ejercer su derecho y exigir a la Administración responsabilidad patrimonial por su inactividad derivada del incumplimiento de sus obligaciones legales, en tanto en cuanto los han privado de servicios urbanísticos básicos, viéndose incluso afectada la clasificación del suelo o sus facultades de edificación si, como es frecuente, el terreno se encuentra dentro de una urbanización o ámbito en el que se emplean sistemas de fosas sépticas y el planeamiento lo define como urbano, dado que los vecinos que ejerzan su derecho a edificar en la actualidad se verán privados de este hasta que el Ayuntamiento ejecute las redes y, efectivamente, pueda contar con una auténtica red de saneamiento de aguas residuales que permita lograr la clasificación de urbano y la condición de solar, la cual se habría extinguido temporalmente por la inactividad administrativa.

Tal y como manifiesta el Tribunal Supremo en relación a la responsabilidad patrimonial de las entidades locales por los daños provocados por los vertidos de aguas residuales o por la inactividad municipal en la ejecución de las redes generales (v. gr. STS de 5 de noviembre de 2012 y STS de 29 de julio de 2013), y de conformidad con los arts. 32 y ss. LRJSP, para la exigencia de responsabilidad patrimonial por los motivos citados se requiere la presencia de los siguientes elementos:

- i) Un hecho imputable a la Administración, en este caso, la inejecución de las redes de saneamiento *ex lege*, al ser competencia propia de los municipios, como ya se ha indicado al comienzo del presente epígrafe.
- ii) Un daño que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportar, el cual deberá ser real, no meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. El daño soportado en el supuesto que nos ocupa sería la extinción de la condición de solar y la pérdida de la clasificación de suelo urbano, lo cual implica la imposibilidad

de ejercer su derecho a edificar, pero también una pérdida económica procedente de la disminución del valor del suelo.

- iii) Relación de causalidad entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. El tercer requisito también concurriría, dado que es como consecuencia del incumplimiento de la Administración de dotar a los terrenos de auténticas redes de saneamiento, que se produzca el daño definido en el apartado ii).
- iv) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar.
- v) Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante. Destacar que mientras los servicios no se implanten el perjuicio producido es continuo, por lo que no puede afirmarse que la acción de responsabilidad esté prescrita (*vid.* STS de 3 de junio de 2008).

Por otro lado, como ya se expuso en el Capítulo II, en la STS de 4 de mayo de 2000, cuando un instrumento de planeamiento clasifique un suelo dotado de pozos negros o fosas sépticas como suelo urbano sin disponer del servicio de evacuación de aguas exigido legalmente, aquel podría incurrir en vicios de invalidez e, incluso, la Administración en responsabilidad patrimonial por la generación de ilegítimas expectativas urbanísticas.

Analizados los presupuestos legales para exigir responsabilidad patrimonial a la Administración Pública se concluye que, si los municipios no han dotado a los terrenos clasificados como urbanos de redes de saneamiento *ex lege*, empleando en la actualidad sistemas de fosas sépticas como sistemas generales, sería factible que los vecinos perjudicados en sus derechos urbanísticos pudieran solicitar ser indemnizados por incurrir el Ayuntamiento en responsabilidad patrimonial. No obstante, precisese que la jurisprudencia opta por modular esta responsabilidad en función de la conducta de los propietarios, por ejemplo, cuando no consta que realizasen actuación alguna para solucionar los déficits de las estructuras urbanísticas, concurriendo responsabilidad de la Administración, pero también de los particulares o las entidades de conservación por falta de diligencia (*vid.* STS de 3 de junio de 2008).

## CONCLUSIONES

---

**PRIMERA.** Pese a la interdependencia existente entre las nociones de suelo urbano y solar, sendos conceptos jurídicos son autónomos y diferenciados, pues se refieren a realidades jurídicas disímiles. La relación entre ellos no es bidireccional pues, todo solar será imperiosamente suelo urbano, pero no todo suelo urbano dispondrá de la condición de solar, por ser esta última un estadio superior que requiere del cumplimiento de unos elementos y factores adicionales.

**SEGUNDA.** El Estado es competente para definir las situaciones básicas del suelo -rural y urbanizado-, siendo las Comunidades Autónomas quienes ostentan la competencia para delimitar las clases de suelo y el concepto legal de la categoría jurídica de solar.

**TERCERA.** Todas las Comunidades Autónomas en sus respectivas normativas urbanísticas han positivizado el concepto de solar. Exclusivamente, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla les es de aplicación la legislación supletoria estatal, en particular, el art. 82 TRLS 1976.

**CUARTA.** La condición de solar es definida de manera cuasi homogénea en las legislaciones urbanísticas autonómicas, teniendo en común todas ellas la exigencia de los criterios estipulados en el citado TRLS 1976, salvo el encintado de aceras y la necesidad de señalar alineaciones y rasantes en el PGOU.

Exclusivamente, el Principado de Asturias se limita a reproducir lo dispuesto en el TRLS 1976 sin adicionar elementos propios. La generalidad de las Autonomías (todas, salvo la Comunidad Foral de Navarra y el Principado de Asturias) han definido el alumbrado público como servicio urbanístico básico para adquirir la condición de solar. Y, sólo Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y País Vasco han regulado las causas de pérdida o extinción de la condición de solar, entre las que se hallan la inadecuación u obsolescencia sobrevenida de la urbanización, la integración en nuevas operaciones de transformación urbanística y la reclasificación del suelo.



En lo que respecta al saneamiento, únicamente Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana y las Islas Canarias recogen expresamente la posibilidad de emplear fosas sépticas excepcionalmente como sistema de depuración individual y autónomo.

**QUINTA.** Para todo el territorio nacional, con independencia de la normativa autonómica que resulte de aplicación, las redes de saneamiento son un elemento imprescindible para la clasificación del suelo como urbano y la adquisición de la condición de solar. Las operaciones técnicas de saneamiento a las que se someten las aguas residuales son dos, alcantarillado y depuración. El alcantarillado constituye la primera fase trasladando las aguas residuales hasta las EDAR. Posteriormente, la depuración purifica las aguas para su ulterior vertido a los cauces públicos. Tanto los servicios de alcantarillado como los de depuración son considerados *ex iure* servicios urbanísticos básicos, en tanto en cuanto son requisitos clásicos inherentes e intrínsecos de todo terreno para alcanzar la clasificación de suelo urbano y la condición de solar.

**SEXTA.** La prestación de la evacuación y tratamiento de aguas residuales (saneamiento), así como su mantenimiento, son competencia propia de los municipios, siendo además servicios de obligatoria prestación para todos ellos con independencia de su población. Por tanto, los municipios son los responsables de dotar de redes de saneamiento, siendo la prestación del servicio de evacuación de aguas residuales contemplada por el Ordenamiento Jurídico Español como una obligación *ex lege* de los municipios. Y, al mismo tiempo, como un derecho de los ciudadanos, quienes quedan habilitados para exigir su prestación y correcto establecimiento, así como cuantas obras sean necesarias para ello.

**SÉPTIMA.** La doctrina asentada al respecto por el Tribunal Supremo se ha mantenido constante e inmutable desde sus primeros pronunciamientos en 1978 y 1989, prácticamente durante medio siglo ha venido manifestando que la instalación de fosas sépticas supone la inexistencia del servicio de evacuación de aguas, es decir, que los sistemas de evacuación de aguas residuales mediante fosas sépticas no son servicios de saneamiento suficientes a efectos de considerar un suelo como urbano y adquirir la

condición de solar. Por ende, los terrenos afectados por el empleo de estos primitivos sistemas al no cumplir con todos los requisitos legalmente estipulados no pueden ser clasificados *de iure* y en virtud de la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico como urbanos, por tanto, menos aún puede alegarse su condición de solar.

**OCTAVA.** Actualmente, no sería correcto identificar el concepto de fosa séptica con el de red de saneamiento, sino con el de sistema de tratamiento de aguas residuales individual o autónomo.

Tras la entrada en vigor de la Directiva 91/271/CEE y su transposición al Ordenamiento Jurídico interno mediante el RD-Ley 11/1995, las fosas sépticas han sido prohibidas para las aglomeraciones urbanas, siendo técnicamente consideradas tratamientos primarios de aguas residuales, los cuales se hallan permitidos para edificaciones aisladas o pequeñas poblaciones que no superen el número de habitantes equivalentes técnicamente calculado. En el ámbito urbanístico, se limita su empleo, salvo excepciones concretas, a suelo no urbanizable y, siempre, como sistema individual.

En concreto, en suelo urbano y urbanizable no es posible permitir la conexión de viviendas a fosas sépticas, pues la legislación urbanística exige para poder edificar en ellos que, con carácter previo, se disponga de la condición de solar, para lo que es necesaria la existencia de una red de saneamiento *ex lege*, que, como ya se ha indicado, no podrá ser mediante fosas sépticas.

En suelo no urbanizable el resultado es diferente, ya que, con carácter general, en la mayor parte de las legislaciones autonómicas urbanísticas se permite la edificación de edificaciones aisladas, para las cuales sí sería viable la instalación de un sistema de depuración individual de fosa séptica.

**NOVENA.** Como se había avanzado en la Conclusión Cuarta, sólo Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y País Vasco han positivizado en sus respectivas legislaciones urbanísticas las causas de extinción de la condición de solar, una vez esta fue adquirida en un momento temporal anterior.

En Andalucía, la pérdida de la condición de solar se debe a la inadecuación sobrevenida de la urbanización o a la integración en actuaciones de transformación urbanística, siendo necesario en el primero de los casos tramitar un procedimiento administrativo con audiencia a los propietarios afectados y cuya resolución se deberá de notificar, momento en el cual se producirá la eficacia de la extinción.

En Castilla y León, las causas definidas son dos, el cambio en la clasificación del suelo y la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización, regulando en ambas situaciones el procedimiento a llevar a cabo. Si es debido al cambio en la clasificación de suelo, la eficacia de la extinción se producirá con la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que lo contemple. Si es debido a la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización, la eficacia, igual que en Andalucía, se producirá con la notificación. No obstante, el legislador castellanoleonés permite que el procedimiento pueda iniciarse de oficio, previa audiencia al propietario, o a instancia de parte mediante la resolución de un procedimiento de licencia urbanística u orden de ejecución, en los que del mismo modo será necesaria la audiencia al propietario.

Por tanto, en Andalucía y en Castilla y León cuando la extinción sea consecuencia de la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización se exige previo trámite de audiencia a los propietarios afectados, dado que si el terreno pierde la condición de solar sus derechos urbanísticos se verían gravemente perjudicados.

En la Comunidad Valenciana, exclusivamente se codifica un motivo de extinción, la integración en actuaciones de reforma, regeneración o renovación urbana que requieran de nuevas operaciones de transformación urbanística del suelo, entre las que se hallaría dotar de una red de saneamiento *lex lata*, prescindiendo de los antiguos sistemas de fosas sépticas.

En último lugar, el País Vasco es el único que regula tres causas de extinción, la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización, la reclasificación del suelo y la integración en actuaciones de reordenación o renovación urbana que requieran de nuevas operaciones de transformación urbanística.

**DÉCIMA.** De las cuatro Comunidades Autónomas que han positivizado esta cuestión, dos de ellas, la andaluza y la valenciana, datan de 2021, siendo posteriores al nuevo posicionamiento del Tribunal Supremo. La legislación urbanística de Andalucía precedente a la actual, no contemplaba en su regulación la extinción de la condición de solar, por lo que el legislador andaluz haciéndose eco de los fundamentos jurídicos de la Sentencia analizada, y ante las oportunidades que brinda esta solución para la transformación de las ciudades existentes, opta por su incorporación expresa a su ordenamiento. En la Comunidad Valenciana sucede algo similar, en la redacción originaria de la anterior legislación urbanística, no se preveía esta posibilidad, si bien fue incorporada en 2019 y mantenida en la vigente.

**DÉCIMO PRIMERA.** No sólo los legisladores autonómicos se han pronunciado respecto a la posibilidad de pérdida de la condición de solar, sino también la jurisprudencia y la doctrina. En lo que se refiere a la jurisprudencia, ante la confrontación de intereses de la Administración y los propietarios, el Tribunal Supremo inicialmente planteó dos hipótesis. La primera de ellas, prontamente abandonada, permitiendo la extinción para operaciones de reforma interior, imponiendo a los propietarios las obligaciones de urbanización, equidistribución y cesión de dotaciones y de aprovechamiento urbanístico. Sin embargo, la posición mayoritaria defendía la tesis opuesta, teniendo su origen este nuevo criterio con la STS de 23 de septiembre de 2008 (Asunto «Guanarteme»). Con esta consolidada doctrina jurisprudencial se instauró hasta 2018 el carácter estático del suelo urbano consolidado, perpetuando un estatuto jurídico de la propiedad inalterable, ya que conforme a este dogma la condición de solar se alcanzaba una sola vez, lo cual dificultaba considerablemente la regeneración de las áreas urbanas degradadas al cargar a los Ayuntamientos los costes de las obras de reurbanización.

Sin embargo, en 2018, la STS de 30 de octubre supone una disrupción con la hipótesis consolidada hasta el momento, aludiendo al cambio en la definición de modelo de desarrollo urbano, desplazando el crecimiento ilimitado y apostando por un modelo de regeneración de la ciudad existente frente a nuevas transformaciones del suelo. Concluye el Tribunal que las facultades y obligaciones de los propietarios no vienen determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se fuera a ejecutar, siendo necesaria

la motivación por el planificador de estas actuaciones en aras de los intereses públicos, conllevando implícitamente la generación de un beneficio para los propietarios de suelo afectado.

En síntesis, desde la STS de 30 de octubre de 2018 se habilita a la descategorización del suelo urbano consolidado, siendo, indudablemente, extrapolable a la extinción de la condición de solar, bajo el principio jurídico «*qui potest plus, potest minus*» -quien puede lo más puede lo menos-. Por consiguiente, si un suelo urbano consolidado precisa de una actuación de transformación urbanística, tendría cabida la degradación o descategorización del mismo, alterando su estatus a suelo urbano no consolidado, con las consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación del estatuto jurídico de la propiedad, debido a que, en suelo urbano no consolidado los propietarios deberán asumir las cargas que les sean impuestas para la ejecución de dichas actuaciones. Por lo que, cuando un terreno hubiese sido categorizado como consolidado y hubiere obtenido la condición de solar de conformidad con la normativa y el planeamiento anterior, pero requiera de una actuación de transformación urbanística, la condición de solar se extinguirá hasta el momento en que estas actuaciones de transformación urbanística hayan sido completadas y recepcionadas por la Administración, momento en el que se recuperará tal condición.

**DÉCIMO SEGUNDA.** La extinción de la condición de solar es defendida tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, así como positivizada en el Ordenamiento Jurídico en las legislaciones urbanísticas de determinadas Comunidades Autónomas, por lo que nos encontramos ante una posibilidad factible y real capaz de producirse en todo el territorio nacional con independencia de que se haya regulado expresamente en la legislación urbanística que resulta de aplicación.

**DÉCIMO TERCERA.** En consecuencia, aquellos terrenos dotados de un sistema de fosas sépticas pudieron adquirir en el pasado la condición de solar, pero ello no implica que esta se mantenga *in perpetuum*, perdurando un estatuto jurídico de la propiedad inalterable, sino que ante la insuficiencia de aquel para constituir una red de saneamiento *ex lege*, precisaría de actuaciones de transformación urbanística con el objeto de dotar a los terrenos de un auténtico servicio de saneamiento de aguas residuales, produciéndose la extinción temporal de la condición de solar, hasta que tales obras fueran ejecutadas y

recepcionadas por la Administración.

**DÉCIMO CUARTA.** La concesión de licencias urbanísticas para la edificación se ha de adecuar a la legislación aplicable en el momento de su otorgamiento, debiendo en suelo urbano y urbanizable, con carácter general, disponer de la condición de solar para su otorgamiento y el ejercicio del *ius aedificandi* o facultad de edificar.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva 91/271/CEE y el RD-Ley 11/1995 las fosas sépticas eran consideradas una red de saneamiento adecuada *lex lata* que permitía la concesión de licencias urbanísticas para edificar. Si bien, la directiva y el RD-Ley modificaron el régimen jurídico y las exigencias legales aplicables, por lo que para el otorgamiento de licencias no debe atenderse a los precedentes históricos regidos por la legislación anterior, derogada y discordante con las disposiciones legales vigentes.

Es por ello que, la concesión de una licencia para la edificación con conexión a los referidos sistemas entraría en colisión con el Ordenamiento Jurídico, incurriendo los actos administrativos de otorgamiento en vicios de invalidez e incurriendo la Administración en responsabilidades de diversa índole.

De tal modo que, permitir conectar nuevas viviendas o cualquier tipo de inmueble a las fosas sépticas existentes supondría acrecentar la problemática, produciendo un mayor perjuicio al medioambiente, cuya protección se consagra como un derecho fundamental en el art. 45 de la Constitución Española.

**DÉCIMO QUINTA.** No sería posible continuar concediendo licencias urbanísticas en terrenos cuyo sistema de saneamiento sea el de fosas sépticas amparado en la aplicación de la teoría de los actos propios, puesto que no puede invocarse para mantener o extender situaciones contrarias al Ordenamiento Jurídico, no siendo alegable la igualdad ante la ilegalidad, y en el caso planteado, no es posible considerar que las parcelas en las que ahora se pretende edificar cuentan con todos los servicios urbanísticos básicos para tener la condición de solar, pese a que en un momento anterior del tiempo pudieran haber dispuesto de ella, siendo necesario para recuperar esta condición la ejecución de una red de saneamiento acorde con las exigencias legales y jurisprudenciales actuales que sustituya y suprima los arcaicos sistemas de fosas sépticas.

**DÉCIMO SEXTA.** Los entes locales, como sujetos activos por la obligación de prestar el servicio de evacuación y tratamiento de aguas residuales, así como el control e inspección permanente de la red y de los vertidos que en ella se realicen, quedarán expuestos a la exigencia de responsabilidad patrimonial por su inactividad derivada del incumplimiento de sus obligaciones legales, en aquellos supuestos en los que los Ayuntamientos hubieran debido de ejecutar unas redes de generales de saneamiento, conforme a la legislación sectorial aplicable o lo dispuesto en el planeamiento urbanístico, y no hubieran acometido dichas obras; en tanto en cuanto han privado a los propietarios de servicios urbanísticos básicos, viéndose incluso afectada la clasificación del suelo o sus facultades de edificación si, como es frecuente, el terreno se encuentra dentro de una urbanización o ámbito en el que se emplean sistemas de fosas sépticas y el planeamiento lo define como urbano, dado que los vecinos que ejerzan su derecho a edificar en la actualidad se verán privados de éste hasta que el Ayuntamiento ejecute las redes y, efectivamente pueda contar con una auténtica red de saneamiento de aguas residuales que permita lograr la clasificación de urbano y la condición de solar, la cual se habría extinguido temporalmente por la inactividad administrativa.

**DÉCIMO SÉPTIMA.** La jurisprudencia opta por modular la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en función de la conducta de los propietarios por falta de diligencia.

**DÉCIMO OCTAVA.** Los retos a los que se debe hacer frente en el futuro son prolijos. Desde el marco teórico sería conveniente precisar por el Tribunal Supremo si, exclusivamente, las operaciones de actuación de transformación urbanística dan lugar a la descategorización del suelo urbano consolidado y, por ende, a la pérdida de la condición de solar, o, si bien, existen otras causas, como las reguladas en las legislaciones autonómicas anteriormente citadas, que podrían dar lugar a la extinción de tal condición.

Por otro lado, en aras de salvaguardar el interés general y el bienestar común de la sociedad, sería prometedor finalizar con la ralentización de las políticas ambientales y urbanísticas, -en lo que este trabajo atañe en lo relativo a vertidos y saneamiento de aguas residuales-, otorgando una mayor prioridad a la materia, en cuanto afecta a la protección del medioambiente, pues si no se modifica la visión actual, se continuará perjudicando

al entorno, llegando un momento en el que el desarrollo urbanístico no tendrá cabida como resultado de los perjuicios causados al mismo. El avance de la sociedad en todos sus ámbitos ha conllevado el agotamiento de las concepciones tradicionalmente aceptadas de los pilares básicos del Urbanismo, evolucionando a un sistema jurídico más flexible integrado por modelos de ciudad más justa y sensibilizada con el entorno.

El agua, como recurso natural esencial para todo ser y para el desarrollo de la sociedad, es un elemento indispensable para la vida, pero también, en el ámbito urbanístico, para el proceso de urbanización. Este hecho no sólo es propio de la reciente técnica legislativa urbanística, sino de la tradición social, por cuanto desde los primeros asentamientos humanos se ha venido exigiendo contar con estos servicios de abastecimiento y saneamiento. Sistemas que, a lo largo de la historia de la humanidad, han ido evolucionando y progresando hasta los coetáneos sistemas de saneamiento altamente tecnificados, no habiendo posibilidad alguna de crear suelo urbanizado sin un instrumento de planeamiento que trazara y proyectara las redes de abastecimiento y saneamiento de agua. La continuación del empleo de los desfasados y prohibidos sistemas de fosas sépticas como sistemas generales de saneamiento de aguas residuales, resulta evidente, que los efectos nocivos que produce se extienden más allá de la mera esfera urbanística, extrapolándose también a la medioambiental e higiénico-sanitaria y, *lato sensu*, a la salubridad pública, siendo necesario que por todos los agentes intervinientes se tome conciencia de la gravedad de la situación y se adquiriera el compromiso firme para la dotación de sistemas de saneamiento reales, abandonando los antiguos modelos de fosas sépticas y asumiendo las inversiones económicas que para ello se deben realizar, no debiendo ser este impedimento, obstáculo o argumento en el que ampararse para continuar empleando sistemas pretéritos y desfasados bajo la evasiva o el pretexto de que anteriormente fueron permitidos y válidos.

Todo ello se presume un significativo reto a futuro que requiere no sólo de la implicación de los poderes públicos, sino también del conjunto de la ciudadanía. Los objetivos a alcanzar son prolijos, pero el fin y el resultado a lograr son de tal envergadura y alcance que se estiman suficientes para estimular y motivar dicho cambio.



## BIBLIOGRAFÍA

---

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DEL SECTOR DEL AGUA (AQUA España). (2020). *Guía Técnica para la gestión de las aguas residuales urbanas en pequeños núcleos mediante depuradoras compactas prefabricadas*. Primera edición: junio 2020.

BAÑO LEÓN, J.M. (2009). *Derecho urbanístico común*. 1ª ed, Págs. 40-66; 74-85, 90, 336-381. Madrid: Iustel. ISBN 9788498900668.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J., CRIADO SÁNCHEZ, A. J., SALVO MÍNGUEZ, J., Y SANTOS DÍEZ, R. (2020). *Derecho Urbanístico: manual para juristas y técnicos*. 9ª ed. Cap. Primero y segundo. Madrid: Wolters Kluwer, ISBN 9788470528170.

CASTILLO GUERRERO. M. (2019). Responsabilidad de los Entes Locales en materia de vertidos de aguas residuales: una visión de conjunto. *Revista de Urbanismo*, nº 75, junio-2019. Madrid: Editorial Lefebvre.

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN. *Dictamen 422/2022*.

DIPUTACIÓN DE PALENCIA. *Manual sobre depuración en pequeños municipios en la provincia de Palencia*.

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS. (2007). Las redes de saneamiento de agua han de establecerse por el Ayuntamiento y las acometidas hasta esta red han de ejecutarse por el titular del servicio. *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 20, Sección Consultas, Quincena del 30 Oct. al 14 Nov. 2007, pág. 3236, tomo 3, Madrid: LA LEY.

EL PAÍS. (2021). *La mayor multa de la historia de la UE a España sigue creciendo: ya van 53,4 millones por las aguas residuales*.

EMBUENA MANUEL, G.D. (2016). Los estándares urbanísticos en la rehabilitación urbana: la realidad material de la ciudad construida. *Práctica Urbanística: revista mensual de urbanismo*. Sección Estudios, nº 138, Enero 2016, págs. 86-94. Madrid: LA LEY. ISSN 1579-4911.

ESTEVEZ GOYTRE, R. (2016). *Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*. 8ª ed. Págs. 3-68, 455-508. Granada: Editorial COMARES. ISBN 9788490453889.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 17ª ed. Pág. 510. Madrid: Civitas-Thomson Reuter. ISBN 9788447053193.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 20ª ed. Madrid: Civitas-Thomson Reuter. ISBN 9788411255530.

GOBIERNO DE ARAGÓN. (2023). *Revisión del plan aragonés de saneamiento y depuración 2022-2027*. Enero 2023.

GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2018). Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa. Nueva Época* [en línea], nº 5 (enero-diciembre 2018), págs. 46-68 [consulta: 27 diciembre 2022]. ISSN-e 19898983.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M. (2020). La descategorización del suelo urbano consolidado a no consolidado. *Actualidad Administrativa*, Nº 5, Sección Urbanismo, Mayo 2020, Madrid: Wolters Kluwer. ISSN 1130-9946.

HERVÁS MÁS, J. (2009). Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la ciudad. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Sección Colaboraciones, nº5, Quincena del 15 al 29 marzo, tomo I, págs. 732-754. Madrid: LA LEY. ISSN 0210-2161.

LA VANGUARDIA. (/2022). *La Comisión Europea denuncia a España por mala depuración de las aguas residuales*.

LUQUE VALDIVIA, J. (2014). Límites legales para la clasificación del suelo urbano como no consolidado. *Actualidad jurídica Aranzadi*. Nº 882, pág. 6. Madrid: Aranzadi. ISSN 11320257.

MARINERO PERAL, A.M. (2017). Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo en Castilla y León. *Práctica Urbanística: revista mensual de urbanismo*. Sección Estudios, nº 146, Mayo-Junio 2017. Madrid: Wolters Kluwer. ISSN 15794911.

MARTÍN NIETO, P. (coord.), MELÓN MUÑOZ, P. (dir.), VV.AA. (2023). *Memento práctico Francis Lefebvre urbanismo*. 1ª ed. Cap.5, Sección 3 apartado II, nº 1399. Madrid: Francis Lefebvre. ISBN 9788419573018.

MARTÍN REBOLLO, L. (dir.), BUSTILLO BOLADO, R. (dir). (2009). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Tomo I., 2ª ed. Págs. 65-221, 507-612. Madrid: Thomson Reuters: Editorial Aranzadi. ISBN 9788499033495.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2017). Situaciones básicas y clases de suelo, la consideración activa del suelo rural y el protagonismo de la renovación del suelo urbano. *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*. Nº 146, Mayo-Junio 2017. Págs. 1-8. Madrid: LALEY. ISBN 8472486400.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO. (2010). *Manual para la implantación de sistemas de depuración en pequeñas poblaciones*. ISBN: 978-84-491-1071-9.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. (2018). *El Tribunal de Justicia de la UE multa a España por incumplir la directiva de saneamiento y depuración de aguas residuales*. [Comunicado de prensa].

NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. (2008). Responsabilidad del ayuntamiento por no exigir ni garantizar la finalización de la obra urbanizadora a una promotora. Sentencia del Tribunal Supremo de 3 junio 2008. *Práctica Urbanística*, nº 74, Sección El urbanismo en el estrado, Septiembre 2008, pág. 51, Madrid: LA LEY.

PALOMAR OLMEDA, A. (2019). El urbanismo en el marco de las cuestiones pendientes de resolución en casación: los Autos del Tribunal Supremo en la materia. *Diario La Ley*, Nº 9354, Sección Doctrina, 8 de Febrero de 2019. Madrid: Wolters Kluwer. ISSN 1989-6913.

PAREJO ALFONSO, L. J. (dir). (2020). La gestión urbanística del mundo urbano: del giro legal de 2007 al giro jurisprudencial de 2018-2020, en *Práctica Urbanística: revista mensual de urbanismo*. Nº 165, Sección Estudios, Julio-Agosto 2020. Madrid: Wolters Kluwer. ISSN 1579-4911.

PAREJO ALFONSO, L.J. (dir). (1999). El régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria. *Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha*. Pág. 302. Madrid: Marcial Pons. ISBN 8472486400.

ROMERO REY, C (2020). Mapa casacional en materia de urbanismo. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº IV, Sección Tribuna, Octubre 2022. Madrid: LA LEY. ISSN 0210-2161.

SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. y SUAY RINCÓN, J. (2021). La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación. *Revista General de Derecho Administrativo*, Nº. 56. Madrid: Iustel. ISSN-e 1696-9650.

TESTA, G. (2022). El Estado emprende la redacción de una Ley de Urbanismo para Ceuta y Melilla. *El Faro de Ceuta*.

TOLOSA TRIBIÑO, C. (2017). La rehabilitación de la ciudad existente. La transformación del suelo urbano consolidado en no consolidado: la doctrina jurisprudencial: (RIU 41/17 Diciembre 2017). *Actum Inmobiliario & Urbanismo*, nº 41, Octubre-Diciembre 2017.

TOLOSA TRIBIÑO, C. (2022). Jurisprudencia reciente en materia urbanística. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº IV, Sección Tribuna, Octubre 2022, pág. 47. Madrid: LA LEY. ISSN 0210-2161.

## ANEXO I. CONCEPTO DE SOLAR EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA AUTONÓMICA

Comunidades Autónomas					
		Legislación urbanística propia	Regulación de solar	Nº artículo	Tenor literal
1	Andalucía	Sí	Sí	13	<p>3. A los efectos de esta Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de las infraestructuras y servicios que determine la ordenación urbanística y, como mínimo, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acceso por vías urbanas pavimentadas, salvo que el instrumento de ordenación establezca lo contrario.</li> <li>b) Alumbrado público en la vía a que dé frente la parcela, salvo que se encuentren en espacios privados.</li> <li>c) Servicio urbano de suministro de agua potable, evacuación de aguas residuales y energía eléctrica con capacidad suficiente para el uso previsto.</li> </ul> <p>4. La condición de solar se extingue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Por la inadecuación sobrevenida de su urbanización.</li> <li>b) Por su integración en actuaciones de transformación urbanística.</li> </ul>
2	Aragón	Sí	Sí	14	<p>1. Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para su uso inmediato, que reúnan los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones y normas técnicas establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si éste no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el artículo 12 a), en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos, así como de alumbrado público, y confronten con una vía pavimentada y adecuada para el tránsito de peatones y vehículos rodados.</li> <li>b) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.</li> <li>c) Que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.</li> </ul> <p>2. Los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable sólo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de éstos, en su caso.</p>

3	<b>Cantabria</b>	Sí	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria	Sí	41	<p>Tendrán la consideración de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas y aptas para la edificación y uso inmediato que reúnan los siguientes requisitos:</p> <p>a) Si existe planeamiento, que estén urbanizadas con arreglo a las normas y criterios establecidos en él, debiendo tener señaladas, en todo caso, alineaciones y rasantes.</p> <p>b) Si no existiere planeamiento o en ausencia de determinación de éste, se precisará que, además de contar con los requisitos generales del párrafo a) del artículo 37.2, la vía a la que la parcela dé frente tenga completamente pavimentada la calzada, alumbrado público y encintado de aceras.</p>
4	<b>Castilla y León</b>	Sí	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León	Sí	22	<p>1. Tendrán la condición de solar las superficies de suelo urbano consolidado legalmente divididas, aptas para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas en aquél, y que cuenten con acceso por vía pavimentada de uso y dominio público, y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a red de saneamiento, suministro de energía eléctrica y alumbrado público, así como con aquellos otros que exija el planeamiento urbanístico, en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos. La condición de solar se extinguirá por el cambio de clasificación de los terrenos o por la obsolescencia o inadecuación sobrevenida de la urbanización.</p> <p>2. Los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable sólo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión del sector con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de éstos, en su caso.</p>

5	<b>Castilla-La Mancha</b>	Sí	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Sí	Disposición Preliminar	<p>2.3 Solar: la parcela ya dotada con los servicios que determine la ordenación territorial y urbanística y, como mínimo, los siguientes:</p> <p>1.º Acceso por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías que lo circunden.</p> <p>No pueden considerarse vías a los efectos de la dotación de este servicio ni las vías perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies de suelo colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de comunicación de los núcleos entre sí o las carreteras, salvo los tramos de travesía y a partir del primer cruce de ésta con calle propia del núcleo urbano.</p> <p>2.º Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficientes para la edificación, construcción o instalación previstas.</p> <p>3.º Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado o a un sistema de tratamiento con suficiente capacidad de servicio. Excepcionalmente, previa autorización expresa y motivada del planeamiento, se permitirá la disposición de fosas sépticas por unidades constructivas o conjuntos de muy baja densidad poblacional.</p> <p>4.º Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías que lo circunden.</p>
6	<b>Cataluña</b>	Sí	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	Sí	29	<p>Tienen la consideración de solar, a los efectos de esta Ley, los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación, según su calificación urbanística, y que cumplan los requisitos siguientes:</p> <p>a) Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si éste no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el artículo 27.1 y confronten con una vía que disponga de alumbrado público y esté íntegramente pavimentada, incluida la zona de paso de peatones.</p> <p>b) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.</p> <p>c) Que sean susceptibles de licencia inmediata porque no han sido incluidos en un sector sujeto a un plan de mejora urbana ni en un polígono de actuación urbanística pendientes de desarrollo.</p> <p>d) Que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.</p>
7	<b>Comunidad de Madrid</b>	Sí	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid	Sí	14.1 a)	<p>a) Que sean solares por ser aptos para la edificación o construcción y estar completamente urbanizados, estando pavimentadas las calzadas y soladas y encintadas las aceras de las vías urbanas municipales a que den frente y contando, como mínimo, con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y alumbrado público conectados a las correspondientes redes públicas.</p>

8	<b>Comunidad Foral de Navarra</b>	Sí	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Sí	91	<p>Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento, y si éste no las concretare, se precisará que cuente, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, y además que la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras.</li> <li>2. Que tengan señaladas alineaciones y rasantes.</li> <li>3. Que, cuando fuese preciso, se haya realizado el reparto de cargas de la urbanización.</li> </ol>
9	<b>Comunidad Valenciana</b>	Sí	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje	Sí	186	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Son solares las parcelas legalmente divididas o conformadas que, teniendo características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento que les asigne el plan, estén además urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas en él.</li> <li>2. Para que las parcelas tengan la condición de solar, se exigirá su dotación, al menos, con estos servicios: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Acceso rodado hasta ellas por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías a las que den frente.</li> </ol> <p>No justifican la dotación de este servicio ni las rondas perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de comunicación de dichos núcleos entre sí, salvo en sus tramos de travesía y a partir del primer cruce de esta con calle propia del núcleo urbano, hacia su interior.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>b) Suministro de agua potable y energía eléctrica, con los caudales y la potencia suficientes para la edificación prevista.</li> <li>c) Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado conectada con estación depuradora de aguas residuales.</li> </ol> <p>La evacuación a acequias o fosas sépticas de las aguas residuales no justifica la dotación de este servicio. No obstante, en los supuestos en que no se estime justificada la instalación de un sistema colector, bien por no suponer ventaja alguna para el medio ambiente o bien porque su instalación implique un coste excesivo en relación a la utilización de sistemas individuales, se podrán utilizar estos sistemas individuales u otros sistemas adecuados que impliquen un nivel de protección ambiental equivalente al alcanzado mediante el sistema de alcantarillado conectado con estación depuradora.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>d) Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías a que dé frente la parcela.</li> </ol> </li> <li>3. Las parcelas sujetas a una actuación integrada adquieren la condición de solar cuando, además de contar con los servicios expresados en el apartado anterior, tengan ejecutadas las infraestructuras mínimas de integración y</li> </ol>



						conexión de la actuación con su entorno territorial, hasta el punto de conexión con las redes generales o en la forma estipulada por el programa de actuación respecto a cada fase. 4. La condición de solar se extingue por su integración en actuaciones reforma, regeneración o renovación urbana que requieran nuevas operaciones de transformación urbanística del suelo.
10	Extremadura	Sí	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura	Sí	8	1. Tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano aptas para la edificación que estén integradas legal y efectivamente en la red de servicios del núcleo urbano y cuenten, por tanto, con acceso desde espacio público urbanizado perteneciente a la trama urbana, servicios de abastecimiento y evacuación de aguas, así como suministro de energía eléctrica y alumbrado público, todos ellos de características suficientes para servir a la edificación permitida por el planeamiento urbanístico. Si existiera planeamiento, además de lo anterior, habrán de contar con ordenación pormenorizada y estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente. 2. Los terrenos incluidos en suelo urbano y suelo urbanizable sólo alcanzarán la condición de solar cuando se haya ejecutado el instrumento de ordenación y recibido por la administración las obras de urbanización exigibles incluidas, en su caso, las de conexión del sector con los sistemas generales existentes, ampliación o refuerzo. 3. La condición de solar será requisito imprescindible para que se pueda otorgar licencia de edificación. No obstante, excepcional y motivadamente, se podrá autorizar la edificación y la urbanización simultáneas conforme al artículo 140.
11	Galicia	Sí	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia	Sí	18	1. Tendrán la condición de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas y aptas para la edificación que cuenten con acceso por vía pública pavimentada y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a la red de saneamiento, suministro de energía eléctrica y alumbrado público, en condiciones de caudal y potencia adecuadas para los usos permitidos. Si existiera planeamiento, además de lo anterior, habrán de estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente. 2. Los terrenos incluidos en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable sólo podrán alcanzar la condición de solar previa ejecución del correspondiente planeamiento urbanístico, incluyendo las obras de urbanización exigibles para la conexión con los sistemas generales existentes y, en su caso, para su ampliación o refuerzo.

12	<b>Islas Baleares</b>	Sí	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears	Sí	25	<p>1. Tendrán la consideración de solar los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación, según la calificación urbanística, y cumplan los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Linden con espacio público.</li> <li>b) Dispongan efectivamente, a pie de la alineación de la fachada de la parcela colindante con espacio público, de los servicios urbanísticos fijados por el planeamiento urbanístico y, como mínimo, de los básicos señalados en el artículo 22 de la presente ley. Cuando la parcela linde con más de un espacio público, el requisito de los servicios de suministro y evacuación sólo será exigible en uno de ellos. El simple hecho de que el terreno linde con carreteras y vías de conexión interlocal o con vías que delimiten el suelo urbano no implicará que el terreno tenga la condición de solar.</li> <li>c) Tengan señaladas las alineaciones y las rasantes, en el caso de que el planeamiento urbanístico las defina.</li> <li>d) No hayan sido incluidos en un ámbito sujeto a actuaciones urbanísticas pendientes de desarrollo.</li> <li>e) Se hayan cedido, en su caso, los terrenos exigidos por el planeamiento para destinarlos a espacios públicos con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.</li> </ul> <p>2. Tener la condición de solar será requisito imprescindible para que se pueda otorgar la licencia de edificación. No obstante, excepcional y motivadamente, se podrán autorizar la edificación y la urbanización simultáneas en los términos que se establezcan reglamentariamente o, en su defecto, en el plan general o en los planes de ordenación detallada, en los supuestos contenidos en las letras a), b) y d) del artículo 23.2 de la presente ley.</p>
----	---------------------------	----	---	----	----	---

13	<b>Islas Canarias</b>	Sí	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	Sí	48	<p>1. Tienen la condición de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que se encuentren dotadas de los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acceso por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías que lo circunden. A estos efectos no merecen esa calificación ni las vías perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies de suelo colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de comunicación de los núcleos entre sí o las carreteras, salvo los tramos de travesía y a partir del primer cruce de esta con calle propia de núcleo urbano.</li> <li>b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficientes para la edificación, construcción o instalación previstas.</li> <li>c) Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado o a un sistema de tratamiento con suficiente capacidad de servicio. Excepcionalmente, cuando el planeamiento lo prevea de forma expresa, se permitirá la disposición de fosas sépticas por unidades constructivas o conjuntos de muy baja densidad de edificación, y sin necesidad de previsión, cuando se trate de construcciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.</li> <li>d) Acceso peatonal, encintado de aceras o equivalente, y alumbrado público en, al menos, una de las vías que lo circunden.</li> </ul> <p>2. Las normas técnicas de planeamiento y, en todo caso, los planes generales de ordenación podrán fijar criterios y condiciones que precisen y concreten el alcance de los servicios urbanísticos.</p>
14	<b>La Rioja</b>	Sí	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Sí	43	<p>Tendrán la condición de solares las superficies de suelo urbano consolidado aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento y que tengan señaladas alineaciones y rasantes.</li> <li>b) Si no existiere planeamiento o no concretase las normas mínimas de urbanización, se exigirá que cuenten con los servicios señalados en el artículo 41.1.a) y que la vía a la que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada, alumbrado público y encintado de aceras.</li> </ul>

15	<b>País Vasco</b>	Sí	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	Sí	12	<p>1. Es solar la superficie de suelo urbano que cumpla todos los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que por sus dimensiones y características tenga la condición de parcela susceptible de edificación.</li> <li>b) Que esté dotada de ordenación pormenorizada por el correspondiente plan de ordenación urbanística.</li> <li>c) Que esté urbanizada conforme a las determinaciones pertinentes del planeamiento urbanístico y observando las alineaciones y rasantes fijadas por éste o en aplicación del mismo.</li> </ul> <p>2. No se considerarán solares las parcelas que hayan obtenido su urbanización al margen del desarrollo y ejecución de una actuación aislada o integrada de acuerdo con la legislación.</p> <p>3. Sin perjuicio de las mayores exigencias que pueda establecer el plan general, la urbanización mínima requerida a los efectos de la letra c) del párrafo primero es la resultante de la dotación al menos con los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acceso rodado por vías pavimentadas y de uso público efectivo, debiendo presentar estas características todas las vías a que dé frente la parcela. Únicamente son idóneas para otorgar la condición de solar las vías municipales urbanas y las restantes mientras sean públicas y discurran por suelo urbano.</li> <li>b) Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en todas las vías a que dé frente la parcela.</li> <li>c) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficientes para el uso existente en la parcela y, en todo caso, para el que resulte de la calificación de ésta por el planeamiento.</li> <li>d) Red de evacuación de aguas residuales, pluviales y fecales a la red de alcantarillado con capacidad suficiente para el uso existente en la parcela y, en todo caso, para el que resulte de la calificación otorgada por el planeamiento.</li> </ul> <p>4. La condición de solar se extingue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Por obsolescencia o inadecuación sobrevenida de su urbanización.</li> <li>b) Por la reclasificación de su superficie al excluirse del proceso urbanizador.</li> <li>c) Por su integración en actuaciones de reordenación o renovación urbana que requieran nuevas operaciones de transformación urbanística del suelo.</li> </ul>
16	<b>Principado de Asturias</b>	Sí	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del	Sí	114	<p>4. Tendrán la consideración de solar las superficies aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan General de Ordenación. Si éste no existiere o no las concretare, se precisará que además de contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras.</li> <li>b) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes si existiera Plan General de Ordenación, o al menos fueran claramente determinables en base al mismo.</li> </ul>

			territorio urbanismo y			
17	<b>Región de Murcia</b>	Sí	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia	Sí	82	<p>Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos:</p> <p>1. Que tengan fijada por el planeamiento urbanístico su ordenación, alineaciones y rasantes respecto de la vía pública a que afronten y que estén urbanizados con arreglo a los requisitos que se establezcan por el planeamiento o, en su defecto, que, además de los señalados anteriormente para su consideración como urbanos, dispongan de pavimentación de calzadas, encintado de aceras, alumbrado público y otros servicios legalmente exigibles.</p> <p>2. Si se trata de suelo urbano de núcleo rural o urbano especial, bastará que estén consolidados de hecho, conforme a lo que se establece en el artículo anterior, sin perjuicio de que el planeamiento pueda establecer requisitos específicos para dotarlos de servicios adecuados.</p>

Ciudades Autónomas						
		Legislación urbanística propia	Regulación de solar	Nº artículo	Tenor literal	
1	<b>Ceuta</b>	<b>NO</b>	-	-	-	-
2	<b>Melilla</b>	<b>NO</b>	-	-	-	-

(\*) Para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por adolecer de legislación propia en materia urbanística, el concepto de solar es el consagrado en el art. 82 TRLS 1976 en relación con el art. 78 TRLS 1976 (véase el epígrafe segundo del Capítulo I).

## ANEXO II. LEGISLACIÓN

---

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León núm.21, de 2 de febrero de 2004.

Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 232, de 2 de diciembre de 2022.

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Boletín Oficial del Estado núm. 272, de 09 de noviembre de 2017.

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Boletín Oficial del Estado núm. 131, de 31 de mayo 2004.

Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Boletín Oficial del Estado núm. 97, de 21 de mayo de 2010.

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. Boletín Oficial del Estado núm. 218, de 8 de septiembre de 2010.

Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. «DOGV» núm. 9129, de 16 de julio de 2021.

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. Boletín Oficial del Estado núm. 140, de 18 de julio de 2014.

Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. (Directiva 91/271/CEE). «DOCE» núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. Boletín Oficial del Estado núm. 35, de 9 de febrero de 2019.

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado núm. 20, de 23 de enero de 2018.

Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Boletín Oficial del Estado núm. 104, de 1 de mayo de 2015.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Boletín Oficial del Estado núm. 266, de 4 de noviembre de 2011.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Boletín Oficial del Estado núm. 216, de 08 de septiembre de 2017.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Boletín Oficial del Estado núm. 70, de 15 de abril de 1999.

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Boletín Oficial del Estado núm. 123, de 24 de mayo de 2006.

Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. Boletín Oficial del Estado núm. 197, de 17 de agosto de 2022.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado núm. 80, de 3 de abril de 1985.

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Boletín Oficial del Estado núm. 303, de 20 de diciembre de 2021.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Boletín Oficial del Estado núm. 128, de 29 de mayo de 2007.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Boletín Oficial del Estado núm. 153, de 27 de junio de 2013.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado núm. 245, de 12 de octubre de 2001.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Boletín Oficial del Estado núm. 144, de 16 de junio de 1976.

Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. Boletín Oficial del Estado núm. 45, de 21 de febrero de 2003.

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Boletín Oficial del Estado núm. 223, de 18 de septiembre de 1978.

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Boletín Oficial del Estado núm. 27, de 31 de enero de 1979.

Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. Boletín Oficial del Estado núm. 77, de 29 de marzo de 1996.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. «Gaceta de Madrid» núm. 206, de 25 de julio de 1889.

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. Boletín Oficial del Estado núm. 156, de 30 de junio de 1992.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Boletín Oficial del Estado núm. 154, de 26 de junio de 2008.

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. Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de octubre 2015.

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. Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de octubre de 2015.



Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. Boletín Oficial del Estado núm. 312, de 30 de diciembre de 1995.

### **ANEXO III. JURISPRUDENCIA**

---

#### **Tribunal Constitucional**

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997. (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997).

Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2012, de 5 de julio de 2012. (BOE núm. 181, de 30 de julio de 2012).

Sentencia del Tribunal Constitucional 94/2014, de 12 de junio de 2014. (BOE núm. 162, de 4 de julio de 2014).

#### **Tribunal Supremo**

Sentencia del Tribunal Supremo 14503/1989, de 30 de junio de 1989.

Sentencia del Tribunal Supremo 5701/1992, de 10 de julio de 1992.

Sentencia del Tribunal Supremo 3422/1998, de 26 de mayo de 1998.

Sentencia del Tribunal Supremo 3531/1998, de 29 de mayo de 1998.

Sentencia del Tribunal Supremo 6292/1998, de 29 de octubre de 1998.

Sentencia del Tribunal Supremo 3008/1999, de 4 mayo de 1999.

Sentencia del Tribunal Supremo 3673/2000, de 4 de mayo de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo 1423/2001, de 26 de febrero de 2001.

Sentencia del Tribunal Supremo 1545/2001, de 28 de febrero de 2001.

Sentencia del Tribunal Supremo 7494/2002, de 13 de noviembre de 2002.

Sentencia del Tribunal Supremo 1871/2004, de 18 de marzo de 2004.

Sentencia del Tribunal Supremo 3782/2004, de 1 de junio de 2004.

Sentencia del Tribunal Supremo 1790/2005, de 22 de marzo de 2005.

Sentencia del Tribunal Supremo 3587/2006, de 31 de mayo de 2006.

Sentencia del Tribunal Supremo 402/2007, de 4 de enero de 2007.

Sentencia del Tribunal Supremo 8937/2007, de 27 de diciembre de 2007.

Sentencia del Tribunal Supremo 5153/2008, de 23 de septiembre de 2008.

Sentencia del Tribunal Supremo 3029/2008, de 3 de junio de 2008.

Sentencia del Tribunal Supremo 6242/2009, 16 de octubre de 2009.

Sentencia del Tribunal Supremo 4183/2010, de 23 de julio de 2010.

Sentencia del Tribunal Supremo 5245/2011, de 21 de julio de 2011.

Sentencia del Tribunal Supremo 5298/2011, de 21 de julio de 2011.

Sentencia del Tribunal Supremo 8141/2011, de 30 de noviembre de 2011.

Sentencia del Tribunal Supremo 684/2012, de 9 de febrero de 2012.

Sentencia del Tribunal Supremo 4354/2012, de 15 de junio de 2012.

Sentencia del Tribunal Supremo 4289/2013, de 25 de julio de 2013.

Sentencia del Tribunal Supremo 1588/2014, de 21 de marzo de 2014.

Sentencia del Tribunal Supremo 5538/2014, de 18 de diciembre de 2014.

Sentencia del Tribunal Supremo 3669/2014, de 19 de septiembre de 2014.

Sentencia del Tribunal Supremo 1718/2016, de 18 de abril de 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo 5546/2016, 21 de diciembre 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo 2971/2017, de 20 de julio de 2017.

Sentencia del Tribunal Supremo 61/1997, de 17 de octubre de 2018.

Sentencia del Tribunal Supremo 3779/2018, de 30 de octubre de 2018.

Sentencia del Tribunal Supremo 598/2020, de 14 de febrero de 2020.

Sentencia del Tribunal Supremo 2391/2020, de 21 de julio de 2020.

Sentencia del Tribunal Supremo 245/2021, de 27 de enero de 2021.

### Tribunales Superiores de Justicia

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 543/2004, de 13 de julio de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 8735/2014, de 8 de septiembre de 2014.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 43/2015, de 28 de enero de 2015.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 4883/2022, de 6 de mayo de 2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha 1428/2001, de 4 de mayo de 2001.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos 157/2016, de 22 de julio de 2016.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos 6/2020, de 17 de enero de 2020.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos 257/2021, de 26 noviembre de 2021.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos 89/2022, de 18 de marzo de 2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos 284/2022, de 11 de noviembre de 2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 1090/2013, de 23 de febrero de 2013.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 460/2019, de 13 septiembre de 2019.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 276/2020, de 5 de junio de 2020.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de las Palmas de Gran Canaria 305/2017, de 28 de julio de 2017.