

EL SUELO URBANO CONSOLIDADO URBANIZADO NO PUEDE SER DEGRADADO A SUELO URBANO NO CONSOLIDADO

DOCUMENTO PARA ALCALDES, CONCEJALES DELEGADOS DE URBANISMO, SECRETARIOS Y ARQUITECTOS MUNICIPALES

Pere-Joan Torrent Ribert.

Abogado. Máster en Gestión y Derecho Local

Junio 2013



1. Planteamiento de la cuestión

Es frecuente que los ayuntamientos deseen obtener espacios libres (viales, zonas verdes, equipamientos) con mayor o menor superficie, en el suelo urbano consolidado urbanizado de su municipio.

1.1. Si deciden actuar **mediante la expropiación** de dicho suelo, el coste es muy elevado al tener que aplicar el método de valoración de la Ley de suelo, estando muchas veces fuera de las posibilidades de la maltrecha economía municipal.

1.2. Por otra parte si optan por el **sistema de las contribuciones especiales**, se suelen originar muchos conflictos sociales, incluso judiciales, aparte de que la jurisprudencia también pone obstáculos a la aplicación de un porcentaje elevado, si se demuestra que en la obra existe un importante beneficio general.

1.3. Ante estos problemas, los ayuntamientos han acudido con frecuencia a buscar la solución en el urbanismo, cuando han visto la posibilidad de que **creando una unidad de actuación en el suelo urbano**, los propietarios de las fincas incluidas en dicha unidad están obligadas

- a ceder de forma obligatoria y gratuita los espacios libres necesarios para la reforma o mejora urbanística,
- a urbanizar a su costa los viales,
- e incluso en algunos casos a ceder el 10 % del aprovechamiento urbanístico del sector.

Sobre la legalidad de esta tercera opción, se ha pronunciado la jurisprudencia recientemente, y esto es lo que vamos a analizar brevemente en este comentario.

2. Supuestos de hecho que originan el problema

Fundamentalmente son dos los supuestos de hecho que con más frecuencia han originado el problema que los propietarios afectados no han aceptado por considerarlo injusto, y que a causa de la impugnación jurisdiccional han sido analizados por el Tribunal Supremo y han dado origen a la jurisprudencia que vamos a comentar.

2.1. El supuesto más frecuente es el siguiente: nos situamos en suelo urbano consolidado urbanizado donde todas las parcelas son solares, por estar dotados de todos los servicios urbanísticos básicos: pavimentación de calzada, aceras, alumbrado público, suministro de agua potable y alcantarillado. Esta situación urbanística puede provenir de la ejecución de un plan urbanístico derivado, o simplemente porque se trata de un suelo históricamente consolidado y urbanizado, como son la mayoría de los cascos antiguos de nuestras poblaciones.

Ante la necesidad o conveniencia de obtener un espacio libre para construir un nuevo vial o plaza o la creación de una nueva zona verde, y aprovechando la existencia de algún solar sin edificar o con edificación de muy poco valor, el Ayuntamiento adopta el acuerdo de revisión o modificación puntual del planeamiento general, ya que es caso contrario dichas actuaciones serían claramente ilegales.

Pero a la vez que se revisa o modifica el planeamiento general, se crea un ámbito o unidad de actuación que suele abarcar todo un sector del referido suelo urbano. Con ello se consiguen varios objetivos:

- Que el Ayuntamiento no deba sufragar ningún coste por la obtención del suelo urbano para espacios libres, ni por las obras a ejecutar.
- Que eventualmente el Ayuntamiento pueda obtener el 10 % del aprovechamiento urbanístico de la unidad de actuación.
- Que todos los propietarios de las fincas de la unidad de actuación (que se procura que sean numerosos) contribuyan a soportar los costes de la operación urbanística, de manera que no se grave exclusivamente al propietario o propietarios afectados.

2.2. Existe sin embargo, un caso menos frecuente aunque real por insólito que parezca, y mucho más grave. Consiste en que la unidad de actuación se limite a un solo y único solar, de manera que el propietario del suelo urbano se vea obligado a ceder una parte de su finca y a urbanizar el nuevo vial creado.

Este es el caso que contempla la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de marzo de 2008 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 3ª) recurso 112/2005, ROJ STSJ CAT 4623/2008. Esta Sentencia recurrida en casación por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento afectado, fue confirmada por el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 14 de julio de 2011, recurso 1543/2008 (ROJ: STS 4996/2011). Estudiaremos este caso con más detalle, porque es un paradigma de lo que puede suceder, si partimos de la base de que el suelo urbanizado y consolidado, puede ser convertido en no consolidado por la simple decisión de las Administraciones urbanísticas, en un claro abuso de derecho y fraude de ley.

3. Legislación Autonómica sobre el cambio del suelo urbanizado consolidado a no consolidado

Analizamos brevemente a continuación las legislaciones urbanísticas de las 3 Comunidades Autónomas con más peso demográfico: Madrid, Andalucía y Cataluña. Las diferentes legislaciones urbanísticas de las 17 Comunidades Autónomas no suelen regular el tema de la posible degradación del suelo urbano urbanizado a suelo urbano no consolidado. Se limitan a definir las características de cada una de las dos clases de suelo urbano: consolidado y no consolidado..

3.1. Así por ejemplo sucede con la **Ley 9/2001, de 17 de julio, DEL SUELO, de la Comunidad de Madrid**. En su artículo 14, dedicado al suelo urbano, establece lo siguiente:

Artículo 14. Suelo urbano.

1. Tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que, formando parte de una trama urbana, cumplan alguna de las siguientes condiciones:

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.

b) Que cuenten con urbanización idónea para la edificación o construcción a que deba otorgar soporte y realizada en grado suficiente, que proporcione, en todo caso, acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y alumbrado público.

c) Que estén ocupados por la edificación o construcción al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, conforme a la ordenación que establezca el planeamiento urbanístico.

d) Que estén urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

2.- El planeamiento general diferenciará en el suelo urbano, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias:

*a) **Suelo urbano consolidado**, integrado por los solares, así como las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar, mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción.*

*b) **Suelo urbano no consolidado**, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, la precisada de obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma interior, renovación, mejora urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas.*

3.- Reglamentariamente se concretarán los criterios para valorar adecuadamente el grado de urbanización y de consolidación de los terrenos para la clasificación como suelo urbano, así como los criterios que sean de aplicación, en su caso, para distinguir entre las dos categorías establecidas.

Como se puede ver, ni permite ni prohíbe que el suelo urbano consolidado pueda devenir en suelo urbano no consolidado. Pero implícitamente, parece que lo permite, pues si con un nuevo planeamiento el suelo urbano consolidado pierde alguna de las condiciones y requisitos para que pueda ser tenido como tal, parece deducirse que aquel suelo urbano consolidado se convertirá en suelo urbano no consolidado.

3.2. Legislación urbanística de Andalucía

Su legislación parece en más consonancia con la doctrina del Tribunal Supremo. Nos referimos a la Ley 7/2002, de 17 de noviembre, de ordenación urbanística de Andalucía, después de la última modificación efectuada por la Ley 2/2012 de 30 de enero.

Artículo 45. Suelo urbano.

1. Integran el suelo urbano los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística, y en su caso el Plan de Ordenación Intermunicipal, adscriba a esta clase de suelo por encontrarse en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Formar parte de un núcleo de población existente o ser susceptible de incorporarse en él en ejecución del Plan, y estar dotados, como mínimo, de los servicios urbanísticos de acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión.

b) Estar ya consolidados al menos en las dos terceras partes del espacio apto para la edificación según la ordenación que el planeamiento general proponga e integrados en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados en el apartado anterior. Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

c) Haber sido transformados y urbanizados en ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

2. En esta clase de suelo, el Plan General de Ordenación Urbanística, o en su caso el Plan de Ordenación Intermunicipal, establecerá las siguientes categorías:

A) Suelo urbano consolidado, integrado por los terrenos a que se refiere el apartado anterior cuando estén urbanizados o tengan la condición de solares y no deban quedar comprendidos en el apartado siguiente.

B) Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que adscriba a esta clase de suelo por precisar una actuación de transformación urbanística debida a alguna de las siguientes circunstancias:

a) Constituir vacíos relevantes que permitan la delimitación de sectores de suelo que carezcan de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos y requieran de una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conectada funcionalmente a la red de los servicios e infraestructuras existentes.

b) Estar sujeta a una actuación de reforma interior por no contar la urbanización existente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos en la proporción y con las características adecuadas para servir a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de la mejora o rehabilitación, o bien de su renovación por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento.

c) Precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o

de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente. Se presumirá que este aumento de edificabilidad o densidad o cambio de uso requiere el incremento o mejora de las dotaciones, y en su caso de los servicios públicos y de urbanización, cuando dicho incremento comporte un aumento del aprovechamiento objetivo superior al diez por ciento del preexistente.

De acuerdo con este último párrafo, parece que la legislación de Andalucía tan solo permite la transformación del suelo urbano consolidado en no consolidado si se produce un aumento del aprovechamiento urbanístico, si este conlleva una mayor necesidad de dotaciones urbanísticas.

3.3. Legislación urbanística de Cataluña.

Sin embargo, alguna Comunidad Autónoma, ha dado un paso más, y después de definir el concepto de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, permite claramente que el primero pueda pasar a no consolidado por así establecerlo un nuevo planeamiento. Este es el caso de la legislación urbanística de Cataluña. Reproducimos a continuación los artículos 29, 30 y 31 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

Artículo 29. Concepto de solar.

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 siguientes requisitos:

- a) *Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si este no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados en el artículo 27.1, y tengan fachada con una vía que disponga de alumbrado público y esté íntegramente pavimentada, incluida la zona de paso de peatones.*
- b) *Que tengan establecidas las alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.*
- c) *Que sean susceptibles de licencia municipal porque no han sido incluidos en un sector sujeto a un plan de mejora urbana ni en un polígono de actuación urbanístico pendiente de desarrollo.*
- d) *Que, para edificarlos, no sea necesario ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con objeto de regularizar alineaciones o para completar la red viaria.*

Artículo 30. Concepto de suelo urbano consolidado.

Constituyen el suelo urbano consolidado:

- a) *Los terrenos que tienen la condición de solar, de acuerdo con el artículo 29.*
- b) *Los terrenos a los cuales tan solo les falta, para conseguir la condición de solar, establecer las alineaciones o las rasantes, o bien completar o acabar la urbanización en los términos indicados por el artículo 29,a) tanto si han sido incluidos con esta finalidad en un polígono de actuación urbanística o en un sector sujeto a un plan de mejora urbana, como si no han sido incluidos.*

Artículo 31. Concepto de suelo urbano no consolidado.

1. Tiene la condición de suelo urbano no consolidado el suelo urbano diferente del consolidado.

2. El suelo urbano consolidado deviene no consolidado cuando el planeamiento urbanístico general le somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores sujetos a un plan de mejora urbana o a polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b y d del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación.

3. Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbano no consolidado sujeto a un plan de mejora urbana, es necesario la formulación, tramitación y aprobación definitiva de un plan de mejora urbana, a excepción de los casos de áreas residenciales estratégicas y de los sectores de interés supramunicipal, cuya ordenación detallada se establecerá mediante el plan director urbanístico correspondiente.

Como puede comprobarse la redacción del párrafo 2 del artículo 31 no ofrece ninguna duda. El planeamiento general puede degradar el suelo urbano consolidado en suelo urbano no consolidado, y al parecer sin ninguna limitación.

4. Jurisprudencia anterior a la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008

Las mismas recientes sentencias del Tribunal Supremo que vamos a relacionar a continuación, reconocen que la jurisprudencia del Alto Tribunal anterior a la Sentencia de 23 de septiembre de 2008 ha sido contradictoria y dubitativa sobre la legalidad de los supuestos de hecho que antes hemos indicado. Es decir, existen pronunciamientos del Tribunal Supremo anteriores a dicha fecha, que reconocen la posibilidad legal de que el planeamiento general pueda convertir el suelo urbano consolidado en suelo urbano no consolidado. Así nos lo recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2013 (recurso3668/2010, ROJ STS 1708/2013) en el fundamento de derecho sexto:

“Partiendo de las disposiciones de la Ley de Urbanismo de Cataluña 2/2002, de 14 de marzo, modificada por la Ley 10/2004 de 24 de diciembre, nos encontramos ante un ámbito de suelo urbano no consolidado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 29, en el cual se establecen los requisitos para que alcance la condición de solar la finca de autos y del artículo 31, el cual, conforme a la redacción reformada del mismo, señala que el suelo urbano consolidado deviene en no consolidado cuando el planeamiento general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores de mejora urbana o polígonos de actuación urbanística o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b) y d) del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación, siendo éste supuesto del artículo 31 en que podríamos encuadrar el caso de autos, en el que hallándose la finca en un entorno consolidado, con la modificación del planeamiento general municipal este suelo a transformar vendría en no consolidado al ser objeto de polígonos de actuación urbanística.

Como señala la sentencia de 26 de marzo de 2010 (recurso 1382/2006), la jurisprudencia de esta Sala sobre la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado por la urbanización, en relación con las cargas de cesión establecidas en el artículo 14 de la Ley 6/1998, ha sido fluctuante y han coexistido dos líneas de sentencias paralelas y diferentes.

De un lado, la línea jurisprudencial representada por sentencias como las de 31 de mayo de 2006 (recurso 1835/2003) y 26 de octubre de 2006 (recurso 3218/2003), que admiten la sujeción al régimen de cargas del artículo 14.2 de la Ley 6/1998 de los terrenos sometidos a operaciones integrales de urbanización, aunque en su origen, y por sus características de urbanización y edificación, hubieren merecido la categorización de suelo consolidado. La sentencia impugnada coincide en sus planteamientos con este primer grupo de sentencias, pues sostiene, como acabamos de ver, que la finca de autos se hallaba en un entorno consolidado por la urbanización, si bien con la Modificación del plan general municipal devino en suelo no consolidado al ser objeto de polígonos de actuación urbanística.

Esta jurisprudencia del Tribunal supremo ha sido abandonada a partir de la Sentencia de 23 de septiembre de 2008.

5. Jurisprudencia del Tribunal Supremo a partir de la Sentencia de 23 de septiembre de 2008

5.1. Frente a la jurisprudencia anterior, existe una línea jurisprudencial mayoritaria del Tribunal Supremo, que hoy es única a partir de la Sentencia de 23 de septiembre de 2008 de dicho Tribunal, y representada por múltiples sentencias, que defiende que el suelo consolidado por la urbanización no puede degradarse a suelo no consolidado por la realización de obras de transformación urbanística, establecidas por el planeamiento general, ya sea en una revisión ya sea en una modificación puntual.



5.2. Estas Sentencias, entre otras, son las siguientes:

- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008. Recurso 4731/2004. Sección 5ª. ROJ: STS 5153/2008. Canarias.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2009. Recurso 3992/2005. Sección 5ª. ROJ: STS 7665/2009. Canarias.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2010. Recurso 1382/2006. ROJ: STS 1562/2010. Galicia.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2011. Recurso 2827/2007. Sección 5ª. ROJ: STS 1563/2011. Asturias.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2011. Recurso 1543/2008. Sección 5ª. ROJ: STS 4996/2011. Cataluña.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2011. Recurso 201/2008. Sección 5ª. ROJ: STS 5245/2011. La Rioja.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012. Recurso 3999/2009. Sección 5ª. ROJ: STS 684/2012. Cataluña.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012. Recurso 4351/2009. Sección 5ª. ROJ: STS 785/2012. Cataluña.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2012. Recurso 2130/2009. Sección 5ª. ROJ: STS 4353/2012. Cataluña.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2013. Recurso 3668/2010. Sección 5ª. ROJ: STS 1708/2013. Cataluña.

5.3. Resumen de la doctrina según las referidas sentencias del Tribunal Supremo.

Reproducimos aquí el Fundamento de derecho sexto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2013. Recurso 3668/2010. Sección 5ª. ROJ: STS 1708/2013.

"La sentencia indicada en último lugar, (se refiere a la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2012, recurso 2130/2009, ROJ 4353/2012) recogiendo otros pronunciamientos anteriores, señala a este respecto lo siguiente:

"no resulta admisible "... que unos terrenos que indubitablemente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación, pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística.

Y ello porque, como la propia sentencia señala, "... Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar."

Como explica la sentencia de 14 de julio de 2011 (casación 1543/08), lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado.

Aunque los criterios de distinción entre las categorías primarias del suelo urbano es un cometido que corresponde detallar a la legislación autonómica y así se declara en el fundamento jurídico 20º de la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, ello lo es siempre dentro de los límites de la realidad con la que ha de operarse y sin impedir la aplicación inmediata en estos aspectos de los preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que establecen las " condiciones básicas " que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes (149.1º.1ª de la Constitución), para lo cual se establece la división del suelo en urbano no consolidado y consolidado, excluyendo a los propietarios de estos últimos de los deberes de cesión. Y es precisamente la realidad física existente, que

evidencia que en las parcelas objeto de controversia existen los servicios urbanísticos ejecutados en su día según el planeamiento, aunque se prevea su reforma, unida a la necesidad de que la interpretación de la legislación autonómica sea respetuosa con la distinción establecida en la normativa estatal de carácter básico entre suelo urbano "consolidado" y suelo urbano "no consolidado", con un régimen de deberes bien distinto en uno y otro caso, la que impide devaluar la categoría ya adquirida por los terrenos, con las consecuencias que ello comporta de ser improcedente integrarlos en unidades de actuación sistemáticas y someterlos a un régimen de obligaciones sustancialmente más gravoso.

Como razonó la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 (fundamento jurídico 20), conforme al artículo 14 de la 6/1998, los propietarios de suelo urbano consolidado no soportan -a diferencia de los propietarios de suelo urbano no consolidado- deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación; a lo que, cabe agregar, por nuestra parte, y por las mismas razones, que tampoco soportan el deber de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo necesario para los viales y demás dotaciones o sistemas contemplados en el artículo 14.2, apartados c) y d) de la Ley 6/1998, ni tampoco han de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material.

Consideramos que los anteriores criterios jurisprudenciales son aplicables en el presente caso, en el que se trata de la aplicación de los artículos 14 y 28 de la Ley 6/1998, y por tanto, a los únicos efectos de valoración del suelo, hemos de tener presente que, de la propia sentencia impugnada, resulta que los terrenos en que se encuentra la finca expropiada habían ya adquirido la condición de solar y habían soportado las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento, por lo que no cabe exigir de los propietarios nuevas cesiones."

No creemos necesario hacer comentarios a esta Sentencia, cuya doctrina es clara y contundente. A pesar de ello, más adelante haremos alguna observación sobre la posibilidad de que la degradación del suelo urbanizado consolidado en no consolidado pueda hacerse si se produce un aumento considerable del aprovechamiento urbanístico que aconseje unas mayores dotaciones y a la vez las haga soportables.

Reproducimos también los dos últimos párrafos del Fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2012. Recurso 2130/2009. Sección 5ª. ROJ: STS 4353/2012.

"Como razona la STC 164/2001 (Fº.Jº. 20), conforme al artículo 14 de la 6/1998 los propietarios de suelo urbano consolidado no soportan -a diferencia de los propietarios de suelo urbano no consolidado- deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación; a lo que, cabe agregar, por nuestra parte, y por las mismas razones, que tampoco soportan el deber de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo necesario para los viales y demás dotaciones o sistemas contemplados en el artículo 14.2, apartados c/ y d/ de la 6/1998, ni tampoco han de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material.

*Por lo demás, en contra del criterio de la Administración recurrente, el pronunciamiento de la sentencia de instancia no niega el ejercicio de la potestad de planeamiento, ni impide las operaciones de transformación en suelo urbano consolidado. Lo que significa la imposibilidad de alterar la categorización en el suelo urbano es que **los terrenos precisos para implantar la conexión de comunicación viaria dividiendo la manzana no han de ser cedidos obligatoria y gratuitamente en el marco de las operaciones equidistributivas, sino que, en cuanto espacios con destinos públicos, han de ser obtenidos a través de los mecanismos onerosos previstos legalmente, comúnmente a través de la expropiación**, y no a cargo de los propietarios de los terrenos delimitados, además de permitir a éstos la patrimonialización de la totalidad de los aprovechamientos correspondientes, sin detracción de las edificabilidades que pertenecen a la Administración en la*

categoría del suelo urbano no consolidado, pero no así en el caso de consolidado."

La doctrina que contiene este último párrafo es también muy interesante. El Tribunal Supremo no discute la competencia de la Administración competente para modificar el planeamiento, aunque sea en el suelo urbano consolidado.

Lo que niega el Tribunal Supremo es que esta modificación del planeamiento pueda hacerse gravando a los propietarios con nuevas cesiones de viales, cesión de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico o con la obligación de soportar el coste de las obras.

6. Aplicación de esta doctrina a efectos expropiatorios

La aplicación de esta doctrina a efectos expropiatorios es evidente. El suelo urbanizado consolidado, no puede ser degradado a no consolidado. Y si el planeamiento lo hace, y establece que parte de este suelo puede ser expropiado, **el Tribunal Supremo no niega la posibilidad de que sea expropiado, pero su valoración deberá hacerse, partiendo del principio de que estamos ante un suelo urbanizado consolidado.** Reproducimos aquí el Fundamento de derecho duodécimo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2013. Recurso 3668/2010. Sección 5ª. ROJ: STS 1708/2013.

***DUODÉCIMO** .- La estimación de los motivos sexto, séptimo y decimosegundo de los recursos de casación, relativos a la deducción de las cesiones y a la fijación de los intereses de demora en la determinación y pago del justiprecio, lleva a la Sala, de conformidad con el artículo 95.2º.d) Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , a resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparezca planteado el debate.*

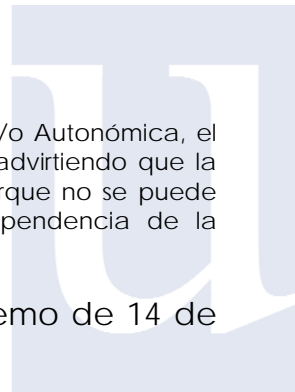
Conforme dijimos al tratar de los motivos sexto y séptimo, al declarar como hecho acreditado la sentencia impugnada que los terrenos donde se encuentra la finca expropiada eran suelo consolidado por la urbanización, que había devenido en no consolidado por la Modificación del PGM que los sujetó a transformación en polígonos de actuación urbanística, y por tanto, habiendo dicho suelo soportado las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento, no cabe exigir a los propietarios nuevas cesiones de aprovechamiento a la Administración expropiante, debiendo anularse por tanto la sentencia impugnada en el apartado en el que deduce del aprovechamiento que resulta del planteamiento un 10% de cesión gratuita y obligatoria, aplicando por ello el aprovechamiento de 1,476 m²/m², declarando en su lugar que el aprovechamiento que resulta conforme a derecho en la valoración de la finca es el resultante del planeamiento de 1,64 m²/m², sin deducción del 10 % por cesión a la Administración expropiante.

7. Aplicación de la doctrina a efectos de planeamiento

Tal como hemos dicho anteriormente, el Tribunal Supremo no discute la competencia de la Administración competente para modificar el planeamiento, aunque sea en el suelo urbano consolidado. Lo que niega el Tribunal Supremo es que esta modificación del planeamiento pueda hacerse gravando a los propietarios con nuevas cesiones de viales, cesión de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico o con la obligación de soportar el coste de las obras.

Así lo establecen las múltiples Sentencias que hemos citado anteriormente. La jurisprudencia citada del Tribunal Supremo no niega el ejercicio de la potestad de planeamiento, ni impide las operaciones de transformación en suelo urbano consolidado. Lo que impide es alterar la categorización en el suelo urbano, de manera que los terrenos precisos para implantar una nueva conexión de comunicación viaria no han de ser cedidos obligatoria y gratuitamente en el marco de las operaciones equidistributivas, sino que, en cuanto espacios con destinos públicos, han de ser obtenidos a través de los mecanismos onerosos previstos legalmente, comúnmente a través de la expropiación.

Es curioso destacar que algunas Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia han anulado el planeamiento general que ha establecido unidades de gestión urbanística o ámbitos de gestión, por el hecho de que al ser de superficie pequeña, resultan gravosos e injustos para una justa distribución de las cargas urbanísticas. A la vez dichas sentencias dan a entender que si se establecen unas unidades de mayor superficie, no procedería declarar su nulidad.



Pero resulta que recurridas estas sentencias por las Administraciones Local y/o Autonómica, el Tribunal Supremo ha ratificado la anulación de dicho planeamiento, pero advirtiendo que la nulidad no es por el tamaño reducido de la unidad de actuación, sino porque no se puede degradar el suelo urbanizado consolidado a no consolidado, con independencia de la superficie del ámbito de gestión.

8. Un caso paradigmático: la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2011 (Recurso 1543/2008, ROJ: STS 4996/2011)

Analizamos a continuación un caso sucedido recientemente, resuelto de forma idéntica pero con motivos diferentes, por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y por Sentencia del Tribunal Supremo.

8.1. Supuesto enjuiciado: polígono de actuación con un nuevo vial, sobre dos parcelas fruto de un antiguo plan parcial.

En un municipio de la costa tarraconense, existían dos parcelas con una superficie total de 1.900 m². Las dos parcelas provenían de un plan parcial antiguo. Y por lo tanto, estaban calificadas como solares, pues tenían todas las condiciones legales para ello. Por supuesto eran edificables con el aprovechamiento urbanístico que el planeamiento les otorgaba. Curiosamente las dos parcelas son propiedad de la familia de un alto y prestigioso funcionario de la Generalitat de Cataluña, prestigio alcanzado con todo mérito no solo por su trabajo como funcionario sino también por ser uno de los más excelentes profesores en el campo de la formación continuada en la función pública catalana.

En el Plan General de Ordenación Urbana de dicho municipio, aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Tarragona, y publicado a principios del año 2004, se crea un Polígono de actuación urbanística, que solo comprende las referidas dos parcelas, con una afectación de vialidad de 600 m², a soportar por las dos únicas parcelas, lo cual supone la pérdida del 31,50 % de la superficie de los dos solares. Es decir, un suelo urbano consolidado y urbanizado, por efecto de una decisión urbanística, se convierte en suelo urbano no consolidado, perdiendo más del 31 % de su propiedad, sin ningún beneficio ni contraprestación a cambio.

Los propietarios impugnaron el referido Plan de Ordenación Urbana Municipal ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el cual dictó la sentencia que comentamos a continuación.

8.2. Sentencia de 14 de marzo de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Recurso 112/2005, ROJ 4623/208)

La Sentencia de 14 de marzo de 2008 de la Sección 3ª de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Recurso 112/2005, ROJ 4623/208) estima parcialmente el recurso interpuesto por los propietarios de las 2 parcelas incluidas en el polígono de actuación urbanística, y resuelve lo siguiente de forma resumida:

- a) El Tribunal (en contra de la opinión de los propietarios recurrentes) considera legal que el Ayuntamiento quiera establecer un nuevo vial, afectando y disminuyendo la superficie de las parcelas, pues resulta razonable desde un punto de vista de ordenación urbanística.
- b) Sin embargo anula la creación del polígono de actuación urbanística, en cuanto considera que al comprender solamente a los dos propietarios de las dos parcelas afectadas por el vial, ello supone una carga excesivamente gravosa, y va contra el principio básico de la justa distribución de beneficios y cargas que rige el urbanismo. Es decir, el **Tribunal no considera ilegal degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado. Pero determina que el polígono debe comprender un número mayor de fincas**, a fin de que las cargas urbanísticas sean soportadas por un número mayor de propietarios y no tan solo por los dos propietarios de las parcelas, y de esta manera al ser menor las cargas urbanísticas que afecten a cada finca, se produzca una equidistribución más justa de las mismas.

Reproducimos a continuación algunos párrafos de la referida Sentencia:

SEGUNDO. La actora impugna la determinación del instrumento de planeamiento impugnado relativa a la prolongación de la calle del Isidrot: Reconoce la actora que dicha determinación tiene por objeto la obtención de la vialidad que según el planificador es necesaria para la conexión peatonal entre la calle del Isidrot y la zona verde contigua (SUR S-9) y su conexión con la playa de Capellans - Banyadell. Con ello la actora pone de manifiesto que la prolongación de la calle del Isidrot tiene una motivación. La actora no comparte esta motivación: A su entender la prolongación de la calle del Isidrot que impugna carece de sentido y utilidad. Al respecto, el dictamen forense ha puesto de manifiesto la falta de continuidad de la prolongación de la calle hacia el interior de la zona verde, que la playa ya dispone de otros accesos peatonales, y que como acceso peatonal sería suficiente un ancho de 2/3 m y no de 8 m.

*A lo que debe decirse que, como sostienen las Administraciones demandadas, tales argumentos no desvirtúan la racionalidad urbanística de la prolongación de la calle del Isidrot, sin que proceda aquí entrar a considerar otras alternativas, por cuanto el objeto del proceso es el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal y sus determinaciones, las cuales se sustentan en sus fundamentos propios: La prolongación de la calle del Isidrot hasta la zona verde contigua tiene su fundamento en la conveniencia de crear un acceso a la playa desde dicha calle, la cual, según el planeamiento anterior, terminaba en un "cul de sac". **En definitiva, la actora no ha desvirtuado la racionalidad urbanística de dicha prolongación, ni siquiera su ancho de 8 m, ya que no consta razón alguna por la que tal ancho tenga que ser de 2-3 m.***

TERCERO. En cuanto a la calificación de una porción de las dos parcelas arriba indicadas, en concreto la comprendida dentro de los 20 m de protección de la Línea Marítimo Terrestre, como zona verde pública, la actora alega que en dicha porción no concurre motivo alguno de protección especial que la haga merecedora de dicha calificación.

Según el dictamen forense dicha porción puede ser una zona verde privada "a los efectos de proteger paisajísticamente el frontal de la costa". El mismo dictamen forense pone de manifiesto que la razón que ha motivado la calificación de la repetida porción de aquellas dos parcelas como zona verde pública, es la ubicación singular y altamente valiosa del frente costero frente a la playa del Banyadell. Esta razón o motivo no ha sido desvirtuado por la actora, y el dictamen forense sólo ha evidenciado la existencia de otras alternativas, como la de una zona verde privada, lo cual, como ya se ha dicho más arriba, no desvirtúa la racionalidad urbanística de la opción de la Administración planificadora actuada dentro del ámbito de discrecionalidad que tiene.

*CUARTO. Suerte distinta debe correr la impugnación de la delimitación del PAU-18, ya que su ámbito comprende únicamente las dos parcelas de la actora preexistentes al instrumento de planeamiento impugnado. A subrayar que se trata de dos parcelas -solares en el momento se ser aprobado el instrumento de planeamiento aquí impugnado- procedentes de un anterior Plan Parcial, en ejecución del cual se levantaron las cargas urbanísticas correspondientes a dichas parcelas. **Lo que no es viable es la delimitación del impugnado PAU-18 comprensivo sólo de las dos parcelas preexistentes, para obtener, por un lado la cesión gratuita de la prolongación de la calle del Isidrot, y por otro, la de la porción calificada como zona verde pública en el frente marítimo de las parcelas. Es patente la vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento que con ello se produce, ya que ninguna equidistribución puede resultar dentro del ámbito del repetido PAU-18, con infracción del artículo 112.1 y .4 de la Llei 2/2002, d'Urbanisme, de aplicació al caso de conformitat con la Disposició transitòria 3ª.1 de la misma Llei.***

Por ello deberá prosperar la impugnación de la delimitación de este PAU-18, y declarar su nulidad.

Está claro que con esta Sentencia el Ayuntamiento y la Generalitat podían mantener el planeamiento aprobado, y tan solo tenían que ampliar el ámbito del polígono de actuación urbanística, incluyendo un número mayor de fincas. Curiosamente los propietarios no recurrieron la Sentencia, dándose por satisfechos con la estimación parcial de su recurso. En cambio, tanto el Ayuntamiento como la Generalitat interpusieron sendos recursos de casación. Podemos

anticipar que el recurso fue desestimado, y con una motivación que en la práctica supone una "reformatio in peius".

8.3. Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2011 (Recurso 1543/2008, ROJ: STS 4996/2011).

La Sentencia de 14 de julio de 2011 de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación interpuesto por las dos Administraciones.

Reproducimos algunos párrafos del Fundamento de Derecho segundo:

"Ello significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas -sectores o polígonos de actuación en la terminología de la Ley 2/2002, de urbanismo de Cataluña-, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado. Como indica la misma sentencia antes citada de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04) <<...Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar >>.

No existe la incongruencia o contradicción que la Generalidad pretende ver en la sentencia (motivo de casación primero) porque la Sala de instancia no ponga objeción a las previsiones del planeamiento referidas a la ampliación o continuación de un viario, que terminaba en fondo de saco, y la creación de una zona verde, y, sin embargo, anule y deje sin efecto la delimitación del Polígono de Actuación Urbanística en el que han de llevarse a cabo aquellas determinaciones. Ello significa, únicamente, que la adquisición de los terrenos necesarios para el cumplimiento de aquellas finalidades, que se adscribirían al dominio público, no habrá de hacerse mediante cesión o entrega obligatoria y gratuita a cargo de los propietarios en el seno de una operación integrada, dentro del Polígono de Actuación Urbanística, sino que los espacios afectados a esos sistemas o destinos públicos han de ser obtenidos a través de los mecanismos onerosos previstos legalmente, comúnmente a través de la expropiación.

De aceptarse la solución que propugna la Administración autonómica recurrente en casación -que es la plasmada en el planeamiento anulado en la sentencia recurrida- los propietarios de los terrenos, que ya habían cumplido los deberes exigibles en ejecución del planeamiento anterior, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como decimos, no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa.

FALLAMOS

No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la GENERALITAT de CATALUÑA contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de marzo de 2008 (recurso contencioso-administrativo 112/2005), con imposición de las costas de este recurso de casación a la parte recurrente en los términos señalados en el fundamento, con el límite fijado en el último fundamento de derecho cuarto de esta sentencia."

Sobre esta Sentencia tan solo tenemos que hacer estos breves comentarios:

- a) La Sentencia confirma que la modificación urbanística que supone el nuevo Plan General no es irracional y por lo tanto en este sentido confirma la Sentencia del Tribunal de Cataluña. Por otra parte, tampoco podía hacer otra cosa, ya que los propietarios no recurrieron la Sentencia de instancia.
- b) La Sentencia ratifica la decisión de anular la creación de un polígono de actuación urbanística que comprende tan solo las dos parcelas de los propietarios afectados por la modificación. Pero aunque no lo diga expresamente, lo hace por motivos diferentes. El Tribunal de Cataluña había anulado el polígono por haberse incluido en él tan solo las dos parcelas afectadas por las cargas urbanísticas, lo cual era una carga desproporcionada.
- c) Si el Ayuntamiento y la Generalitat no hubieran recurrido la sentencia de instancia, podían haber mantenido el planeamiento, simplemente aumentando la superficie del polígono de actuación urbanística, incluyendo en él otras fincas limítrofes, para conseguir una mejor distribución de las cargas urbanísticas que supone la gestión de cualquier polígono urbanístico.
- d) Sin embargo, con la Sentencia del Tribunal Supremo, ya no es posible mantener el polígono de actuación urbanística, que se considera totalmente ilegal, sea cual sea la superficie del mismo. Por lo tanto, el Ayuntamiento, para ejecutar las previsiones del nuevo planeamiento, construir el nuevo vial y la nueva zona verde, no tendrá otra solución que acudir a la institución de la expropiación forzosa, con el importante coste que ello tendrá para las arcas municipales. De esta manera la desestimación del recurso por parte del Tribunal Supremo con una motivación diferente, en la práctica ha supuesto una "reformatio in peius" de la Sentencia de instancia. Es sabido que la "reformatio in peius" en un recurso es algo totalmente ilegal. Y en realidad la Sentencia del Tribunal Supremo no empeora la situación de los recurrentes, hablando "estrictu sensu". La Sentencia del Tribunal de Cataluña había anulado la creación del polígono de actuación urbanística, y la Sentencia del Tribunal Supremo confirma dicha anulación. Por lo tanto se mantiene la situación de las Administraciones recurrentes. Sin embargo en el momento que uno se plantea la ejecución de la Sentencia de casación, se da cuenta que es muy diferente de lo que hubiera sido la ejecución de la Sentencia de instancia.

9. Cuestión sin resolver: las modificaciones del planeamiento con un incremento significativo del aprovechamiento urbanístico

Es un principio básico que las sentencias de los Tribunales de lo contencioso administrativo no pueden establecer legislación. Solo resuelven las cuestiones planteadas ante ellos sobre el acto o la disposición general impugnada. Y a pesar de las numerosas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en esta materia y que hemos recogido anteriormente, queda un punto por resolver.

Según esta jurisprudencia, queda claro que el suelo urbanizado consolidado no puede ser degradado a suelo urbano no consolidado.

Pero no está claro que esto siempre deba ser así, y que en ningún caso pueda modificarse el planeamiento estableciendo una unidad o polígono de actuación urbanística en un suelo que anteriormente fuera suelo urbano consolidado.

Opinamos que, tal como parece establecer la legislación urbanística de Andalucía, debe permitirse la transformación del suelo urbano consolidado en no consolidado si se produce un aumento del aprovechamiento urbanístico, y este conlleva una mayor necesidad de dotaciones urbanísticas. Desconocemos cual será la doctrina al respecto del Tribunal Supremo, pues en las numerosas sentencias analizadas, este caso no se ha planteado en ninguna de ellas.

10. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

10.1. Con fecha 27 de junio de 2013, el Boletín Oficial del Estado ha publicado la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Esta Ley, que ha entrado en vigor el día 28 de junio de 2013, en su Disposición final duodécima contiene una **importante modificación del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.**

“Disposición final duodécima. Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Se modifican los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, la disposición adicional tercera y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.”

De estos artículos modificados, reproducimos los siguientes por su relación con la materia que hemos tratado en estas líneas:

El artículo 9 queda redactado de la siguiente manera:

«Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

5. En el suelo en situación de urbanizado, el deber de uso supone el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación. Cuando la Administración imponga la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el artículo 8.5. c).”

El artículo 14 queda redactado de la siguiente manera:

«Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias.

1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.”

El artículo 16 queda redactado de la siguiente manera:

«Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias.

2. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 14.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 17.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

10.2. Breve comentario a esta nueva normativa estatal básica sobre la Ley de suelo.

La profundidad de la modificación legislativa producida por la normativa anteriormente transcrita, merecería un estudio más extenso, que no podemos efectuar en este breve comentario.

Por un lado parece que la modificación del artículo 9.5 favorece la posibilidad de la degradación del suelo urbano consolidado en suelo no consolidado, en contra de la doctrina mantenida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sin embargo la redacción del artículo 16.2, a) de la Ley de suelo, solo permite que la carga de la cesión de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico a favor de la Administración se determine atendiendo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Esta sería la opción que parece también deducirse de la legislación urbanística de Andalucía, y la que también hemos considerado como una opción correcta, en nuestra opinión.

Sin embargo nada dice la nueva normativa sobre si es posible establecer sin más otras cargas urbanísticas sobre el suelo urbano consolidado que se somete a un proceso de reurbanización o de mejora urbana. Una interpretación literal de la norma, parece favorecer una respuesta afirmativa. Es decir, que se puede obligar a los propietarios de las fincas objeto de un proceso de mejora urbana, a pagar las obras de urbanización, a pesar de que anteriormente ya disponían de todos los servicios urbanísticos.

Mi opinión personal es que el establecimiento de estas cargas urbanísticas, tan solo debería ser posible si el aumento del aprovechamiento urbanístico compensa el coste de dichas cargas. Sin embargo esto no lo dice la normativa urbanística estatal y tampoco la autonómica que conocemos. En cambio creemos que esta es la doctrina que subyace en las numerosas sentencias del Tribunal Supremo que hemos comentado.

PERE-JOAN TORRENT RIBERT
Abogado. Máster en Gestión y Derecho Local