

EL SUELO URBANO



por Dr. Santiago González-Varas Ibáñez

El presente trabajo se difunde con la expresa autorización de su autor sin fines comerciales, y ha sido publicado originalmente en el Blog de Fundación esPublico con fecha 26 de enero de 2022

Los tribunales (así, la sentencia del TSJ de Andalucía, de 24 de marzo de 2003) vienen propugnando el carácter reglado de la potestad de clasificación de suelo urbano. La categoría de suelo urbano es un concepto formal que viene dado exclusivamente por la normativa urbanística, que prevalece sobre la clasificación reconocida por el Plan (sentencias del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1993, 3 de mayo de 1995, 5 de marzo de 1996, 19 de diciembre de 1996, 22 y 28 de diciembre de 1997, 20 de diciembre de 2000, 27 de junio de 2001 y 4 de julio de 2001).

Es una ratio constante en el Derecho urbanístico la de considerar que el suelo urbano se obtiene una vez que, operando en el suelo urbanizable, se ha realizado previamente un proceso urbanístico equidistributivo, aplicando alguno de los sistemas de gestión urbanística en dicho suelo urbanizable (así, el de compensación como sistema clásico, o bien el de cooperación, o el de agente urbanizador, etc.). El primer paso es, pues, la identificación de un suelo urbanizable, bien directamente por el Plan General, bien mediante la correspondiente reclasificación de suelo no urbanizable a urbanizable. En tales procesos urbanísticos de transformación de suelo se llevan a cabo las consiguientes reparcelaciones y las cesiones de suelo a la Administración, que son de un 10% del suelo del propietario, sin perjuicio de que algunas legislaciones urbanísticas a partir de los años noventa ocasionalmente lo elevaron a un 15%; además de las cesiones de viales y otras. Este suelo cedido por los propietarios a la Administración ha de destinarse para vivienda protegida o para fines públicos legalmente tasados, sin perjuicio de su posible venta por subasta y consiguiente monetarización, destinándose tales fondos a la retroalimentación del patrimonio municipal del suelo.

Por ello mismo se entiende que, una vez que (tras la recepción de las obras de urbanización) el suelo urbanizable pasa a tener la condición de “urbano”, ya no pueden proceder más cesiones, habida cuenta de que las cesiones ya se han efectuado antes (en el marco de tales transformaciones de suelo y consiguientes reparcelaciones). Un debate se ha producido en torno a ciertos intentos del legislador autonómico, de practicar cesiones en suelo urbano consolidado. Estamos ante una materia de especial sensibilidad judicial, ya que los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa han mostrado preocupación por que no se produzcan situaciones de despatrimonialización contra el derecho de propiedad, evitando este resultado. El TC no ha dudado en declarar inconstitucionales leyes de ese tenor, que imponían cesiones en suelo urbano. Diríamos que ha habido una preocupación por frenar el ímpetu del poder público en realizar intereses públicos a costa de intentar sacrificar los derechos patrimoniales de los particulares. Puede citarse la STC 54/2002 anulando la previsión en la ley urbanística vasca del 10% de cesión en suelo urbano y STC 365/2006, en relación con la ley de Castilla-La Mancha.

A estas notas habría que añadir otras relativas al modo en virtud el cual, en Derecho urbanístico, la Administración se hace con posibles sistemas generales o dotaciones en suelo urbano. Es decir, pese al proceso de transformación del suelo, descrito anteriormente, en ocasiones se asiste a la necesidad de obtener más suelo con tales fines dotacionales. En estos casos la legislación viene previendo distintos sistemas de adquisición: junto al clásico de expropiación (hoy día no prevalente, o subsidiario), también la ocupación directa, las transferencias urbanísticas, o la llamada adquisición gratuita pero en el bien entendido sentido de que la compensación a favor del propietario se produce mediante un sistema equidistributivo entonces, con otorgamiento de aprovechamientos en otros terrenos de modo similar a la lógica del suelo urbanizable. En concreto, las formas de obtención de suelos destinados a dotaciones urbanísticas, vienen señaladas en cada legislación autonómica. Estas podrán ser ocupación directa, permuta forzosa, transferencias de aprovechamiento, expropiación forzosa, convenio urbanístico, cesión obligatoria y gratuita.

Volviendo al tema de las cesiones en suelo urbano, se plantea discusión a raíz de la Ley del suelo estatal de 2007, que deroga la ley anterior de 1998): partamos,



pues, para la mejor comprensión de esta cuestión, del planteamiento jurídico tradicional según el cual el suelo se clasifica en función del criterio urbanístico de grado de urbanización o de su consolidación (artículo 78 del TRLS 1976; artículo 14 LRSV 1998), si bien remitiendo a las CCAA la delimitación del suelo (en este contexto, STC 164/2001 y STC 94/2014, STS de 22 de julio de 2015 rec.313/2014), según ha estudiado C. TOLOSA TRIBIÑO, “Parámetros jurisprudenciales de las actuaciones en suelo urbano”, *El Derecho*, octubre 2019.

El segundo hito viene a ser si el suelo urbano podía “descategorizarse” por el planeamiento urbanístico, en supuestos de reforma interior, reurbanización o regeneración urbanas, con las consiguientes obligaciones –frente a los propietarios- de urbanización, equidistribución y cesión de dotaciones y de aprovechamiento urbanístico. La STS de 31 de mayo de 2006 mantuvo una posible descategorización del suelo urbano consolidado en no consolidado. El hito posterior fue rectificativo en parte, ya que la STS de 23 de septiembre de 2008 (rec. 4731/2004), afirmó que no se justificaba mantener al propietario en una situación de continua interinidad. El problema es cómo conseguir no entorpecer las operaciones (en lo financiero) de renovación urbana, sin menoscabar los derechos de los propietarios. Seguidamente, el hito vino a ser la Ley del suelo de 2007 abandonando la técnica de la clasificación del suelo; en su lugar, en lo que aquí interesa, la renovación urbana pasa a ser un el criterio para fijar los derechos y deberes de los propietarios. El tipo de actuación pasa a ser determinante. Ahora bien, en suelo consolidado no casan las cesiones ni la equidistribución porque no casa dicha renovación. El Texto Refundido de 2015 sigue esta misma ratio. En la STS de 8 de octubre de 2014 rec. 484/2012, el quid es que en suelo urbano consolidado no son posibles las cesiones. En este contexto pueden citarse las SSTS de 16 de junio de 2014, rec. 525/2012, de 4 de mayo de 2016, citando otras muchas, y de 22 de junio de 2017 rec. 1477/2016. En la STS de 20 de julio de 2017, rec. 2168/2016, por referencia al TR 2015 se distingue entre “crear ciudad” (en el contexto de la renovación urbana) y “mejorar ciudad” (en relación con las “dotaciones”), partiendo del criterio de “transformación” como calificador del suelo. El tipo de actuación determina en efecto el régimen legal tradicionalmente clasificatorio del suelo (igualmente, STS de 17 de octubre de 2017, rec. 3447/2015).

Tras la STS 1563/2018, de 30 de octubre de 2018 (basándose en la STC 94/2014) el quid pasa a estar en la justificación -por la Administración-, mediante motivación reforzada, de que la operación en cuestión precisa de estas actuaciones de reforma o regeneración. Cobra entonces interés el hecho de evitar que un suelo consolidado pueda ser objeto de transformación. Al final la clave de toda esta temática es puramente económica, y el quid habrá de ser que, cuando se generen plusvalías (bien acreditadas) la comunidad pueda participar de las mismas, sea por el mecanismo referido de la cesión de suelo, o por cualquier otro mecanismo impositivo. El suelo puede estar ya urbanizado pero puede ser susceptible de transformación. Así pues, estos serían los únicos matices finalmente relevantes respecto de las cesiones en suelo urbano, admitiéndolas en operaciones de remodelación o rehabilitación urbanísticas. Ello se debe a que existen unas plusvalías económicas que justifican el hecho de la participación en las mismas de la comunidad. Por ello es importante que conste motivación reforzada sobre su necesidad misma. Todo esto no merma el criterio general de la imposibilidad de cesiones en suelo urbano consolidado. Conlleva, eso sí, un mayor rigor a la hora de establecer un planeamiento con estas opciones e incluso su necesaria acomodación del suelo urbano consolidado al suelo urbano no susceptible de transformación. Puede citarse también la STS de 14 de febrero de 2020 (rec.1420/2017) en la línea de la citada STS de 30 de octubre de 2018 (rec. 6090/2017) cabe que, en determinadas condiciones, suelos urbanos consolidados sean degradados por el planeamiento urbanístico a la condición de suelos urbanos no consolidados. Tiene que haber necesidades reales de transformación, motivación reforzada y rentabilidad del propietario.

