

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA TRIBUNAL SUPREMO SOBRE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

STS 1718/2016 de 18 de abril de 2016

Planeamiento; clasificación de suelo; rec. cas. 3177/2014

2.1. *Asunto*: impugnación de la aprobación autonómica (Castilla y León) de la revisión del Plan General de Salamanca en tanto que clasifica como “suelo urbano no consolidado” determinadas parcelas, con pretensión de la declaración de que la clasificación procedente es la de suelo urbano consolidado con uso residencial y con un índice de edificabilidad de 1,0 o, con carácter subsidiario, de 0,8, y, subsidiariamente a lo anterior y de mantenerse la clasificación de suelo urbano no consolidado, que se eleve su índice de edificabilidad a 1,0 o, subsidiariamente, a 0,8, eliminando la necesidad de ceder terrenos para sistemas locales y de participar en sistemas generales.

2.2. *Sentencia del TSJ Castilla y León*:

- Las parcelas han sido desarrolladas conforme al planeamiento anterior (situación en sector de suelo urbanizable para el que se aprobó Plan Parcial que se ejecutó, recibiendo la urbanización y siendo el uso el industrial).

- El cambio de uso de las parcelas se produjo a iniciativa de los recurrentes (como consecuencia de escrito de alegaciones presentado en el período de información pública), accediéndose a que el uso pasara a ser el residencial, pero incluyendo los terrenos en el suelo urbano no consolidado (sector de SU-NC no 49 (calle Babia) de uso predominante “residencial” y con una densidad bruta de edificación de 0,50 m²/m).

- Procede la desestimación de las pretensiones.

2.3. *Sentencia del Tribunal Supremo*:

2.3.1. *Punto de partida*: recuerdo de su precedente Sentencia de casación de una anterior Sentencia de instancia en el mismo asunto, que había declarado la inadmisibilidad del recurso, pues en ella ya se advirtió -advertencia pertinente ahora en cuanto a la alegación de la inadmisibilidad de la nueva casación por estar afectado solo Derecho autonómico- que la legislación autonómica no dispone de un margen enteramente libre para determinar el respectivo ámbito del suelo urbano consolidado y del suelo urbano no consolidado, porque las determinaciones de la normativa estatal básica terminan proyectándose en último extremo también sobre ello.

La necesidad del criterio así expresado determina la respuesta: improcedencia de acceder a la solicitud de inadmitir el recurso de casación. Pues dicho criterio solo

exterioriza la propia jurisprudencia constitucional recaída a propósito de la distinción entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado y de los límites a los que el legislador autonómico esta constreñido en la delimitación de los contornos de estas dos categorías de suelo urbano, doctrina constitucional que, entre otras, recogen las SsTC 164/2001 y 54/2002.

En definitiva: los preceptos provenientes de la normativa autonómica que resultan de aplicación han de interpretarse de conformidad con las previsiones establecidas por la normativa estatal básica. Y, justamente, la omisión de la debida toma en consideración de tales previsiones (a la sazón, artículos 8 y 14 de la Ley 6/1998) constituye el reproche principal dirigido a la Sala de instancia, de tal manera que no se trata de hacer valer una invocación meramente instrumental de la normativa estatal, sino que los preceptos estatales resultaban relevantes, y a la postre determinantes, con vistas a resolver la controversia suscitada en la instancia.

2.3.2. Se afirma la vulneración de los preceptos de la normativa estatal básica reguladores de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado (Ley 6/1998: artículos 8 y 14), por cuanto el planeamiento impugnado ha atribuido esta última categorización (suelo urbano no consolidado) a los terrenos, siendo así que tales terrenos disponen de todos los servicios urbanísticos requeridos a pie de solar. Pues consta, en efecto, que la zona no solo cuenta con todos los servicios urbanísticos exigidos sino que además tales servicios se han implantado de conformidad a la ordenación establecida.

La cuestión reside, así, en determinar si, en el contexto de la revisión del planeamiento general y el cambio de uso (de industrial a residencial) cabía la categorización de dicho suelo como urbano no consolidado, su consiguiente inclusión en una actuación integrada y la pertinencia de proceder a la realización de nuevas cesiones obligatorias. Pues bien, está establecida jurisprudencia según la cual:

- Sentencia de 4 de febrero de 2014 (rec. cas. 2553/2011): aunque las CCAA sean competentes para fijar los criterios de categorización del suelo urbano en consolidado y no consolidado, tales criterios han de ser interpretados no solo en los límites de la realidad, sino también en términos compatibles con la normativa básica estatal, sin impedir la aplicación inmediata en estos aspectos de los preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril (LRSV), que establecen las “condiciones básicas” que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes (149.1.1 de la Constitución), para lo cual se establece la división del suelo en urbano no consolidado y consolidado, con un régimen de deberes bien distinto en uno y otro caso, lo que impide devaluar la categoría ya adquirida por los terrenos.

- Sentencia de 23 de septiembre de 2008 (rec. cas. 4731/2004): el artículo 14.1.a) de la LRSV incluye en el concepto de suelo urbano los terrenos que cuenten con los servicios que allí se enumeran o que estén consolidados por la edificación “en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística” y ello comporta i) la exigencia de un determinado rango normativo y ii) también de una vocación de fijeza o estabilidad, de manera que el enunciado de las características exigibles para la consideración del terreno como suelo urbano no quede entregada a lo que en cada momento establezca el planeamiento urbanístico. Tales postulados de la legislación básica y de la doctrina jurisprudencial resultarían vulnerados si el la legislación autonómica se interpretase de otra forma, pues ello equivaldría a admitir que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación habrían de perder la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística.

- Sentencia de 14 de julio de 2011 (rec. cas. 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.

Sobre esta base se hace de todo punto preciso proceder a interpretar el ámbito respectivo de las categorías que nos ocupa (suelo urbano consolidado y no consolidado) dentro de los límites de la realidad. Y la realidad indubitada en el caso es que se trata de unos terrenos que han sido completamente transformados y urbanizados conforme a la ordenación preexistente y que han adquirido la condición de solar. Y también afirmar que la alteración de la calificación de industrial a residencial no permite la degradación del suelo urbano consolidado, una vez obtenida dicha consideración. Pues conforme se dijo en la Sentencia de 7 de marzo de 2014 (rec. cas. 3345/2011), aunque los criterios de distinción entre las categorías primarias del suelo urbano sea un cometido que corresponde detallar a la legislación autonómica, ésta debe proceder 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 (149.1.1 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. Siendo precisamente la

realidad física existente la 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 no 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.

Este es el sentido de la jurisprudencia, que mantiene sobre el particular una línea perfectamente consolidada (en realidad, a partir de la Sentencia de 23 de septiembre de 2008 [rec. cas. 4731/2004]; en el mismo sentido, SsTS de 10 de noviembre de 2008 [rec. cas. 7021/2004]; 23 de julio de 2009 [rec. cas. 1438/2005]; 28 de octubre de 2010 [rec. cas. 5718/2006]; 25 de marzo de 2011 [rec. cas. 392/2007]; 14 de julio de 2011 [rec. cas. 1543/2008]; 10 de febrero de 2012 [rec. cas. 1153/2008]; 10 de mayo de 2012 [rec. cas. 6585/2009]; 24 de septiembre de 2013 [rec. cas. 4767/2010]; 2 de octubre de 2013 [rec. cas. 3970/2010] y 8 de octubre de 2014 [rec. cas. 484/2012] , entre otras).

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Director