



Revista de Estudios de la Administración

Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

realal@inap.es

Instituto Nacional de Administración

Pública

España

Alonso Mas, María José; Alonso Mas, Adolfo Jesús

El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 296-297, 2005, pp.

129-162

Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461188008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana\***

**María José Alonso Mas**

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Valencia

**Adolfo Jesús Alonso Mas**

Secretario-Interventor de Administración Local

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL SUELO URBANO CONSOLIDADO POR LA URBANIZACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. A) Planteamiento: solar y suelo urbano consolidado en la legislación estatal y autonómica. B) Aproximación al concepto de suelo urbano consolidado en el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana. *a) Consolidación del suelo y cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización.* a') La envergadura de la obra urbanizadora como factor determinante de la consolidación del suelo en el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana. b') La conexión entre el concepto de suelo urbano consolidado y el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en la legislación autonómica. *b) Suelo urbano consolidado y operaciones de reforma interior.* c) *El caso especial de los solares obsoletos.* C) Incidencia del margen de apreciación del planificador en la elección del sistema de ejecución del planeamiento sobre la noción de suelo urbano consolidado. En particular, la viabilidad de las actuaciones integradas en suelo urbano consolidado. 3. CONCLUSIÓN.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La Ley 6/98, de 13-4, en su artículo 14, diferencia con claridad entre los derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano consolidado y en suelo urbano no consolidado. Ahora bien, no se ocupa de definir este par de conceptos, sino que su concreción se deja a la legislación autonómica<sup>1</sup>.

---

\* En trámite de corrección de pruebas se ha publicado en el Diario Oficial de las Cortes Valencianas el Proyecto de la Ley urbanística valenciana, que afecta sustancialmente a las cuestiones aquí tratadas no obstante, parece oportuno mantener el texto, dada la cantidad de asuntos pendientes a los que se aplica la LRAU.

<sup>1</sup> Puede verse, por ejemplo, P.M. FUENTES MARTÍN, «La quiebra del principio de igualdad básica constitucional en la regulación del suelo urbano», en *RDUMA*, 206, 2003, pp. 31 ss., quien pone de relieve la ausencia de homogeneidad en la legislación autonómica en relación con el concepto de suelo urbano consolidado. Incluso, *op. cit.*, pp. 44 ss., resalta que, en ocasiones, en último término todo dependerá de una decisión municipal (como el sometimiento de unos terrenos a operaciones de reforma interior o la decisión de ejecutar sistemáticamente, aunque sea mediante unidades de ejecución discontinuas); lo que considera grave, habida cuenta que la ley 6/98 configura un estatuto básico específico para el suelo urbano consolidado.

Sin embargo, las consecuencias de la consideración de un suelo urbano como consolidado o no son de gran envergadura, ya que todo el régimen de derechos y deberes de los propietarios depende de esta cuestión. La STC 54/2002, de 27-2, declaró inconstitucional la ley vasca 3/97, en la medida en que la misma exigía la cesión de un porcentaje de aprovechamiento en todo el suelo urbano, sin distinguir entre el consolidado y el no consolidado<sup>2</sup>.

Habría, pues, parecido más lógico que la ley estatal se hubiera encargado de definir ese par de conceptos, pero no lo ha hecho. Es más, cuando la STC 164/2001, de 11-7, se planteó la posible inconstitucionalidad del art. 14 de la Ley 6/1998, afirmó que el mismo era conforme al orden constitucional de competencias, en la medida, entre otras cosas, en que la ley estatal no define ese par de conceptos, sino que remite a la legislación autonómica; con el límite, naturalmente, de que ésta no puede desnaturalizar los mismos, y con el límite también de que debe mantener la subsistencia de esos dos conceptos. Así lo ha afirmado la STSJ de la Comunidad Valenciana dictada en el recurso 1/722/99, de 28-11-03.

Parece, por tanto, que estamos ante conceptos jurídicos indeterminados; si bien susceptibles de una mayor concreción por parte de la legislación autonómica.

Algunas Comunidades Autónomas han procedido a integrar ese par de conceptos<sup>3</sup>. Así, en ocasiones, como veremos, se entiende que el suelo está consolidado cuando se han cumplido los deberes de cesión, equidistribución y urbanización. Esto parece, a primera vista, bastante coherente con la ley estatal: si se han cumplido esos deberes, ¿cómo va a volver a exigirse su cumplimiento? Viceversa, parece que tiene sentido exigir el

Véase también S. GRAU ÁVILA, «El suelo urbano consolidado en la ley 6/98, sobre régimen del suelo y valoraciones», en *RDUMA*, 163, 1998, pp. 123 ss., quien resalta que el concepto de consolidación de la urbanización es esencial, en la medida en que el régimen de deberes en suelo urbano no consolidado es bastante similar al propio del suelo urbanizable.

<sup>2</sup> Antes de esta sentencia, L. PAREJO ALFONSO, y F. BLANC CLAVERO, *Derecho Urbanístico valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 188, afirmaban, sin embargo, que esa interpretación era contraria al orden de competencias reflejado en la STC 61/97, al implicar un régimen acabado del estatuto de la propiedad inmobiliaria. Consideran, en suma, que los arts. 14 ss. se limitaban a establecer unos mínimos, que podían ser elevados por la legislación autonómica.

<sup>3</sup> El art. 14 de la ley aragonesa 5/99 establece el carácter residual del suelo urbano consolidado. El art. 51 del decreto legislativo 1/00, de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el contrario, otorga carácter residual al suelo urbano no consolidado. En Andalucía, el art. 45 de la ley 7/02 atribuye el carácter residual al suelo urbano consolidado; de cualquier forma, este precepto exige al planeamiento general diferenciar entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado. Ello, a diferencia por ejemplo de lo que ocurre en Castilla y León, art. 12 de la ley 5/99, donde esa diferenciación es potestativa para el planeamiento.

cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución cuando nos encontremos ante una urbanización ilegal. Por lo demás, esto conecta, como veremos, con la cuestión, candente en el Derecho Urbanístico valenciano, relativa a los solares obsoletos y su régimen jurídico.

En la legislación valenciana, no existen normas que concreten suficientemente lo que significa el suelo urbano consolidado y el no consolidado. Sí se halla definido el suelo urbano consolidado por la edificación; pero, cuando el art. 14.1 de la ley estatal alude al suelo urbano consolidado, no se refiere al suelo que se clasifica como urbano por consolidación edificatoria, en los términos del art. 8. Precisamente, porque ese suelo urbano por consolidación edificatoria puede estar faltó de las más elementales infraestructuras de urbanización<sup>4</sup>.

En suma, es evidente que, cuando la ley 6/98 alude a «consolidación», no lo hace con un sentido unívoco, sino que el art. 8, cuando alude al suelo urbano por consolidación edificatoria, está refiriéndose a algo diferente a ese «suelo urbano consolidado» del art. 14.1.

Otra cosa sería que alguna Comunidad Autónoma incluyera dentro del concepto de suelo urbano consolidado, a efectos del art. 14.1 de la ley 6/98, el suelo urbano por consolidación edificatoria. Pero, aun así, podría plantearse si, con ello, la legislación autonómica no estará desnaturalizando el sentido del art. 14.1 de la ley básica estatal<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, art. 45.2 de la ley de Castilla-La Mancha 2/98 –hoy derogada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre–. El art. 92 de la ley Navarra 35/02 considera expresamente como suelo urbano no consolidado aquel caracterizado por estar edificado al menos en dos de las terceras partes del espacio servido por las redes de los servicios indicados en el precepto y precisar, para su completa urbanización, de la definición de unidades de ejecución.

<sup>5</sup> FUENTES MARTÍN, *op. cit.*, p. 40, señala acertadamente que el art. 8 a) de la ley 6/98 establece unos mínimos sin los cuales no podrán las Comunidades Autónomas considerar que un suelo urbano está consolidado por la urbanización.

L.M. LÓPEZ FERNÁNDEZ, «Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano», en *RDUMA*, 191, 2002, pp. 40 ss., afirma que la alusión que la STC 164/01 efectúa a «los límites de la realidad» podría concretarse de este modo. Pero la posición de este autor es más radical, ya que parece decir que, en todo caso, los terrenos del art. 8 a) deben considerarse como suelo urbano consolidado; sin que la legislación autonómica pueda etiquetarlos como suelo urbano no consolidado por el solo hecho de que en el mismo se prevean aprovechamientos objetivos superiores a los preexistentes o por el solo hecho de que sean necesarios mecanismos de equidistribución. Se basa, al efecto, en que, a su juicio, de la STC 164/01 se deduce la conexión del art. 14.1, exclusivamente, con el concepto de obra de urbanización, y no con el cumplimiento de deberes de cesión o equidistribución. En cualquier caso, añade que, desde esta perspectiva, se elimina la competencia autonómica para concretar lo que se entienda por suelo urbano consolidado, a que también alude esa sentencia; aun cuando señala también que a las Comunidades autónomas siempre les quedaría la posibilidad de incluir otros terrenos en suelo urbano consolidado.

Pero el suelo urbano por consolidación de la urbanización, aunque es aludido en el art. 10.2 del decreto 201/98, de 15-12, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento en la Comunidad Valenciana, no se halla definido en la normativa de esa Comunidad Autónoma en términos muy precisos. Sólo se alude al suelo cuyo grado de consolidación de la urbanización permitiría realizar actuaciones aisladas. Pero la propia flexibilidad con que la LRAU, art. 6, y el propio Reglamento de Planeamiento, arts. 103 ss., configuran los supuestos en que proceden las actuaciones aisladas y las integradas, impide que la cuestión quede definida con claridad<sup>6</sup>.

Esa falta de definición propicia una flexibilidad excesiva, que permite en apariencia dejar a la Administración urbanística un amplio margen para determinar cuándo nos encontramos ante suelo urbano consolidado por la urbanización y cuándo no<sup>7</sup>. Y esa indefinición resulta muy criticable, en la medida en que, en último término, se deja a la Administración urbanística la determinación de cuáles son los derechos y deberes de los propietarios. En alguna ocasión, como en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 28-11-03, se ha tratado de acotar el concepto de suelo urbano consolidado por la urbanización en el régimen urbanístico de esta Comunidad. En todo caso, el tema se complica en la medida en que el art. 10.2 del decreto 201/98 permite recurrir a las actuaciones integradas en suelo urbano consolidado por la urbanización. Como veremos, esta previsión es muy criticable; pero, en todo caso, pone de manifiesto que el concepto de consolidación por la urbanización es una noción sustantiva, no dependiente por tanto de la elección del sistema de ejecución del planeamiento.

<sup>6</sup> LÓPEZ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 23, apunta la posibilidad de definir el suelo urbano consolidado por contraposición a lo que es el suelo urbano no consolidado; en este sentido, el suelo urbano no consolidado sería aquel sujeto a operaciones sistemáticas o integradas. No obstante, añade que el problema es la propia imprecisión del término «actuación integral»; máxime cuando ese concepto difiere en las distintas legislaciones autonómicas.

Incluso, en la misma línea, afirma que es también impreciso el concepto mismo de actuación urbanística; se pregunta así si una simple operación de equidistribución, no ligada a otra de urbanización, sería incardinable en ese concepto. Concluye así que una operación realizada en dos fases separadas de equidistribución y urbanización se podría considerar integrada en su primera fase y aislada (por tratarse de un simple complemento de urbanización) en la segunda. En este sentido, llega a afirmar que no existiría diferencia sustancial entre las TAU y las unidades de ejecución discontinuas; señala así que, aun cuando podría en principio pensarse que los sistemas de actuación están pensados ante todo para urbanizar, la introducción del concepto de unidades de actuación en el art. 117.3 TRLS de 1976 apuntaba a la utilización de esos sistemas para realizar, sustancialmente, operaciones de simple equidistribución.

<sup>7</sup> En todo caso, L. PAREJO ALFONSO, y F. BLANC CLAVERO, *Derecho Urbanístico valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 187 ss., consideran que es precisamente la ordenación urbanística la que debe concretar cuándo nos encontramos ante uno u otro tipo de suelo; si bien entienden que es preciso, para que nos encontremos ante suelo urbano consolidado, que exista al menos el grado de urbanización mínima legalmente requerida.

Bien es verdad que, en la Comunidad Valenciana, no existe deber de cesión del aprovechamiento en todo el suelo urbano, tal como dispone el art. 19 de la ley 14/97. Pero también es cierto que éste no es el único dato diferencial en el régimen jurídico del suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado. De hecho, en esta Comunidad Autónoma, la cuestión se agrava a la vista de la regulación de la figura del agente urbanizador, que, en la práctica, supone que los propietarios afectados por una actuación urbanística ejecutada mediante este régimen tienen un deber añadido: retribuir al urbanizador por su labor<sup>8</sup>.

Por otra parte, la diferenciación entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado tiene una incidencia capital en relación con el coeficiente reductor del aprovechamiento objetivo, regulado en el art. 64 de la Ley valenciana 6/94. De acuerdo con este precepto, el planeamiento puede, en las áreas de reparto uniparcelarias en suelo urbano, establecer un coeficiente reductor del aprovechamiento objetivo. Aun cuando formalmente el sistema se presenta como una fórmula de determinación del aprovechamiento tipo, cosa que entra dentro de la competencia autonómica conforme a la STC 164/01, de 11-7, sin embargo, materialmente, nos encontramos ante un deber de cesión del aprovechamiento, que no es viable en suelo urbano consolidado<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Puede también ser problemático el art. 72 LRAU, que permite exigir cuotas de urbanización para la conversión de terrenos en solares. Lo cierto es que la exigencia de cuotas de urbanización se puede entender, no obstante, como sustitutivo del deber de urbanización. Lo que ocurre es que, en otros ámbitos territoriales, lo aplicable serán las contribuciones especiales. De hecho, el TS, en alguna ocasión, ha afirmado que estos tributos proceden precisamente cuando se trata de complementar la urbanización, como sucede cuando un terreno se trata de convertir en solar. Así, en su sentencia de 13-10-00 afirma que no se pueden exaccionar cuotas de urbanización cuando los afectados ya han cedido suelo y urbanizado la zona; de forma que sólo se trata de mejoras puntuales en la urbanización. En estos casos, afirma la sentencia que en su caso procederían las contribuciones especiales. La STS de 10-4-97 (A.6519) parte, también señala que las contribuciones especiales quedan circunscritas a las zonas consolidadas; mientras que, cuando se trate de zonas de nueva urbanización, lo procedente será imponer cuotas de urbanización. Y la STS de 6-6-88 (A.4639), con base en los arts. 145 ss. TRLS de 1976, afirma que las contribuciones especiales están pensadas, entre otros casos, para las actuaciones aisladas en suelo urbano.

Es verdad, no obstante, que el Decreto legislativo 2/2004, de 5-3, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, arts. 28 ss., no exige explícitamente que en estos casos se exijan contribuciones especiales. PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, *op. cit.*, p. 506, entienden que, en el sistema de la LRAU, no es posible acudir a las contribuciones especiales cuando se trata de convertir terrenos en solares, ya que entonces no nos encontramos ante un especial beneficio, sino ante el cumplimiento de un deber urbanístico. Pero pensemos que no toda conversión de un terreno en solar exige una actuación integrada. Sin embargo, del art. 72.3 y del art. 74 se puede deducir la conclusión de los autores citados, incluso en el caso de las actuaciones aisladas.

Véase E. PORTO REY, «¿Reparto de aprovechamientos y cargas en suelo urbano consolidado?», en *RDUMA*, 167, 1998, pp. 125 ss.

<sup>9</sup> Véase F. ROMERO SAURA, y J.L. LORENTE TALLADA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Bancaja-Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1996, pp. 305 ss., que resaltan

Así lo ha afirmado la STSJ de la Comunidad valenciana 291/03, de 20 de febrero. Y ello es así por cuanto dicho coeficiente reductor no es un mecanismo de equidistribución de cargas y beneficios, sino solamente de cargas; en efecto, se trata de que los propietarios afectados cedan a la Administración actuante un porcentaje del aprovechamiento objetivo, del que directamente se va a beneficiar la misma y no los restantes propietarios afectados por la actuación; se trata, en suma, de un mecanismo de obtención de terrenos dotacionales en estas áreas de reparto uniparcelarias, a pesar de que, en suelo urbano, del art. 75 se deduce que las cesiones de dotacional público son compensables mediante reservas de aprovechamiento o como mecanismos de obtención del excedente de aprovechamiento<sup>10</sup>. En suma, la potestad autonómica para determinar

que este coeficiente reductor no sólo afecta al aprovechamiento objetivo, sino también al tipo (que, en las áreas de reparto uniparcelarias, coincide con el aprovechamiento objetivo, salvo que esa parcela aún no sea solar, en cuyo caso deberá tenerse en cuenta a estos efectos la superficie del dotacional colindante) y sobre el aprovechamiento subjetivo, ya que éste está en función del tipo.

De la misma manera, también puede plantear problemas el llamado canon de urbanización a que alude el art. 80 LRAU, si el mismo se pretende aplicar al suelo urbano consolidado. En cambio, el caso de las contribuciones especiales es distinto, ya que aun en suelo urbano consolidado puede ser que se obtenga un beneficio especial por determinada obra. A mi juicio, la clave radica en que el art. 80 de la LRAU se refiere a los casos en que la implantación de ciertas infraestructuras se defiere o se anticipa a la total urbanización de los solares; la clave está, pues, en ese desfase temporal. Hay que tener en cuenta que las contribuciones especiales, sin perjuicio de anticipos a un año vista, sólo pueden exigirse una vez la obra ha sido ya ejecutada –art. 33 del Decreto legislativo 2/2004-. Sobre el canon de urbanización, véase la reciente STSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de junio de 2004, que pone el énfasis en ese desfase temporal.

<sup>10</sup> Comparto en este sentido, con carácter general, la afirmación de F. ROMERO SAURA, y J.L. LORENTE TALLADA, *op. cit.*, pp. 281 ss., cuando afirman que en la LRAU el concepto de aprovechamiento tipo ya no es un referente para el cálculo de excesos o defectos de aprovechamientos (dicho en otros términos, un referente de la equidistribución de cargas y beneficios), sino que el resultante siempre es un exceso de aprovechamiento objetivo, nunca un defecto; y añaden que prueba de ello es que esa Ley declaró inaplicable en la Comunidad valenciana el art. 152 TRLS de 1992, que regulaba los déficits de aprovechamiento.

En realidad, sí puede haber supuestos de déficit de aprovechamiento objetivo; por ejemplo, en el caso de los dotacionales, donde el aprovechamiento tipo es superior a cero, que es el aprovechamiento objetivo. Pero, en las áreas de reparto uniparcelarias, el resultado global será siempre un defecto de aprovechamiento subjetivo sobre el materializable en la parcela, aunque individualmente considerando el dotacional colindante adolezca de un déficit, cuando se aplique el coeficiente reductor. Ello, salvo en el caso del art. 29 de la ley 6/98, en cuanto al supuesto en que el plan no atribuya a u terreno aprovechamiento lucrativo. Pero, en este caso, no tiene sentido el área de reparto uniparcelaria.

L.M. LÓPEZ FERNÁNDEZ, «Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano», *cit.*, p. 22, se pregunta precisamente si, en relación con el suelo urbano consolidado, existe también el deber de cesión de dotacionales necesarios para convertir el terreno en solar. La STSJ de Madrid de 25-11-00, que este autor comenta detalladamente, se decanta por una respuesta positiva, al considerar que ello entra dentro del deber de completar la urbanización a que alude el art. 14.1 de la ley 6/98. Sin embargo, el propio autor reconoce que de la STC 164/01, cuando la misma afirma

las fórmulas de cálculo del aprovechamiento tipo (o de otro concepto que cumpla la misma función) tiene el límite de que, con ello, no se puede desvirtuar ni la consagración de una serie de derechos y deberes básicos en la legislación estatal, ni tampoco la misma función de tales fórmulas de determinación del aprovechamiento, que no es otra, conforme a la legislación estatal básica, que lograr la equidistribución de beneficios y cargas.

Por lo demás, y aunque la cuestión exceda del contenido de este trabajo, la sentencia 54/2002, implícitamente, pone en tela de juicio, no sólo el coeficiente reductor, sino también las bases de la gestión urbanística establecidas en la LRAU, en la medida en que gran parte de los mecanismos en ella contenidos no buscan la equidistribución de cargas y beneficios, que es la finalidad de la gestión del planeamiento de acuerdo con la legislación básica estatal, sino que pivotan en torno a la simple equidistribución de cargas. Tal ocurre, precisamente, con las áreas de reparto uniparcelarias previstas en la LRAU, y también con otros mecanismos previstos en la misma, como las transferencias de aprovechamiento urbanístico, que tienen un sentido bien diferente en la LRAU que el que tenían en la legislación supletoria estatal<sup>11</sup>. Notemos, en todo caso, que la legislación valenciana parece considerar que la unidad de ejecución es el ámbito de equidistribución de cargas y beneficios, de forma que al área de reparto le corresponde la determinación del aprovechamiento tipo exclusivamente; y ello, en la medida en que las cargas de urbanización pueden ser de distinta intensidad según la unidad de ejecución ante la que nos encontremos.

que la necesidad de obtener los dotacionales por expropiación es una consecuencia del art. 33.3 CE, y no del art. 14.1 de la ley 6/98, se deduce justamente lo contrario. Y de esto mismo infiere, *op. cit.* pp. 36 ss., que, para esta sentencia, la noción de consolidación debe ir necesariamente ligada al grado de urbanización, y a la realización, por tanto, de obras destinadas a la obtención de los servicios urbanísticos.

Por lo demás, critica la mención que la sentencia realiza al art. 33.3 CE, ya que ello, en su opinión, llevado a extremos, conduciría a la declaración de inconstitucionalidad de cualquier deber de cesión gratuita en cualquier clase de suelo; si bien de la argumentación posterior del TC se deduce otra cosa.

J.M. PALAU NAVARRO, «La gestión del suelo urbano en la legislación urbanística valenciana», en *RDUMA*, 211, 2004, p. 30, afirma que en suelo urbano consolidado las transferencias de aprovechamiento no son viables, dado lo que dispone el art. 14.1 de la ley 6/98, y pese a lo que establece la LRAU en su art. 76. Por lo demás, en relación con las reservas de aprovechamiento aludidas en el texto, este autor, *op. cit.*, pp. 32-33, añade que las mismas no son viables en las áreas de reparto uniparcelarias; por lo demás, parece afirmar que este mecanismo es semejante a la ocupación directa que regulaba el TRLS de 1992.

<sup>11</sup> F. ROMERO SAURA, y J.L. LORENTE TALLADA, J.L., *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, *cit.*, pp. 478 ss.

## **2. EL SUELO URBANO CONSOLIDADO POR LA URBANIZACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

### **A) Planteamiento: solar y suelo urbano consolidado en la legislación estatal y autonómica**

El art. 6.1 de la LRAU nos ofrece un concepto técnicamente bastante preciso de lo que debe entenderse por solar; por lo demás, los requisitos de éste en la legislación valenciana son notablemente superiores a los que se prevén en la legislación supletoria estatal.

Ese concepto, por lo demás, es matizado por el art. 6.4 LRAU. Este precepto viene a decir que no nos encontraremos ante un solar en los casos en que se reúnan los requisitos técnicos del art. 6.1 y, sin embargo, la parcela carezca de conexión con las redes de servicios. Esto debe interpretarse en consonancia con la jurisprudencia del TS, que, bajo la vigencia del TRLS de 1976, negó ya la condición de suelo urbano a aquellos terrenos que, si bien técnicamente se podían considerar solares, sin embargo se hallaban totalmente aislados y desconectados de toda red urbanizadora. Es la doctrina, que arranca en 1990, que exige que, para que el suelo sea urbano, el mismo se halle inserto en la malla urbana<sup>12</sup>. Ello es una postura totalmente lógica, ya que de otro modo deberían considerarse suelo urbano aquellas parcelas situadas en suelo no urbanizable, que aisladamente dispusieran de los servicios propios del suelo urbano (granjas o chalets aislados, por ejemplo).

---

<sup>12</sup> Puede citarse, por ejemplo, la STS de 25-3-92(A.3393), o la de 29-1-92(A.1241), así como la de 21-1-92(A.716). El art. 92 de la ley Navarra 35/02 considera suelo urbano a aquel caracterizado por formar parte de una trama urbana dotada de urbanización idónea que confiera a las parcelas que formen parte de dicha trama la condición de solar. El precepto añade que reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos que han de reunir los servicios urbanísticos para que puedan considerarse idóneos para servir a las edificaciones o instalaciones previstas por la ordenación urbanística. Asimismo, se considera suelo urbano aquel caracterizado por ser integrable en la trama urbana por contar con una urbanización que únicamente requiera ser completada mediante obras accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas, para que éstas adquieran la condición de solar. De este precepto parece derivarse un concepto estricto de malla urbana, de tal forma que, en caso de inserción en la misma, la conversión en solar sólo requiera de obras accesorias; con lo que parece que se está aludiendo a casos como los previstos en el art. 40 RGU. En sentido parecido, el art. 12 de la ley gallega 9/02 alude al suelo urbano consolidado, integrado por los solares así como por 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 de escasa entidad que pueden ejecutarse simultáneamente con las de edificación o construcción. Es decir, se recoge un concepto material de suelo urbano consolidado.

Ahora bien, si es cierto que la legislación valenciana define con bastante precisión lo que es solar, sin embargo este concepto no se identifica, o no se identifica necesariamente, con el suelo urbano consolidado<sup>13</sup>. En efecto, el art. 14.1 de la ley 6/98 diferencia entre esos dos conceptos, ya que afirma que, dentro de los deberes de los propietarios del suelo urbano consolidado, se encuentra, en su caso, el de realizar las operaciones necesarias para convertir su parcela en solar. En este sentido se pronuncia la STSJ del País Vasco de 28-5-03, donde se afirma que se tratará de terrenos que pueden simultáneamente convertirse en solares o bien respecto de los cuales las obras complementarias de urbanización han de ser aseguradas mediante fianza, en los términos del art. 40 RGU. Otra cosa sería que la legislación autonómica procediera a equiparar suelo urbano consolidado con solar; quizás ello sí podría entrar dentro del margen que dicha legislación tiene para configurar el concepto de suelo urbano consolidado, sobre todo, desde el momento en que el propio concepto de solar se define también por la legislación autonómica.

Por lo demás, LÓPEZ FERNÁNDEZ<sup>14</sup> afirma que el problema radica, en cualquier caso, en que, en la práctica, resulta muy impreciso determinar cuándo se darán los requisitos imprescindibles para que una obra pueda ser realizada de forma aislada, asegurando su urbanización de forma simultánea a su edificación.

De cualquier forma, el art. 45.2 de la ley andaluza 7/02, si bien en principio atribuye a los solares la condición de suelo urbano consolidado, lo hace sólo en la medida en que los mismos no se hallen comprendidos dentro de los supuestos definidos en el precepto como suelo urbano no consolidado, como puedan ser aquellos terrenos incluidos en áreas con un aprovechamiento objetivo muy superior al existente, de forma que se requiera una mejora o incremento de los servicios públicos y de urbanización preexistentes. El tema conecta en cierto modo con la problemática de los solares obsoletos y con la reurbanización, cuestiones a las que haremos alusión más tarde; en todo caso, podemos adelantar que nos parece criticable que el ejercicio de la *potestas variandi* pueda comportar, sin más, la pérdida de la condición de suelo urbano consolidado.

Pero sí es evidente que, cuando el art. 14.1 alude al suelo consolidado, se refiere a aquel que tiene un cierto grado de urbanización. Implícita-

---

<sup>13</sup> Puede verse GRAU ÁVILA, *op. cit.*, pp. 126 ss. El autor añade que, en el contexto de la ley 6/98, lo único claro es que existe un concepto, el de solar, definido por la legislación autonómica, y un concepto de suelo urbano transformado, es decir, que reúne los requisitos del art. 8 a) de la ley 6/98. Pero añade que las situaciones intermedias resultan poco precisas.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 25.

mente así se deduce del art. 40 RGU, que, al tratar de los casos en que se trata de convertir terrenos en solares simultáneamente a su edificación, alude en su apartado tercero a todas las infraestructuras precisas para que se puedan prestar los servicios públicos necesarios, tales como redes de saneamiento de agua o abastecimiento, alumbrado público o pavimentación de aceras y calzada, *hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que se hallen en funcionamiento*<sup>15</sup>.

## B) El concepto de suelo urbano consolidado en el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana

### a) *Consolidación del suelo y cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización*

#### a') *La envergadura de la obra urbanizadora como factor determinante de la consolidación del suelo en el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*

El precepto que más se aproxima al concepto de suelo urbano consolidado por la urbanización en la legislación valenciana es el art. 10.2 del decreto 201/98. No debe perderse de vista que una de las directrices que inspiraron este decreto fue justamente la adaptación del régimen urbanístico valenciano a las pautas de la ley estatal 6/98; y esto se nota bastante en relación con la clasificación del suelo. En efecto, cuando se aprobó la LRAU, estaba vigente el TRLS de 1992, que apenas contenía normas básicas en esta materia, más allá de la alusión a una clasificación tripartita; sin que esas normas básicas definieran el suelo urbano y el urbanizable.

El art. 10.2 se refiere al suelo urbano que, excepcionalmente, es posible ejecutar mediante actuaciones integradas. En efecto, de la Exposición de Motivos de la LRAU literalmente parece desprenderse que la clasificación del suelo es lo accesorio, y que lo principal y decisivo es el sistema de ejecución del planeamiento; es decir, que la clasificación depende del sistema de ejecución por el que haya optado el planificador. La doctrina, sin embargo, tempranamente<sup>16</sup>, consideró que, a la vista del princi-

<sup>15</sup> El art. 19.1 c) de la ley valenciana 3/2004, de 30 de junio, señala que en el certificado de finalización de la obra, entre otras cosas, se hará constar la suficiencia de los servicios urbanísticos exigibles según la licencia municipal de edificación y la conexión con las redes de infraestructuras correspondientes, y, en su caso, las garantías necesarias para la reposición de los servicios e infraestructuras afectados provisionalmente.

<sup>16</sup> Así, por ejemplo, F. ROMERO SAURA, y J.L. LORENTE TALLADA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana, cit.*, pp. 238 ss.

pio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, era obvio que la elección del sistema debía estar condicionada por el grado de urbanización del suelo. Y, de hecho, la Ley 6/98, al reintroducir con carácter básico criterios sustantivos en la determinación de cuándo nos encontramos ante suelo urbano, exige una reinterpretación de la normativa autonómica, en la línea apuntada por estos autores. Da la impresión de que la intención del decreto 201/98 ha sido justamente ésta.

De los arts.6 LRAU y 103 y 104 del decreto 201/98, se desprende que en suelo urbanizable sólo son viables las actuaciones integradas; mientras que, en el suelo urbano, la regla general será la actuación aislada (asistemática), y sólo excepcionalmente serán viables las actuaciones sistemáticas o integradas. El art. 10.2 del decreto 201/98 concreta cuáles son esos supuestos excepcionales<sup>17</sup>. En ambos casos, se trata de terrenos que estaban clasificados como urbanos con anterioridad a la LRAU y que, o bien están consolidados por la edificación, o bien poseen tal grado de urbanización que sería viable su ejecución mediante actuaciones aisladas, considerando sin embargo el planeamiento más conveniente ejecutarlos mediante actuaciones integradas.

Así, en primer lugar, el art. 10.2 del decreto 201/98 nos dice cuáles son los requisitos necesarios para que nos encontremos ante suelo urbano por consolidación edificatoria. El art. 8 de la ley 6/98 establece con carácter general unos requisitos mínimos de urbanización para que un terreno pueda ser considerado como urbano; pero, a continuación, permite sin embargo que, en los términos de la legislación autonómica, se clasifiquen

<sup>17</sup> En todo caso, de esta regulación se deduce que, a la hora de determinar cuándo estamos ante suelo urbano consolidado o no, no nos sirve el precedente sentado por el decreto ley 5/96 y después por la ley 7/97. Estas normas disponían que sería exigible el deber de cesión del 10% del aprovechamiento tipo en el suelo urbano en que se actuara de forma sistemática. De aquí podría deducirse, si se tomara en cuenta esta regulación como antecedente legislativo, que el suelo urbano consolidado por la urbanización sería aquel ejecutado mediante actuaciones aisladas; mientras que, cuando en suelo urbano se procediera mediante actuación integrada, no estaríamos ante suelo urbano consolidado. Esta conclusión, en apariencia, es coherente con la línea que parece apuntar la Exposición de Motivos de la LRAU, es decir, con la subordinación de la clasificación del suelo a la ejecución del sistema de ejecución del planeamiento. Sin embargo, me parece rechazable, por varias razones. En primer lugar, porque esas normas estatales (además de que eran inconstitucionales, al no dejar a las CCAA margen alguno de concreción del porcentaje de cesión; puede verse, al respecto, entre otras muchas, STC 178/2004, de 21 de octubre) tuvieron una vigencia muy efímera; y no parece razonable, por tanto, que puedan ser consideradas un precedente determinante para la interpretación de una norma autonómica. En segundo lugar, porque esas normas tenían por finalidad determinar cuándo existía un deber de cesión del porcentaje de aprovechamiento; pero, en este punto, como ya he hecho notar, la legislación valenciana equipara todo el suelo urbano.

Pero, además, del propio tenor del art. 10.2 del Reglamento de Planeamiento se deduce que el suelo urbano consolidado por la urbanización puede en algún caso, excepcionalmente, ejecutarse mediante actuación integrada; aunque, como veremos, es dudosa la legalidad del precepto.

asimismo como urbanos terrenos que carezcan de uno o varios de esos requisitos, siempre que hayan alcanzado el grado de consolidación de la edificación previsto en esa legislación. Como antes hemos apuntado, no tiene sentido, más bien al contrario, identificar ese suelo urbano por consolidación edificatoria con el suelo urbano consolidado; precisamente porque, en esos terrenos, hará falta una operación urbanizadora de cierta envergadura, y carece de sentido que, en esos casos, el régimen de la propiedad se rija por el art. 14.1 de la ley 6/98.

Pero, en segundo lugar, el art. 10.2 alude también a los terrenos que posean tal grado de consolidación de la urbanización que sea permisible la realización en ellos de actuaciones aisladas, pero en los que se acuerde actuar de forma sistemática, mediante actuaciones integradas. Esto sí hace referencia, entendemos, al suelo urbano consolidado del art. 14.1 de la ley 6/98; pero es la mayor aproximación que a ese concepto tenemos en la legislación valenciana.

De acuerdo con todo lo expuesto, el suelo urbano consolidado, en la legislación valenciana, estaría formado tanto por los solares como por aquellos terrenos que, sin tener esa condición, poseen tal grado de urbanización que sería viable su ejecución mediante actuaciones aisladas; si bien el Reglamento de Planeamiento, como acabamos de ver, añade que, tratándose de terrenos clasificados como urbanos antes de la entrada en vigor de la LRAU, sería posible optar en ellos por una actuación integrada. O, como afirma la sentencia del TSJ de la Comunidad valenciana de 28-11-03, antes citada, el suelo urbano por consolidación de la urbanización haría referencia (además de a los solares, se entiende) a aquellos terrenos en que la obra urbanizadora a realizar para alcanzar la condición de solar sea mínima, al hallarse ya ejecutadas las redes de servicios. Esta sentencia añade, por lo demás, que esta conclusión conecta con el art. 6.4 LRAU y con la doctrina de la malla urbana; en suma, cuando un terreno se halle inserto en la malla urbana, aun cuando le falte algún requisito para ser solar, sería suelo urbano consolidado. Y concluye que el suelo urbano no consolidado, a efectos del art. 14.1 LRAU, será aquel cuya conversión en solar exija la realización de operaciones de transformación urbanística de cierta envergadura, como ocurrirá normalmente con el suelo urbano sujeto a un plan de reforma interior<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> De hecho, la sentencia dictada en el recurso 722/99 afirma que los terrenos en cuestión eran suelo urbano consolidado, y al respecto señala que la operación a realizar era de escasa envergadura; y que, de hecho, en el informe del asesor jurídico municipal, se afirmaba que los terrenos poseían los servicios urbanísticos. Por lo demás, el Arquitecto municipal había asimismo informado que las obras a realizar consistían en el retranqueo de las fachadas, la ampliación y pavimentación de la

Por lo demás, del art. 10.2 del decreto 201/98 se deduce también algo que hemos apuntado con anterioridad: la clasificación del suelo no puede ser nunca algo que dependa exclusivamente del sistema de ejecución elegido, sino que el grado de urbanización del terreno es determinante, aun cuando es cierto que el art. 6 LRAU y los arts. 103 y 104 del Reglamento de Planeamiento confieren en determinados casos un cierto margen de apreciación a la Administración urbanística.

Es decir, ante la falta de definición normativa del suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana, parece lógico acudir a un criterio material, consistente en el grado de urbanización efectiva de los terrenos. Así, el art. 45.2 de la ley andaluza 7/02 considera suelo urbano no consolidado, entre otros supuestos, aquel que carezca de urbanización consolidada por precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante áreas integrales de reforma interior, incluso las dirigidas al establecimiento de dotaciones<sup>19</sup>.

En todo caso, el requisito de que el suelo se halle inserto en la malla urbana es necesario, pero resulta insuficiente a efectos de considerar que

acera y la reinstalación subsiguiente del alumbrado público; operaciones, obviamente, de muy poca magnitud. De ese informe, añade la sentencia, se deduce que los terrenos estaban perfectamente enlazados con la red de servicios; y que, aun cuando en ese informe se afirma que los servicios debían ser extendidos, era obvio, de acuerdo con la documentación existente, que esa extensión lo sería sólo en los escasos metros en que las fachadas se hubieran retranqueado. En suma, nos encontramos ante una aplicación del art. 40 RGU, que tiene su correlato en el art. 73 LRAU. De cualquier forma, del art. 27.3 de la ley 3/2004 parece deducirse que, incluso en estos casos, la licencia de edificación es un acto independiente del proceso de gestión urbanística tendente a la conversión del terreno en solar, y que debe ser objeto de un expediente independiente. Es decir, parece que el precepto deroga el art. 73 LRAU, que alude a la licencia por la que simultáneamente se autoriza la construcción y la conversión del terreno en solar. Si ésta ha sido la intención de la nueva ley, habría sido conveniente una derogación expresa en este punto de la LRAU, ya que se trata de una cuestión de notoria importancia.

<sup>19</sup> El art. 92 de la ley Navarra 35/02 considera suelo urbano no consolidado aquel caracterizado por «contar con urbanización que, proporcionando como mínimo acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, demande para su consolidación actuaciones que excedan de las obras accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas o su reforma, renovación o mejora mediante la definición de unidades de ejecución».

Particularmente tendrán esta consideración aquellos terrenos urbanizados en los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente, o prevea actuaciones de remodelación o de reforma interior que requieran llevar a cabo operaciones de equidistribución entre los afectados». El precepto liga las exigencias de urbanización con los cambios de planeamiento y con las operaciones de equidistribución y de reforma interior. En cualquier caso, esta norma nos parece criticable en cuanto que subordina la consolidación del suelo al ejercicio de la *potestas variandi*.

el suelo urbano está consolidado por la urbanización si nos atenemos a la legislación vigente en algunas Comunidades Autónomas<sup>20</sup>.

*b') La conexión entre el concepto de suelo urbano consolidado y el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en la legislación autonómica*

Ahora bien, no hay que perder de vista que la noción de suelo urbano consolidado, en el art. 14 de la ley 6/98, conecta el régimen de deberes de los propietarios; y que el deber de equidistribución de beneficios y cargas se conecta con el suelo urbano no consolidado<sup>21</sup>. La misma idea se deduce, a mi juicio, del art. 28 de la ley 6/98, que, al aludir a la valoración del suelo urbano no consolidado, toma como base para la aplicación del valor básico de repercusión el aprovechamiento resultante del ámbito de gestión

<sup>20</sup> El art. 45 de la ley 2/98, de Castilla-La Mancha, aludía a los terrenos en que «se prevea una ordenación diferente de la existente y estén integrados en áreas ya ocupadas por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de servicios y delimitadas, bien por Zonas de Ordenación Urbanística, bien por núcleos de población, en la forma que precisen las correspondientes Instrucciones Técnicas de Planeamiento». En estos casos, el precepto señalaba que sería precisa la delimitación de unidades de ejecución y que nos encontraremos ante suelo urbano no consolidado. Creo que de aquí se puede deducir que la inserción en la malla urbana, en esa Comunidad Autónoma, no siempre sería suficiente para que podamos hablar de suelo urbano consolidado.

El problema que plantea este precepto es que incluye en estos casos los cambios de planeamiento; lo que nos parece criticable, a la vista de la STS de 16-12-93, a la que después haremos alusión.

<sup>21</sup> Así, GRAU ÁVILA, *op. cit.*, pp. 128 ss., afirma que la noción de urbanización consolidada debe ser objeto de una interpretación sistemática. En este sentido, señala que la falta de consolidación requiere la delimitación de un ámbito de desarrollo al que referir esa ausencia de consolidación; ya que en otro caso no podría ser aplicable el régimen de cesiones. El ámbito debe además, de hecho, requerir un desarrollo urbanístico, y no simplemente estar requerido de operaciones que completen la urbanización.

El autor añade, en todo caso, que en los supuestos dudosos hay que inclinarse a favor de la consolidación, ya que la no consolidación comporta fuertes gravámenes para el propietario. A este respecto, pensemos incluso que, cuando una zona se halla consolidada por la edificación, y las edificaciones se hallan amparadas en licencia, cabe presumir, en principio, que el suelo también estará consolidado por la urbanización, ya que no tiene sentido presumir que el Ayuntamiento ha actuado ilegalmente al otorgar las licencias de edificación. Por otra parte, podemos traer a colación el controvertido alcance de la disposición transitoria quinta del TRLS de 1992; en concreto, si la misma alude exclusivamente al deber de cesión.

Por último, añade que puede existir consolidación debida a la previa realización de actuaciones administrativas que hagan inviable la aplicación del art. 14.2 de la ley 6/98, como por ejemplo los terrenos que han sido previamente reparcelados, los casos en que la Administración haya otorgado una licencia de edificación (con o sin la obligación simultánea de urbanizar) o incluso los supuestos en que, a efectos fiscales o catastrales, se haya considerado por la Administración que nos encontramos ante suelo urbano consolidado. Esto último, sin embargo, no es una opinión unánime en absoluto.

correspondiente; mientras que, cuando se trate de suelo urbano consolidado por la urbanización, la base sobre la que se aplicará el valor básico de repercusión será el concreto terreno de que se trate.

Por ello, tiene su lógica la legislación autonómica que asume una perspectiva teleológica y vincula el concepto de suelo urbano consolidado al previo cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, no sólo al deber de urbanización. De la misma manera, en otras leyes autonómicas se afirma expresamente que, dentro del suelo urbano no consolidado, se incluyen aquellos terrenos cuyo aprovechamiento objetivo es muy superior al subjetivo que corresponde al propietario, salvo que se hayan cumplido previamente los deberes inherentes a la equidistribución<sup>22</sup>. Es el caso, entre otros, del art. 12 de la ley de Castilla y León 5/99. El art. 45.3 del Decreto Legislativo 1/2004, de Castilla-La Mancha, establece que dentro del suelo urbano no consolidado se comprenden aquellos terrenos con un aprovechamiento objetivo superior al realmente existente, cuya materialización podrá verificarse potestativamente mediante transferencias de aprovechamiento, parece aludirse al suelo que no se halla consolidado por la edificación. Sin embargo, esto no parece ser acorde con el sentido del art. 14.1 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones, que, cuando alude al suelo urbano consolidado, incluye el caso de los solares aún sin edificar.

Y el art. 63 de la ley murciana 1/01 es meridianamente claro, cuando señala que tendrán la consideración de suelo urbano consolidado por la urbanización los terrenos en que no resulte necesario el desarrollo de mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas. En cambio, cuando sea precisa la equidistribución de cargas y beneficios, y por ello se delimiten unidades de ejecución, estaremos, de acuerdo con el precepto, ante suelo urbano no consolidado, salvo en el caso, curiosamente, de las operaciones de renovación o mejora urbana. Más adelante volveremos sobre estas cuestiones.

La ley gallega 9/02, art. 12, alude al suelo urbano no consolidado como aquel que carece de las características propias del suelo urbano consolidado y, en todo caso, los terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas; así como el integrado por aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente.

---

<sup>22</sup> En otros casos, como el del art. 45 de la ley andaluza 7/02, se hace más bien referencia a áreas con aprovechamiento objetivo muy superior al preexistente, pero este precepto parece conectar la cuestión, más que con la equidistribución, con la urbanización, ya que alude a áreas y no a parcelas, y también a la insuficiencia de los servicios preexistentes de cara a materializar ese aprovechamiento objetivo.

te, así como por las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento. La referencia a las urbanizaciones ilegales recientes parece que alude a la inexistencia de equidistribución previa de cargas y beneficios, además de a posibles deficiencias de la urbanización<sup>23</sup>.

Bien es verdad que, de cualquier forma, cuando poco haya que urbanizar poco también habrá que equidistribuir, normalmente; por el contrario, en supuestos por ejemplo en que deban realizarse amplias operaciones de reforma interior, habitualmente también serán necesarias importantes operaciones de equidistribución<sup>24</sup>. En todo caso, como veremos, lo que no es sostenible es que, como consecuencia del legítimo ejercicio de la potestad de planeamiento, puedan volver a exigirse sin más los deberes de equidistribución. Después me referiré a esta cuestión.

### **b) Suelo urbano consolidado y operaciones de reforma interior**

Como antes he apuntado, parece lógico considerar que el suelo urbano no consolidado será una realidad frecuente cuando sea preciso realizar

<sup>23</sup> Los arts. 19 y 20 de esta ley definen el distinto régimen de derechos y deberes según el suelo urbano se halle o no consolidado.

<sup>24</sup> Esta relación se pone de manifiesto, por ejemplo, en el art. 45 del Decreto Legislativo 1/2004, de Castilla-La Mancha. El precepto señala previamente que pertenecerán al suelo urbano, entre otros, los terrenos que el planeamiento territorial y urbanístico adscriba a esta clase legal de suelo, medianamente su clasificación, por (entre otros casos) estar ya completamente urbanizados por contar, como mínimo y en los términos que se precisen en las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento, con los servicios legalmente precisos para la condición de *solar o, estar parcialmente urbanizados por faltar, bien alguna obra de urbanización, bien la cesión de la superficie de suelo cuyo destino sea el de espacio público como consecuencia de modificación de alineaciones, siempre que la deficiencia sea subsanable mediante la ejecución de un proyecto de urbanización simplificado*, simultánea a la del proyecto de edificación. Pues bien, estos terrenos tendrán la consideración de suelo consolidado por la edificación y urbanización cuando el planeamiento mantenga respecto de los mismos, sin incremento alguno, el aprovechamiento preexistente; en cambio, cuando sea necesaria una operación de reforma interior o se les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al preexistente, se considerarán suelo no consolidado. En suma, para que el suelo sea urbano hace falta que la operación de urbanización no sea de envergadura; para que además esté consolidado, es preciso que el aprovechamiento objetivo no se incremente sobre el preexistente, ya que en este caso será precisa la equidistribución y quizás la adecuación de la urbanización; ésta es la razón de ser de la norma. En todo caso, el art. 29.2 señala que los planes de reforma interior deben diferenciar entre las áreas para operaciones de urbanización de las áreas para operaciones de edificación, lo que seguramente hará referencia a áreas ya urbanizadas pero con terrenos susceptibles de inclusión en el Registro de solares. Lo que parece decir esta ley es que, en estos casos, tampoco nos encontraremos ante suelo urbano consolidado; pero ello no se aviene con lo previsto en el art. 14.1 de la ley 6/98, por lo que la referencia a las operaciones de reforma interior, a nuestro juicio, debe entenderse efectuada a las operaciones que comporten reurbanización, y no las de simple edificación.

operaciones de reforma interior. Así, la antes citada sentencia del TSJ de la Comunidad valenciana de 28-10-03 afirma que puede existir suelo urbano sin urbanización consolidada, pero se tratará de suelo en que sea preciso realizar operaciones urbanísticas de cierta envergadura, como el suelo sujeto a planes de reforma interior<sup>25</sup>.

Lo que ocurre es que el art. 23 LRAU dispone que, cuando se apruebe un plan de reforma interior, la regla general es que se producirá la desclasificación automática del suelo, que pasará a ser urbanizable. Ahora bien, el precepto permite que el propio plan de reforma interior clasifique esos terrenos como urbanos.

El decreto 201/98, art. 11.2, dispone que se clasificarán como urbanizables los terrenos que deban desarrollarse mediante un plan de reforma interior; pero exceptúa los casos en que el plan de reforma interior disponga la procedencia de actuaciones aisladas y los supuestos previstos en el art. 10.2 del decreto 201/98. Es decir, en primer lugar, el Regla-

<sup>25</sup> Así, la STSJ del País Vasco de 28-5-03, tras señalar que el suelo consolidado por la urbanización es aquel en que no son precisas operaciones de equidistribución, añade: «A la anterior doctrina que la Sala asume plenamente, hoy cabe añadir que, en síntesis, lo que diferencia al suelo urbano no consolidado es el estar conforme al planeamiento sometido a operaciones integrales de urbanización, renovación o edificación que hacen imposible su edificación sin dar cumplimiento a los deberes a que alude el art. 14.2 en sus apartados a), en relación con la cesión del suelo necesario para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas; del apartado d) en relación con la equidistribución de beneficios y cargas,; y del apartado e) en relación con operaciones de urbanización integral.»

De cualquier modo, el art. 9 de la ley riojana 10/98 establece que se considera suelo urbano no consolidado aquel que requiera procesos integrales de edificación o de urbanización; el suelo urbano consolidado se compone por aquellas áreas señaladas por el planeamiento con ese carácter al no ser precisas en las mismas esas actuaciones integrales de edificación o de urbanización. Pero el precepto añade que podrán tener la consideración de suelo urbano consolidado las áreas sometidas a procesos de reforma interior; lo que, en la mayor parte de los casos, resultará bastante problemático, como reflejamos en el texto. En todo caso, el art. 110 dispone que todo el suelo urbano no consolidado se distribuye en unidades de ejecución, que también se pueden delimitar en suelo urbano consolidado sometido a procesos de reforma interior. ¿De qué sirve entonces la distinción? En suma, si se trata de suelo urbano consolidado, no tiene sentido la referencia a las unidades de ejecución, que son mecanismos de equidistribución.

Por lo demás, el art. 11 de esta ley riojana añade nuevos deberes para los propietarios de suelo urbano consolidado no previstos en el art. 14.1 de la ley 6/98; en concreto, ceder los terrenos que queden fuera de las alineaciones establecidas por el planeamiento, siempre que no superen el 10% de la superficie total de la finca. Curiosamente, además, uno de los requisitos del solar (no explícitamente del suelo urbano consolidado) es la previa realización del reparto de las cargas de urbanización, cuando ello sea necesario.

El art. 51 del decreto legislativo canario 1/00 también alude a la posibilidad de operaciones de renovación y rehabilitación urbana tanto en suelo consolidado como en suelo no consolidado; esas operaciones quedan definidas en el precepto como las que implican la transformación integrada del suelo.

mento de Planeamiento permite que los planes de reforma interior se desarrolleen mediante actuaciones aisladas. Esto no tiene demasiado sentido, salvo que las mismas se circunscriban a puntos muy concretos. En efecto, se supone que una reforma interior comporta una operación urbanística de importancia, que difícilmente se podrá llevar a cabo, racionalmente, si en su totalidad la misma se ejecuta mediante actuaciones aisladas. Ello, salvo en el caso de que la operación de reforma interior fuera simplemente de reedificación, en el caso de áreas donde existiera un alto porcentaje de parcelas en condiciones de ser inscritas en el Registro de solares; en estos casos, el art. 74.1 LRAU permite que los particulares, sean o no propietarios de suelo, puedan presentar propuestas de programa de actuación aislada. En este caso, es posible que hiciéran falta operaciones de equidistribución de aprovechamientos, si no se hubiera patrimonializado ni adquirido con carácter previo, en su caso, el excedente de aprovechamiento materializable sobre la parcela y que vaya a hacerse efectivo.

En segundo lugar, del art. 11.2 del Reglamento se desprende también que el plan de reforma interior puede comprender suelos urbanos de los previstos en el art. 10.2 del mismo; es decir, aquellos suelos urbanos que, excepcionalmente, pueden desarrollarse mediante actuaciones integradas. El caso del suelo urbano consolidado por la edificación es bastante claro; se trata de terrenos que, en los términos del art. 8 a) de la ley 6/98, carecen de los servicios mínimos necesarios para ser considerados suelo urbano; y, sin embargo, se clasifican de esa manera. Parece lógico, por tanto, que esos terrenos, donde en principio parece que habrá que realizar una obra de urbanización de cierta importancia, se ejecuten mediante actuaciones integradas; y además muchas veces los mismos serán objeto idóneo de una operación de reforma interior<sup>26</sup>.

Pero claro, el art. 10.2 se refiere a otro caso de suelo urbano a ejecutar mediante actuaciones integradas (siempre que se reúnan los requisitos restantes previstos en el precepto) que puede resultar más problemático, tanto desde la perspectiva de lo que es una operación de reforma interior como desde la perspectiva misma de la actuación integrada: el suelo urbano cuyo grado de consolidación en cuanto a la urbanización sea tal que en el mismo habrían resultado viables las actuaciones aisladas. Este caso es tan problemático como el de las actuaciones aisladas en el ámbito de los

<sup>26</sup> El art. 14.2 de la ley aragonesa 5/99 dispone: «Tendrán la consideración de suelo urbano no consolidado los terrenos del suelo urbano que el Plan General defina expresamente por estar sometidos a procesos integrales de urbanización, renovación o reforma interior». En términos parecidos se expresa, como hemos visto, el art. 45 de la ley andaluza 7/02.

planes de reforma interior<sup>27</sup>; y por las mismas razones. Quizá el precepto esté pensando en zonas, incluidas en el ámbito de reforma interior, que en principio tienen un grado de urbanización aceptable pero que están continuas a otras zonas que requieren una reurbanización; de forma que, por razones de coherencia, se decide ejecutar una actuación integrada que comprenda a unas y a otras.

Lo que en todo caso resulta evidente es que, aun cuando el art. 12 D) LRAU establece que los planes de reforma interior se desarrollarán en áreas consolidadas, este concepto no puede entenderse equivalente al suelo urbano consolidado a que se refiere el art. 14.1 de la Ley 6/1998. De hecho, la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 28-11-03 señala que, como mucho, el precepto podría estar aludiendo a áreas que, en otro tiempo, estuvieron consolidadas por la obra urbanizadora y que ya no lo están, por haber devenido obsoleta la urbanización. Del art. 12 de la ley de Castilla y León 5/99 se desprende que estaremos ante suelo urbano no consolidado cuando en ese suelo sea preciso realizar operaciones de reforma interior, o actuaciones de urbanización, u obtención de dotacionales; de forma que se haga preciso aplicar mecanismos de equidistribución<sup>28</sup>. Así lo ha afirmado la STSJ de Castilla y León de 8-11-02.

En Murcia, art. 63 de la ley 1/01, se prevé la posibilidad de delimitación de unidades de ejecución en suelo urbano consolidado, sujeto a operaciones de renovación o mejora urbana. Lo primero que llama la atención es que, en esta Comunidad, se afirma la posibilidad de que el suelo urbano sujeto a estas operaciones se considere como consolidado; eso sí, sujetándolo al régimen de unidades de ejecución. Pero, entonces, ¿qué efectos tiene esa etiqueta? El art. 68 señala que, en este peculiar supuesto, existe el deber de cesión de viales y dotaciones públicas; por lo demás, del mismo se deduce que, en estos casos, debe tratarse de «operaciones aisladas».

<sup>27</sup> Con acierto, GRAU ÁVILA, *op. cit.*, p. 132, entiende que no es posible delimitar «ámbitos de desarrollo» cuando la urbanización se halla ya consolidada.

<sup>28</sup> Literalmente, el precepto dispone: «En el suelo urbano, el planeamiento general podrá distinguir las siguientes categorías:

- a) Suelo urbano consolidado, constituido por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas.
- b) Suelo urbano no consolidado, constituido por los demás terrenos que se puedan clasificar como suelo urbano, y que a efectos de su consolidación se agruparán en ámbitos denominados sectores. En particular, se incluirán en esta categoría los terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados, así como aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente.»

das» de renovación o mejora urbana. El art. 69 nos dice cuáles son los deberes, considerablemente más amplios, que tienen los propietarios en suelo urbano no consolidado; de todo lo cual parece deducirse que el suelo consolidado sujeto a esas operaciones de renovación constituiría una suerte de categoría intermedia entre las dos clases de suelo urbano reguladas en el art. 14 de la ley 6/98. Es decir, en suma, se trata de un suelo que, de acuerdo con la legislación estatal, seguramente se podría considerar como suelo urbano no consolidado, pero al que el legislador murciano ha querido dotar de un estatuto intermedio, adecuado a su grado efectivo de urbanización y a la exigencia concreta de deberes de equidistribución de cargas. Posiblemente, la razón por la que se ha configurado esta categoría intermedia radica en que el legislador murciano introduce el concepto de equidistribución como uno de los ejes de la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado, cuando en estos casos las operaciones de equidistribución no serían necesarias. Esto, sin embargo, es falaz: desde el momento en que existe un deber de cesión de viales y dotaciones públicas, deben contemplarse también mecanismos de equidistribución<sup>29</sup>.

### *c) El caso especial de los solares obsoletos*

Y es que, en efecto, y muy ligado a lo anterior, la problemática relativa al concepto de suelo urbano consolidado debe ponerse en relación con los casos en que la urbanización ha devenido obsoleta. Los arts. 6 y 9.2 LRAU se refieren, en efecto, al problema de los solares que han quedado obsoletos. De los mismos se desprende que, en estos casos, deben preservarse los derechos del propietario a efectos de valoración del suelo<sup>30</sup>; pero nada se dice en relación con lo demás. Nada más se dice, en suma, en relación con los restantes derechos y deberes urbanísticos del propietario. El art. 6.6 LRAU dispone que la regla general es que, en el caso de los solares que han devenido obsoletos, procederán las actuaciones integradas, cuando sea preceptivo o conveniente conforme a los apartados anteriores del precepto; si

<sup>29</sup> En todo caso, en la ley valenciana, cuando en un área de reparto uniparcelaria también la parcela inicial sea única, y no sólo la resultante, no existirá mecanismo alguno de equidistribución.

<sup>30</sup> La misma idea se deduce del art. 28.2 de la ley 6/98, que se remite, en el caso de los planes de reforma interior, al valor resultante del planeamiento o de la edificación preexistente, si éste fuera superior. Esto último va también en consonancia con la Disposición Transitoria Quinta del TRLS de 1992. Afirma TR. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado en la STC 54/2002, de 27 de febrero», *cit.*, p. 94, que el art. 28 ha sido en este punto excepcionalmente respetuoso con la competencia autonómica, al señalar que esta norma se aplica a los solos efectos de la valoración del suelo.

bien serán viables las actuaciones aisladas cuando, de acuerdo con esos preceptos, sea posible. Con esto, nada se añade y poco se aclara, pero lo que es obvio es que la intención de la LRAU es permitir, en principio, que los solares obsoletos se ejecuten mediante actuaciones integradas; lo que comporta la existencia de una serie de deberes que, desde luego, van bastante más allá de lo previsto en el art. 14.1 de la ley 6/98.

Tampoco hay que perder de vista que el solar siempre es suelo urbano consolidado; así se desprende con claridad del art. 14.1 de la ley 6/98<sup>31</sup>. Por lo demás, en este punto la ley valenciana no plantea problema alguno, en la medida en que la misma, como ya hemos señalado con anterioridad, impide que un terreno sea solar si el mismo no se halla inserto en la malla urbana.

Así, la regulación de la LRAU sobre los solares obsoletos plantea problemas desde la perspectiva del art. 14 de la Ley 6/98. Esos terrenos en algún caso fueron solares, pero la legislación valenciana sólo les reconoce explícitamente esa condición a efectos del régimen de valoraciones, y no a otros. Por esta razón, parece necesario interpretar de forma restrictiva el concepto de solar obsoleto: solar obsoleto será aquel que adolezca de insuficiencias técnicas, a la vista de las necesidades de la urbanización, debido a la antigüedad y consiguiente inadecuación y vetustez de sus

<sup>31</sup> Curiosamente, el art. 45 de la ley 2/98, de Castilla-La Mancha (derogada por el Decreto Legislativo 1/2004), disponía que se incluirían en el suelo urbano, junto con los terrenos con edificación consolidada, aquellos que como mínimo tuvieran los servicios necesarios para ostentar la condición de solar, de acuerdo con las instrucciones técnicas que se aprueben. En primer lugar, no parece adecuada una deslegalización del concepto de solar (si bien es verdad que en la Disposición preliminar se señalan los requisitos mínimos del mismo); pero, en segundo lugar, tampoco se entiende la referencia a los requisitos del solar como mínimos para la inclusión de un terreno en el suelo urbano. Máxime, cuando a continuación el precepto aludía a los terrenos que adquirieran la condición de solares como integrantes del suelo urbano. Lo que es evidente es que la referencia a esos mínimos no tiene mucho sentido, ya que entonces se llegaría a la conclusión de que, salvo en el caso de la consolidación edificatoria, sólo los solares serían suelo urbano.

El problema viene sobre todo porque el art. 45.2 añadía que, entre otros casos, se consideraría suelo urbano no consolidado esos terrenos que ostentan la condición de solares cuando «la urbanización que justifique su clasificación no comprenda todos los servicios e infraestructuras previstos por el planeamiento territorial o urbanístico, que deberá precisar, en todo caso, los términos en que deba cumplirse el deber de completar o mejorar la urbanización existente, o, unos y otros no cumplan los requerimientos mínimos establecidos en las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento». Es decir, se estaba aludiendo a terrenos que eran solares pero que, sin embargo, no eran suelo urbano consolidado, por falta de adecuación de la urbanización al planeamiento existente. Véase lo que decimos más abajo, sobre la imposibilidad de volver a exigir las cargas propias del proceso de urbanización por el simple ejercicio de la discrecionalidad en la potestad de planeamiento. En todo caso, el precepto fue modificado por ley 1/03, de 17 de enero; si bien se sigue aludiendo a los terrenos que como mínimo tengan la condición de solar, además de que no todos los solares son suelo urbano consolidado (por ejemplo, cuando exista una operación de reforma interior o cuando el aprovechamiento objetivo sea superior al realmente existente).

infraestructuras. Quiero decir con ello que no podremos hablar de solar obsoleto cuando, simplemente, el planificador, en el ejercicio de su poder de apreciación, considere oportuno o conveniente efectuar una reurbanización de la zona. Porque, si así se entendiera, el contenido del derecho de propiedad, definido en sus rasgos básicos en los arts.14 ss. de la ley 6/98, quedaría simplemente al albur de la voluntad del titular de la potestad de planificación urbanística<sup>32</sup>.

A este respecto, es constante la jurisprudencia del TS que afirma la imposibilidad de sujetar reiteradamente a un propietario a la exigencia de deberes de cesión de aprovechamiento por el solo hecho del ejercicio de la *potestas variandi*; a este respecto, puede citarse por ejemplo la STS de 16-12-93, en relación con el deber de cesión de viales, que señala que, si un propietario ya los hubiera cedido con anterioridad, deberá ser compensado en cuanto a las cuotas de urbanización<sup>33</sup>. De modo parecido, la STS de 30-3-00(A.4916) afirma con claridad que, una vez adquirida la condición de solar, se adquiere, de una vez por todas, la condición de

<sup>32</sup> *Vid.* en todo caso la STSJ de Galicia de 22-5-03, que llega a la conclusión de que los terrenos no eran suelo urbano consolidado por cuanto la actuación a realizar consistía en la ejecución de un vial perimetral de características bien distintas a las preexistentes.

<sup>33</sup> Démonos cuenta de que esta jurisprudencia se refiere a las cesiones de aprovechamiento. ¿Qué pasará con la cesión de terrenos destinados a viales y otros precisos para convertir el terreno en solar? Ya hemos visto que, al respecto, la legislación murciana diferencia un tipo de suelo, considerado consolidado, pero donde existe ese deber de cesión. Pero no puede perderse de vista que también los deberes de cesión de terrenos dotacionales deben equidistribuirse. Por esta razón, por ejemplo, el art. 75 de la ley valenciana 6/94 señala que, cuando el propietario transmita el dotacional necesario para convertir el terreno en solar, podrá a cambio o bien efectuar una reserva de aprovechamiento, o bien adquirir el excedente de aprovechamiento, en su caso, a costa de esa cesión. Y eso que, en la Comunidad valenciana, se prevé la existencia en suelo urbano de posibles áreas de reparto uniparcelarias, en las que no existe posibilidad real de equidistribución de beneficios; pese a ello, parece que el precepto está pensando en la existencia de un aprovechamiento subjetivo inferior al objetivo, como pasará con el propietario de la parte del área uniparcelaria destinada a vial. Y, en cuanto al coeficiente reductor del aprovechamiento objetivo como mecanismo de equidistribución de cargas, ya hemos visto que se considera por la jurisprudencia como insusceptible de aplicación en suelo urbano consolidado. ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA, *op. cit.*, p. 467, en todo caso, entienden que esas cesiones compensables son las que debe realizar el propietario para ejecutar las infraestructuras de conexión, y no el dotacional colindante necesario para convertir el terreno en solar. Sin embargo, a nuestro juicio, la cesión siempre será compensable cuando la misma comporte que el aprovechamiento subjetivo sea superior al objetivo; lo que será más fácil que ocurrira una vez se ha sentado que el coeficiente reductor del aprovechamiento objetivo no se puede exigir en suelo urbano consolidado. Por lo demás, parece que el carácter compensable de esas cesiones quedaría avalado, en suelo urbano consolidado, por la STC 54/2002. El decreto 22/2004, de Castilla y León, señala que la cesión debe compatibilizarse con el art. 1401 de la Ley 6/98, y a tal efecto dispone que la cesión debe dejar intacto el aprovechamiento que le corresponda al afectado.

En todo caso, existe otra opción, aparte de la señalada en la sentencia citada en el texto: la de entender aumentada la superficie de aportación con los terrenos cedidos en su día.

suelo urbano consolidado, con todas sus consecuencias<sup>34</sup>. La doctrina de esta sentencia supone, en suma, operar con un concepto material y no formal de suelo urbano consolidado; lo que significa conectar esta categoría, esencialmente, con la existencia de ciertos requisitos de urbanización. La cuestión es que este concepto material de suelo urbano consolidado no debe operar sólo en los casos de falta de definición de la legislación autonómica, sino también que, cuando esa normativa autonómica utilice un concepto distinto de suelo urbano consolidado, la misma no se ajustará al art. 14.1 de la Ley 6/98. En suma, no serán acordes con esta última aquellas normas autonómicas que subordinen la consolidación del suelo al posible ejercicio de la *potestas variandi*, ni tan siquiera en los casos en que, simplemente, el ejercicio de esta potestad comporte un incremento del aprovechamiento de la parcela que comporte un excedente sobre el patrimonializado. Pensemos que la STC 54/02 afirma que el legislador estatal tiene un amplio margen para configurar la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, y que es por tanto legítima la exclusión de los deberes de cesión en determinadas clases de suelo<sup>35</sup>.

La STSJ de la Comunidad Valenciana dictada en el recurso 722/99, antes citada, afirma con claridad que el concepto de solar obsoleto en la LRAU debe interpretarse en el sentido apuntado; en otro caso, esa regu-

<sup>34</sup> «De aquí se deduce que la obligación de costear la urbanización que el artículo 83.3.2º impone a los propietarios de suelo urbano viene referida a las partes de suelo urbano que todavía no cuentan con los servicios urbanísticos y que sólo son suelo urbano por encontrarse en áreas consolidadas [artículos 78 a) y 81.2 del TRLS de 9 de abril de 1976], pero no a los propietarios de suelo que cuenta con todos los servicios. La nueva Ley del suelo de 13 de abril de 1998 así lo especifica claramente, al imponer la obligación de costear la urbanización sólo a los propietarios de suelo urbano no consolidado, según su artículo 14.2 e), exigiendo por el contrario a los propietarios de suelo urbano consolidado no costear la urbanización, sino «completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen, si aún no la tuviera, la condición de solar», según su artículo 14.1. (En el bien entendido de que ese «alcanzar la condición de solar» sólo se produce una vez, y que, a partir de entonces, el suelo es ya para siempre suelo urbano consolidado). En el presente caso las parcelas ya tienen la condición de solares y, por lo tanto, no puede ser impuesta a sus propietarios carga alguna estrictamente urbanística.»

<sup>35</sup> A este respecto, T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado en la STC 54/2002, de 27 de febrero», *cit.*, pp. 91 ss., hace hincapié en la afirmación de la sentencia de que el margen de que disponen las Comunidades Autónomas para desarrollar la distinción entre suelo urbano consolidado y el no consolidado lo es siempre dentro de los límites de la realidad; lo que, a su juicio, comporta que el concepto de suelo urbano consolidado es un concepto físico. Considera así que el suelo urbano no consolidado debe circunscribirse a las extensas bolsas de suelo que, en ocasiones, existen dentro del casco urbano de las ciudades y que constituyen verdaderos vacíos de urbanización de miles de metros cuadrados, y que nunca han sido transformadas. En suma, a su juicio el suelo urbano no puede, por mucho que diga la legislación autonómica, considerarse como no consolidado en aquellos casos en que el mismo ya haya sido urbanizado y cuya calificación urbanística varíe; por ejemplo, si una zona que antes era industrial pasa ahora a ser residencial.

lación sería contraria al art. 14.1 de la ley 6/98. Dicha sentencia afirma así que, cuando el planeamiento descalifique un solar, eso no comportará sin más la sujeción del mismo al régimen de los solares obsoletos; y añade que, si existe urbanización, aun cuando se exijan pequeñas operaciones de remodelación, estaremos ante suelo urbano consolidado, con todas sus consecuencias. Por lo demás, la sentencia recuerda la presunción prevista en el art. 9.2 LRAU, para aquellos terrenos que, históricamente, tuvieron la condición de solares<sup>36</sup>.

Entender, por el contrario, viable una perpetuación del deber de cesión de aprovechamiento, ante el solo hecho del ejercicio por el planificador de su discrecionalidad, sería radicalmente contrario al principio de equidistribución de beneficios y cargas, previsto en el art. 5 de la ley 6/98.

En todo caso, como afirma la STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 8-11-02, el art. 12 de la ley de esa Comunidad Autónoma 5/99 establece que también será suelo urbano no consolidado aquel en que esté proyectada una urbanización sustancialmente distinta de la existente; lo que, desde mi punto de vista, podría en algún caso dar lugar a resultados contrarios al principio de equidistribución y al art. 14.1 de la ley 6/98<sup>37</sup>. Hace esta misma referencia el art. 12 de la ley gallega 9/02, así como el art. 92 de la ley Navarra 35/02<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> En relación con el caso concreto sujeto a decisión, la sentencia afirma que el Ayuntamiento no discutía la condición de los terrenos como solares históricos; y que por lo demás esa condición se deducía con claridad de los planos del PGOU, de los que resultaba que se trataba de una calle del casco histórico, perfectamente edificada, y en uno de cuyos lados se formaba un embudo. La sentencia, asimismo, afirma que la condición de suelo urbano consolidado de los terrenos no se pierde por el hecho de que el planificador, en el legítimo ejercicio de su *potestas variandi*, haya modificado las condiciones de conformación o división de las parcelas.

<sup>37</sup> Dejando aparte esta cuestión, el precepto se esfuerza, y ello es loable, por definir positivamente tanto el suelo urbano consolidado como el que no lo es.

<sup>38</sup> En todo caso, el art. 45 de la ley andaluza considera suelo urbano no consolidado, entre otros casos, aquel caracterizado por formar parte de áreas homogéneas de edificación, continuas o discontinuas, a las que el instrumento de planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo considerablemente superior al existente, cuando su ejecución requiera el incremento o mejora de los servicios públicos y de urbanización existentes. A mi juicio, esto supone dejar en buena medida al arbitrio del planificador la consideración del suelo como consolidado o no; si bien es verdad que, posiblemente, en este caso la previsión tenga cierta lógica, en la medida en que el afectado se va a beneficiar de una considerable potencialidad edificatoria.

Más en consonancia con la idea sostenida en el texto es el apartado a) del precepto, que dispone que es suelo urbano no consolidado aquel que se caracteriza por carecer de urbanización consolidada por, en primer lugar, no comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos, o unos u otras no tengan la proporción o las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. Realmente, en principio las diferencias no son excesivas en cuanto al último de los supuestos comprendidos en este apartado a);

**C) Incidencia del margen de apreciación del planificador en la elección del sistema de ejecución del planeamiento sobre la noción de suelo urbano consolidado. En particular, la viabilidad de las actuaciones integradas en suelo urbano consolidado**

Ya hemos apuntado con anterioridad que carece de sentido entender, sin más, que la clasificación del suelo dependa incondicionalmente de la elección del sistema de ejecución del planeamiento, aunque sólo sea porque, obviamente, el margen para la elección del sistema no comporta una facultad omnímoda. No obstante, hemos visto también que tanto el art. 6 LRAU como los arts. 103 y 104 del decreto 201/98 confieren un cierto margen de apreciación en cuanto a la elección del sistema de ejecución, mediante actuación aislada o mediante actuación integrada.

El problema, obviamente, se planteará en aquellos casos límite, en que a simple vista al menos podría entenderse procedente tanto la actuación aislada como la integrada. Más allá de esto, sin embargo, hay que apuntar que lo esencial consiste en determinar si resulta lógica la previsión del decreto 201/98, que, como hemos visto, parece aludir a la posibilidad de ejecutar en determinados casos actuaciones integradas, aun cuando se trate de suelo con un grado tal de consolidación en su urbanización que resulten viables las actuaciones aisladas.

El art. 6.5 LRAU dispone que, en particular, podrá preverse la ejecución mediante actuaciones aisladas cuando se trate de manzanas o pequeñas unidades urbanas equivalentes, alguna de cuyas parcelas ya sea solar. El problema que plantea el precepto es el rigor con que la LRAU configura los requisitos de los solares, que deben ser parcelas debidamente conformadas; de forma que, por ejemplo, algo tan simple como el incumplimiento del requisito de fachada mínima impide considerar un terreno como solar, por mucho que el mismo se halle perfectamente integrado en la red de servicios e incluso disponga individualizadamente de todos ellos.

En suma, resulta que el precepto condiciona uno de los supuestos en que las actuaciones aisladas son viables a la condición de solar de algunos terrenos, sin percatarse de que algunos de los requisitos propios de la condición de solar en la legislación valenciana poco o nada tienen que ver con el grado de urbanización alcanzado, al tratarse más bien de cuestiones estrictamente vinculadas a las apreciaciones de oportunidad que haya

---

no obstante, la diferencia parece radicar en que, en el caso antes comentado, se ha producido un cambio de planeamiento que ha incrementado el aprovechamiento objetivo preexistente.

podido hacer el planificador, en lo relativo por ejemplo a las dimensiones mínimas de la fachada<sup>39</sup>. No obstante, debe hacerse notar que ese condicionamiento no es absoluto, ya que de hecho una de las finalidades de las actuaciones aisladas puede ser precisamente la conversión de una sola parcela en solar.

El problema se complica desde el momento en que el art. 6.3 LRAU y el art. 103 del decreto 201/98 permiten la ejecución de actuaciones integradas, aun en terrenos cuyo grado de urbanización los haría susceptibles de actuaciones aisladas, cuando se estime más oportuno y conveniente en aras de la mayor calidad de la obra urbanizadora. Por ejemplo, en algunos casos al respecto la Administración actuante aduce la existencia de modificaciones del plan relativas a la anchura mínima de las calles, que exigirían, para evitar la imposibilidad de reedificación de las parcelas, la inclusión de todas ellas en una actuación integrada<sup>40</sup>. Sin

<sup>39</sup> De hecho, la sentencia dictada en el recurso 722/99 salva este requisito por el hecho de que la parcela contigua a la litigiosa, e incluida en la misma manzana, sí reunía el requisito de fachada mínima; cuando la parcela de la actora carecía del mismo por cuanto el PGOU, en este punto, se había modificado con posterioridad a la edificación. De nuevo, nos encontramos ante el absurdo que supone condicionar la aplicación de uno u otro régimen de derechos y deberes básicos a apreciaciones de estricta oportunidad. En todo caso, la sentencia no se plantea expresamente el problema apuntado en el texto.

<sup>40</sup> En el caso resuelto por la sentencia antes citada, se daba precisamente esa circunstancia, y así lo aducía la Administración demandada, y también la urbanizadora codemandada. La sentencia, sin embargo, sale al paso de esta argumentación sobre la base del principio de proporcionalidad, al entender que existía una solución mucho menos intervencionista para el derecho de propiedad, como era la inicialmente adoptada por el Ayuntamiento, y que consistía en la aprobación de un proyecto de expropiación parcial, con retranqueo de las fachadas, con la finalidad de acabar con el embudo de la calle y adecuar la anchura de la calzada a la altura de las edificaciones preexistentes. La sentencia hace hincapié en que, por el contrario, la solución adoptada por el Ayuntamiento beneficiaba al propietario mayoritario, que adquiría así una gran parcela con una gran extensión de fachada, pero a costa de un perjuicio excesivo e innecesario al resto de los propietarios, hasta el punto que obligaba a los mismos a constituir un proindiviso sobre una edificación preexistente y cuyo derribo no estaba previsto como necesario. Y, no cabe duda, el beneficio obtenido por la urbanizadora, que era la propietaria mayoritaria, era desde luego un interés puramente privado.

Incluso, en cuanto al ahorro para el Ayuntamiento del justiprecio expropiatorio, la sentencia afirma que la ventaja sería relativa, en la medida en que los acuerdos de imposición y ordenación de contribuciones especiales ya suelen prever la inclusión en las mismas de un porcentaje de los justiprecios expropiatorios a sufragar por los propietarios beneficiados por la actuación. Y, en cuanto a la alegación efectuada por las demandadas, relativa a que, en el caso concreto, de otra forma algunas parcelas habrían devenido inedificables por razones de fachada mínima, la sentencia señala que, conforme al art. 42 de la Ordenanza correspondiente, la reedificación habría sido en todo caso posible, en la medida en que el precepto se modificó para impedir precisamente que las condiciones mínimas de fachada dieran lugar a solares inedificables entre medianeras.

Por lo demás, la sentencia afirma que, de acuerdo con la STS de 23-7-94, el proyecto de reparcelación debe respetar al máximo la situación preexistente, cosa que no había ocurrido en este caso.

embargo, también es cierto que, en el ámbito del suelo urbano, el régimen de las actuaciones aisladas es el preferente, conforme al art. 9 LRAU. Y el art. 10.2 del Reglamento de Planeamiento, como hemos visto, señala los dos casos excepcionales en que las actuaciones integradas son viables en suelo urbano.

El primero de los supuestos recogidos por este decreto, es decir, el del suelo urbano por consolidación edificatoria, no plantea a mi juicio problemas; es más, como hemos visto, precisamente se trata de terrenos cuya obra urbanizadora es incompleta hasta el punto que la misma incumple los requisitos mínimos previstos en el art. 8 de la ley 6/98 para ser considerados como urbanos con arreglo al apartado a) del precepto.

Sin embargo, el segundo, a nuestro juicio, carece de lógica; es más, tomado en sus términos literales, el mismo parece contrario a la regulación prevista en el art. 14 de la ley 6/98. Y ello, en efecto, porque nos encontramos ante terrenos con un grado suficiente de consolidación en cuanto a su urbanización, hasta el punto que serían viables las actuaciones aisladas<sup>41</sup>. Aun cuando el precepto tiene desde luego su base legal en

En este punto, por tanto, la sentencia configura el principio de proporcionalidad, en su vertiente de balance costes-ventajas, como un mecanismo que limita la facultad de elección del sistema de ejecución del planeamiento; si bien, de cualquier forma, la misma añade, a mayor abundamiento, que en este caso no estaba prevista en el PGOU la existencia de unidades de ejecución en esa zona. El Reglamento de Planeamiento ha limitado aquí las posibilidades de elección, sobre todo porque habla exclusivamente de «redelimitar», pero por razones temporales no era aplicable al caso resuelto por la sentencia. En cuanto a la clasificación del suelo urbano en consolidado o no, hay que tener en cuenta, en todo caso, que el TS ha afirmado que la distinción sí es aplicable aun cuando el plan se hubiera aprobado con anterioridad a la Ley 6/98, al considerar que la misma ya se hallaba implícita en la legislación anterior. Es significativa, al respecto, por ejemplo, la STS de 10-5-00 (A.4091) o la de 30-3-00 (A.4916).

Sobre la aplicación del balance costes-ventajas en este ámbito se pronunció primero el Consejo de Estado francés, en sus *arrêts Ville Nouvelle de L'Est y Sainte Marie de L'Assomption*, de 1971 y 1972 respectivamente; más adelante, en el *arrêt Ville de Limoges*, si bien éste en un contexto distinto. El Tribunal Supremo ha empleado también esta técnica, en el ámbito del planeamiento, por ejemplo en su sentencia de 18-3-92 (A.3375) o en la de 4-5-90. Puede verse, en la doctrina, J. DE LA CRUZ FERRER, «Una aproximación del control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance coste-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa», en *REDA*, n.º 45, 1985, pp. 73 ss.; J. SUAY RINCÓN, J., «El control de la actividad discrecional de la Administración: el error en la apreciación de los hechos», en *RAP*, n.º 124, 1991, pp. 260 ss. Para el caso francés, véase, por ejemplo, J. LEMASURIER, en «Vers un nouveau principe général du Droit? Le principe bilan cout-avantages», en *Mélanges Waline*, t. II, LGDJ, 1974, pp. 551 ss.

<sup>41</sup> Afirma la STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 8-11-02: «El artículo 65.2 establece que en suelo urbano consolidado la gestión urbanística podrá efectuarse mediante actuaciones aisladas, pudiendo tener por objeto estas actuaciones aisladas, completar la urbanización, artículo 69.1.a). Que tal condición la tienen los llamados técnicamente solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato, o los que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas, artículo 12.a».

la previsión del art. 6.3 LRAU (cuando se estime más conveniente una actuación integrada en aras de la mayor calidad u homogeneidad de la obra urbanizadora), sin embargo es obvio que no es ésta la única norma a tener en cuenta, sino también el régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano regulado en el art. 14 de la ley 6/98. Por lo demás, el art. 6.3 en cuestión se refiere, como otro de los supuestos en que proceden las actuaciones integradas, no tanto a los casos en que la ejecución de la obra urbanizadora produzca de hecho dos o más solares, sino a aquellos en que la correcta integración de los terrenos en la red de servicios *exija* dicha producción; por lo que, si la integración en esa red ya se da de hecho, no podrá ser de aplicación el precepto. Este supuesto es mucho más claro que el anterior, que además se configura como potestativo; pero, pese a que la LRAU presenta ambos como una disyuntiva, este caso puede servir de pauta de interpretación del anterior, sin perjuicio de que nos parezca criticable la ley en este punto, por su ambigüedad.

Pues bien, el sometimiento de esos terrenos al régimen de actuaciones integradas comporta, cuando se opta por la gestión indirecta, la introducción de un tercero, el agente urbanizador, que conforme al art. 70 LRAU debe ser retribuido por los propietarios en concepto de beneficio industrial. Sin embargo, si la obra urbanizadora a realizar es tan mínima que serían viables las actuaciones aisladas, no tiene sentido exigir a los propietarios el cumplimiento de otros deberes distintos de los previstos en el art. 14.1 de la ley 6/98; esencialmente, convertir sus terrenos en solares, si todavía no reúnen los requisitos para serlo.

En casos como éste, señala la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de noviembre de 2003, dictada en el recurso 722/99, lo lógico será la imposición de contribuciones especiales, o bien la tramitación, conforme al art. 74 LRAU, de un programa de actuación aislada<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Hay que tener en cuenta, no obstante, que cuando el art. 74 LRAU alude a los programas de actuación aislada, exige solamente, y sólo para el caso en que se exija tanto la urbanización como la edificación, que el urbanizador posea suficiente disponibilidad civil de los terrenos a fin de poder garantizar la edificación en un plazo de tres años; lo que se ha interpretado por ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA, *op. cit.*, p. 465, en el sentido de que no es preciso que el urbanizador sea titular de la totalidad de los terrenos, sino sólo de un alto porcentaje de los mismos, y sólo para el caso en que el programa incluya la edificación además de la urbanización. Los autores citados, que entienden que en estos casos es viable la reparcelación, no critican expresamente este régimen, seguramente porque afirman explícitamente que la urbanización de un terreno para convertirlo en solar ya es obra pública de urbanización. Para PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, *op. cit.*, pp. 507 ss., la suficiencia debe hacer referencia a la parcela edificable; de forma que la misma existirá cuando el promotor pueda acreditar que tendrá derecho a una parcela final no inferior al 50% de la mínima edificable, ya que en estas condiciones podrá garantizar la edificación. Para PALAU NAVARRO, *op. cit.*, pp. 20 ss., los programas de actuación aislada están precisamente pensando en los casos en que no se dispone de la totalidad del terreno (incluido el dotacional a que el precepto alude), o bien en los casos de inscripción en el Registro de solares.

Pero nunca introducir a un tercero, el urbanizador, ni siquiera en los casos en que éste sea el propietario mayoritario.

De hecho, la sentencia citada concluye que no son viables las actuaciones integradas en suelo urbano consolidado, por mucho que afirme el art. 10.2 del Reglamento de Planeamiento; si bien es cierto que la misma, como argumentación de refuerzo, esgrime la Disposición Transitoria quinta del TRLS de 1992, que dispone que las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la ley 8/90 y edificadas con arreglo al planeamiento entonces vigente, o respecto de las cuales no proceda ya adoptar medida alguna de restablecimiento de la legalidad urbanística, quedan incorporadas al patrimonio de su titular. Esto, añade la sentencia, redonda en la imposibilidad de exigir el pago de una retribución al agente urbanizador<sup>43</sup>.

Pensemos que lo contrario comportaría, en último término, exigir al propietario cuotas de urbanización sobre una parcela que ya está urbanizada. ¿Qué beneficio obtiene el propietario en estos casos? Porque, aunque la Exposición de Motivos de la LRAU insista en que lo importante es la equidistribución de cargas, lo cierto es que la legislación básica también

Lo cierto es que de la propia jurisprudencia del TJUE, y así la sentencia de la *Scala*, de 1-7-01, se deduce un concepto muy amplio de obra pública de urbanización, lo que puede ir en consonancia con la LRAU. Pero me pregunto si será conforme al régimen del art. 14.1 introducir la figura del agente urbanizador en estos casos. Posiblemente no, salvo que el urbanizador no percibiera como tal beneficio alguno. Por lo demás, quizás éste sea el verdadero espíritu de la LRAU, que posiblemente haya tratado por esta vía de resolver el problema existente en las áreas de reparto uniparcelarias donde existe más de un propietario, a falta de acuerdo entre ellos. En este sentido, PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, *op. cit.*, p. 505.

Sobre esa sentencia, puede verse, por ejemplo, J.C. TEJEDOR BIELSA, J.C., «Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La STJUE de 12-7-01», en *REDA*, 112, 2001, pp. 597 ss.; M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, «Ejecución de obra urbanizadora y Derecho Comunitario (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001 del Teatro de la Escala)», en *RAP*, 159, 2002, pp. 257 ss.; M. PARDO ALVAREZ, «El derecho a urbanizar: ¿sumisión a la Ley de contratos?», *RDUMA*, n.º 198, 2002, pp. 11 ss.; T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La STJE de 12-7-01 (Asunto *Proyecto Scala 2001*) y su impacto en el ordenamiento jurídico español», en *Actualidad jurídica Aranzadi*, año XI, n.º 505, 25-10-01, p. 4; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Los convenios urbanísticos y el Derecho Comunitario europeo: la STJCE de 12-7-01», en *RDUMA*, 197, 2002, pp. 97 ss.; J.M. BAÑO LEÓN, «El mercado público de las obras de urbanización: notas sobre las consecuencias de la sentencia *Scala 2001*», en *Cuadernos de Derecho local*, n.º 4, 2004, pp. 31 ss., quien entiende que lo que debería primar es el elemento subjetivo, es decir, quién sea el ente contratante; de forma que, si éste es un particular, como el propietario único o la Junta de compensación, no tendría sentido la sujeción a las directivas. En todo caso, pone de relieve que seguramente la preocupación del TJUE radique en que, en muchas ocasiones, la propiedad misma se halla en manos de constructores y promotores. Concluye que, más que al contrato público, la sentencia conduce a la noción de mercado público.

<sup>43</sup> Puede verse también STSJ de Castilla y León de 13-12-99 o la de 13-11-97.

exige la equidistribución de beneficios; y por lo demás, si ese propietario ya urbanizó en su momento (sin que la urbanización haya devenido técnicamente obsoleta), también se habrá infringido el principio de equidistribución de cargas.

La STSJ del País Vasco de 28-5-03, antes citada, afirma, en primer lugar, que la noción de suelo urbano consolidado debe interpretarse de un modo finalista; de forma que el suelo consolidado será aquel en que no sean necesarias las operaciones de equidistribución, siendo pues viables las actuaciones asistemáticas en el mismo<sup>44</sup>. Pero, además, la sentencia concluye que, en aquellas Comunidades Autónomas donde no existe una definición legislativa del suelo consolidado, habrá que estar al art. 40 RGU; es decir, se tratará de terrenos que ya sean solares o res-

<sup>44</sup> «Este es el criterio que por lo demás se infiere de la normativa emanada de las Comunidades Autónomas que han procedido a desarrollar la Ley 6/98 de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones (art. 45.2 de la Ley 2/1998, de cuatro de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha; art. 9 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; art. 14 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón; art. 12 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; y art. 51 del Decreto legislativo 1/2000, de ocho 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).

También podemos referirnos, respecto a normativa autonómica más reciente, al art. 92 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra; así como al art. 12 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del Medio Rural de Galicia».

La STSJ de Galicia de 22-5-03, por su parte, señala: «conforme a lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, tendrán la consideración de suelo urbano consolidado los terrenos pertenecientes al suelo urbano en los que no resulte necesario el desarrollo de actuaciones de ejecución integral, y que se considerarán suelo urbano no consolidado los terrenos pertenecientes al suelo urbano que hayan de someterse a un proceso de ejecución integral, incluyéndose en todo caso como suelo urbano no consolidado las áreas del territorio de reciente urbanización surgida sin planeamiento o al margen del mismo. Según la Exposición de Motivos de la citada Ley 1/1997, de 24 de marzo, la frontera entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado se encuentra en el límite entre el suelo que no requiere un proceso completo y complejo de gestión urbanística, comprensivo de cesiones, distribuciones de cargas y beneficios y urbanización completa, aunque precise alguna aislada de urbanización, y el que, siendo urbano por reunir o estar bajo la influencia de los servicios urbanísticos básicos, debe aún someterse al proceso descrito». No obstante, esta sentencia añade que la noción de suelo urbano consolidado en la Ley gallega es más amplia que la que resulta del art. 14.1 de la ley 6/98; y de ahí que el art. 70 de esa ley estableciera, como posible obligación de los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado, la de cesión de terrenos destinados a viales, zonas verdes y dotaciones públicas restantes.

En todo caso, la ley 1/97 fue derogada por la ley 9/02.

La Ley autonómica 5/1999, de urbanismo de Castilla y León, artículo 12.a), establece como criterio para definir el suelo urbano consolidado, que se trate de fincas que tienen la condición de solar y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas.

pecto de los cuales sólo proceda completar su urbanización para convertirlos en solares. Esta sentencia reitera una doctrina anterior de esa Sala, plasmada por ejemplo en su sentencia de 21-11-02 o la de 16-9-02, así como la de 13-11-02<sup>45</sup>. Por lo demás, su doctrina es muy interesante, por dos razones. En primer lugar, porque la misma afirma que, en defecto de definición del suelo urbano consolidado por la legislación autonómica, habrá que estar a un concepto material del mismo. En segundo lugar, porque pone en relación esta conclusión con el principio de equidistribución de cargas y beneficios; de forma que, en cualquier caso, cuando esas operaciones de equidistribución no sean necesarias, habrá que concluir que nos encontramos ante suelo urbano consolidado.

En cualquier caso, lo anterior puede inducirnos a la siguiente reflexión: si de la LRAU (no ya sólo del Reglamento de Planeamiento) se desprende de que, en ciertos casos, imperativamente proceden las actuaciones aisladas, y nunca las integradas, ¿no será porque nos encontramos ante suelo urbano consolidado?

<sup>45</sup> Véase, sin embargo, la STSJ de Castilla y León de 15-3-02, Sala de Burgos, en la que se afirma la posibilidad de que en las actuaciones aisladas se realicen operaciones de equidistribución, de donde deduce la posibilidad de actuaciones sistemáticas en suelo histórico (parece referirse a suelo urbano consolidado): «a la vista de la Ley 5/99 de urbanismo de Castilla y León (art. 18.2) el planeamiento de suelo consolidado, máxime el de zonas históricas en donde existen manzanas en ruinas, no es intocable y puede ser reordenado sin acudir al impropiamente utilizado estudio detalle. Si bien la unidad de ejecución no es el método generalizado apropiado de ordenación del casco histórico; tampoco apreciamos ninguna ilegalidad en su adopción, toda vez que resulta patente que las actuaciones aisladas en donde sea necesario reordenar alineaciones o reasumir servicios pueden traer consigo cesiones o gravámenes, y en nada afectará a las zonas que se ajusten a lo ordenado, en donde nada se puede exigir por mucho que se desprenda de una UE. Pero en cualquier caso el aprovechamiento para el propietarios ha de ser el ya consolidado, salvo que se utilice el sistema de expropiación (pues así lo establece la ley), sin que el hecho de que un área se plasme en unidad de ejecución sea una ilegalidad a priori sin descender al caso concreto del particular afectado, y a las vulneraciones que ello conlleve específicamente». Quizá la sentencia se refiera al caso de obsolescencia de la urbanización, o quizás simplemente se base en el art. 12 de la ley 5/99, que considera suelo urbano no consolidado aquel en que la planificación proyectada sea sustancialmente diferente de la realidad preexistente. También podría interpretarse, sin embargo, que la sentencia separa lo que es el sistema de gestión de lo que son los derechos y deberes de los propietarios.

Desde otro punto de vista, si existen mecanismos de equidistribución en actuaciones aisladas (pensemos en las TAU, o en el coeficiente reductor de la ley valenciana, aun cuando en el contexto de la misma nos encontramos más bien ante mecanismos de equidistribución de cargas exclusivamente), no se entiende por qué se da un salto y se desprende de ahí la posibilidad de realizar actuaciones sistemáticas en el casco histórico, aunque de la sentencia parece deducirse que, en último término, lo importante es que no existiría variación sustancial en el estatus de los propietarios.

### 3. CONCLUSIÓN

De todo lo anteriormente expuesto, la conclusión que se deduce es obvia: resulta preciso modificar, a nivel además de ley y no de reglamento, la legislación urbanística valenciana, a fin de definir con claridad lo que en la misma se entiende por suelo urbano consolidado a los efectos del art. 14.1 de la ley 6/98. Bien entendido que, cuando nos encontramos ante ese suelo urbano consolidado, las actuaciones integradas no podrán entenderse nunca viables, en la medida en que la sola inclusión de una parcela en una actuación integrada comporta ya sujetarla a un régimen de deberes urbanísticos que, ostensiblemente, excede de lo previsto en la legislación básica estatal para los propietarios de suelo urbano consolidado.

Por esta razón, entendemos ilegal el segundo inciso del art. 10.2 del Reglamento de Planeamiento, en cuanto que alude al suelo urbano consolidado por la urbanización y, sin embargo, permite sujetarlo al régimen de las actuaciones integradas.

Otra cosa es que, en aras de garantizar una cierta igualdad básica en las condiciones esenciales del derecho de propiedad inmobiliaria, hubiera sido conveniente que la legislación estatal nos hubiera dado las pautas relativas a lo que es el suelo urbano consolidado; por ejemplo, identificándolo con aquel que reúne los requisitos del art. 8 a) de la ley 6/98<sup>46</sup>. El legislador estatal, y después el TC, en su sentencia 164/01, quizá en este punto hayan pecado de un exceso de prudencia.

En cualquier caso, urge modificar la legislación valenciana. En concreto, deberían describirse con cierta precisión los requisitos mínimos de urbanización necesarios para considerar que nos encontramos ante suelo urbano consolidado; desde luego, siempre jugaría además, en todo caso, el art. 8 a) de la ley 6/98. Lo que no parece tener mucho sentido es equiparar el suelo urbano consolidado al solar, máxime si se tiene en cuenta que la legislación valenciana opera con un concepto muy estricto de esto último. Afortunadamente, en el Proyecto de Ley Urbanístico valenciano se afronta la cuestión.

En segundo lugar, debería clarificarse que en suelo urbano consolidado sólo son viables las actuaciones aisladas; lo que significará, por otra parte,

<sup>46</sup> De los arts. 50 y 51 del Decreto legislativo canario 1/00 se deduce que los requisitos del art. 8 a) de la ley 6/98 son insuficientes para considerar el suelo como urbano consolidado en esa Comunidad Autónoma, ya que además es preciso que «cuenten con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, en los términos precisados por las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico y el Plan General».

que el suelo urbano no consolidado será la excepción, en la medida en que se siga considerando (como parece lógico) que las actuaciones integradas en esta clase de suelo son excepcionales. Las actuaciones integradas en suelo urbano, o lo que es lo mismo, la consideración del mismo como suelo urbano no consolidado, debería seguramente circunscribirse al caso de las operaciones de reforma interior y también a los supuestos en que nos encontramos ante suelo urbano por consolidación de la edificación.

Incluso habría que pensar si no sería conveniente incluir algún otro caso, como el de las urbanizaciones ilegales, como hemos visto que hace la ley de urbanismo gallega, obviamente siempre con respeto a lo previsto en la Disposición Transitoria Quinta TRLS de 1992. Ahora bien, hace años ya demostró BAÑO LEÓN<sup>47</sup> que la consideración como suelo urbano de los terrenos en que se ha producido una urbanización ilegal por la llamada «fuerza normativa de lo fáctico» sólo era aplicable cuando no existía plan, pero no cuando se tratara de urbanizaciones contrarias al mismo. En la actualidad, la legislación básica no exige automáticamente la clasificación como urbanos de los terrenos que se encuentren en las condiciones previstas en el art. 8 a) de la ley 6/98; ni por supuesto cuando se trate de urbanizaciones ilegales. No obstante, el caso podría incluirse para hacer referencia al incumplimiento de los deberes de equidistribución previa cuando los terrenos se consideren efectivamente urbanos conforme a la legislación autonómica.

Mientras no exista en una determinada legislación autonómica una precisa definición de los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, habrá que acudir a un criterio estrictamente material, basado en la existencia o no de urbanización; si bien hay que añadir que el propio TSJ de la Comunidad Valenciana, por ejemplo en sentencia 48/2004, de 23 de enero, ha sostenido que el criterio de determinación del concepto de suelo urbano consolidado es jurídico, de modo que no sólo debe atender a la realidad física sino también al sentido de la ordenación. Pero tampoco la legislación autonómica es enteramente libre, ya que la misma no puede desnaturalizar los conceptos utilizados por el legislador estatal básico; lo que significa que no se deben incluir dentro del suelo urbano no consolidado, sin más, aquellos terrenos en que el planeamiento se haya modificado sustancialmente, salvo en los casos de obsolescencia física de la obra urbanizadora que exigiera un plan de reforma interior. En cualquier caso, en las sentencias 164/2001 y 54/2002, sobre todo en la primera de ellas, el TC quizás haya adolecido de un exceso de prudencia que ha ocasionado

---

<sup>47</sup> J.Mª BAÑO LEÓN, «La “fuerza normativa de lo fáctico” en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *REDA*, n.º 59, 1988, pp. 471 ss.

una cierta indefinición del alcance de las respectivas competencias legislativas en este punto.

Incluso, podríamos plantearnos la viabilidad de que, mediante ley autonómica, y como hemos visto pasa en muchas ocasiones, el concepto de suelo urbano consolidado se defina por referencia al previo cumplimiento de los deberes de equidistribución. Me refiero, en concreto, a los casos de operaciones de reedificación que comporten un aumento del aprovechamiento efectivamente materializado sobre la parcela, al haberse producido un cambio de planeamiento que aumente el aprovechamiento objetivo. Porque, si se trata de operaciones aisladas de reedificación, no queda muy claro que de este modo se logre la equidistribución de cargas y beneficios. La muy numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera ilegales las reparcelaciones económicas discontinuas diferidas al momento de la reedificación de las parcelas urbanas, por infracción del principio de igualdad, pone de relieve estos problemas. Por lo demás, cuando la STC 54/2002 alude a la posibilidad de que el legislador estatal limite la participación de la comunidad en las plusvalías a determinadas clases de suelo, no parece que como requisito previo a esa limitación esté exigiendo la concurrencia de operaciones de equidistribución previas.