

A REALIZACIÓN DE MELLORAS EN SOLO URBANO TRANSFORMADO (COMENTARIO Á STS 06.03.2000 [AR. 2422])¹

Almudena Fernández Carballal

Profesora axudante de dereito administrativo
Universidade da Coruña

A dicotomía entre transformado e non transformado, ou empregando a terminoloxía legal, entre consolidado e non consolidado en relación co solo urbano que veu regular con carácter de lexislación básica a Lei 6/1998, do 13 de abril sobre réxime do solo e valoracións [en adiante, LRSV], orixinou non poucas tertulias entre aqueles que ocasional ou permanentemente e desde distintos campos, nos dedicamos ó urbanismo.

Un desdobramento innato ou connatural ó tradicional solo urbano que, sen embargo, non termina de callar cando se trata da súa aplicación e, en especial, en quen, por imperativo constitucional, debe velar polo cumprimento dos deberes urbanísticos que o ordenamento xurídico lles impón ós propietarios de terreos: a Administración pública, na súa esfera municipal.

Desde a claridade da LRSV, coa axuda na nosa Comunidade Autónoma, encomiable, da exposición de motivos da Lei 1/1997, do 20 de

¹ Sala do Cont-Adm., Secc. 5ª; pte: Excmo. Sr. D. Pedro Yagüe Gil.

marzo do solo de Galicia [en adiante, LSG] e trala STC 61/1997, do 20 de marzo, o Tribunal Supremo nunha sentenza do 6 de marzo de 2000² foi rotundo no seu pronunciamento:

«Alcanza-la condición de soar, só se produce unha vez» e «a partir de entón, o solo é xa para sempre solo urbano consolidado».

A innovación de distinguir no solo urbano dúas categorías: consolidado e non consolidado, foi obra da LSG, en función da necesidade ou non de desenvolver actuacións de execución integral ou, segundo propia aclaración da súa exposición de motivos, que se «chegou ó final do proceso de desenvolvemento urbanístico» ou non, o cal ha ser previsto no planeamento xeral³.

Agora ben, para evitar posibles confusións, quizais debamos empregar a terminoloxía que utiliza a LRSV cando acolle esta distinción, de solo xa transformado (nel concorre o feito físico da urbanización, é dicir, os catro servicios de infraestructuras mínimos de acceso rodado, abastecemento de auga, evacuación de augas e subministración de enerxía eléctrica) e de solo consolidado pola edificación, sendo este equivalente ó non transformado se se toma como punto de referencia a transformación.

Porque resulta palatino que o réxime xurídico correspondente a unha e outra categoría de solo urbano –con independencia doutras que poida establece-lo lexislador urbanístico– sexa distinto, a LRSV distinguiu claramente os dereitos e deberes que lles corresponden ós propietarios de ámbalas subclases⁴, non así a LSG.

En solo urbano consolidado ou transformado, o art. 14 da LRSV atribúelle a quen sexa o seu titular o dereito a edificar co único límite de completar á súa custa a urbanización do terreo para que adquira a condición de soar –se non a tivese–. Os propietarios nin deben contribuír ó proceso urbanizador nin ceder unha parte do seu aproveitamento lucrativo, coma tampouco ceder terreos destinados a dotacións locais.

Existe unha única excepción: cando o ámbito estea suxeito a operacións de renovación ou reforma interior –que non é o mesmo ca unha nova urbanización ou reurbanización– en que a urbanización deba completarse. Neste caso, deberán completar á súa custa a urbanización do terreo e unicamente cede-lo correspondente solo para viais (non para outras dotacións ou equipamentos) por constituír unha prestación xeneralizada en compensación co beneficio que recibe o propietario da acción urbanizadora.⁵

² *Fundamento Xurídico* 6.

³ Art. 64.2 LSG.

⁴ Art. 13 e 14 LRSV.

⁵ Vid., SS.TS 2.IV.1981 (Ar. 1809) e 26.II.1998 (Ar. 1538).

Polo contrario, o exercicio do dereito a edificar en terreos que carecen de urbanización consolidada –solo urbano non transformado– condiciónase pola LRSV ó efectivo cumprimento dun conxunto de deberes urbanísticos básicos, como son o de ceder terreos para dotacións públicas de carácter local e para sistemas xerais, a cesión do 10% do aproveitamento do correspondente ámbito, a distribución equitativa das cargas e beneficios derivados do planeamento logo da súa execución, o de custear podendo abarcala execución material da urbanización, e por suposto, o de solicitar licenzia de edificación e edificarlos soares no prazo legalmente establecido, esixible igualmente no solo urbano consolidado pola urbanización.

A necesidade de realizar algunha obra parcial de urbanización (de cara a unha renovación ou reforma interior) non pode identificarse coa obriga da súa total transformación ou conversión cos deberes que esta supón, extremo este que, como, acertadamente, aclara a LSG na súa exposición de motivos, require xa unha clasificación como solo urbano non consolidado e a súa xustificación por parte de quen posúe a potestade de planeamento.

Pero neste caso, nin se trataba de operacións de reforma interior en solo urbano transformado nin dunha nova urbanización, senón da realización de melloras en terreos xa urbanizados e a propósito do deber de custear a urbanización que se lle impuña á propiedade.

Así, invocando os artigos 117.3 e 83.3.2º do Regulamento de planeamento de 1978, o TS declarou que tales preceptos

«(...) permiten, en efecto, actuar sistematicamente en solo urbano por unidades de actuación e a cargo dos propietarios pero non autoriza a esixirlos a estes, que xa cederon e custearon a urbanización, melloras e reformas sucesivas e reiteradas, a modo de urbanización inacabable, é dicir, mediante a imposición de actuacións de mellora de servizos que non responden a novas concepcións globais urbanísticas (v.gr. de reforma interior), senón a cambios e melloras puntuais dos servizos urbanísticos como os de enerxía eléctrica, subministración de auga, evacuación de residuos, etc.»

Agora ben, continúa sinalando o TS,

«Isto non significa que o concello non poida emprender tales obras nin que os propietarios non teñan que custearlas na medida en que legalmente corresponda (por exemplo, por contribucións especiais, ...), pero si que isto non pode facerse como obriga imposta polo ordenamento urbanístico».

E así terminaba deducindo na citada sentenza, de acordo coa vixente LRSV –e a teor do artigo 83.3.2º do texto refundido de 1976, vixente no caso de autos– que a obriga da custear a urbanización que lles im-

pón este precepto ós propietarios do solo urbano; obriga de carácter real nunca persoal⁶,

«(...) vén referida ás partes de solo urbano que aínda non contan cos servizos urbanísticos e que só son solo urbano por se encontraren en áreas consolidadas [art. 78,a) e 81.2 TRLS do 9 de abril de 1976], pero non ós propietarios de solo que contan con tódolos servizos. A nova Lei do solo do 13 de abril de 1998 así o especifica claramente, ó impoñe-la obriga de custear-la urbanización, só ós propietarios de solo urbano non consolidado, segundo o seu artigo 14.2, e), esixíndolles, polo contrario ós propietarios de solo urbano consolidado non custear-la urbanización senón «completar á súa custa a urbanización necesaria para que estes alcancen, se aínda non a tiveran, a condición de soar», segundo o artigo 14.1 (no ben entendido que ese «alcanza-la condición de soar» só se produce unha vez, e que, a partir de entón, o solo é xa para sempre solo urbano consolidado»).

Neste caso, o legislador estatal de 1998 non estableceu unha definición de soar, a pesar do título que o habilita para isto como condición básica que garante a igualdade no exercicio do dereito a edificar (art. 149.1.1ª CE)⁷. Haberá que estar, polo tanto, á lexislación urbanística de cada comunidade autónoma e, con carácter supletorio, ó «ius superveniens»⁸, co fin de determinar cando un terreo ten a condición de soar.

Se se compara a lexislación urbanística anterior, receptora dunha única clase de solo urbano -salvo especificidades autonómicas- coa vixente na actualidade, non se pode obviar cómo chegou a declara-lo TS con referencia a aquela normativa, que o concepto de soar supón unha «subespecie respecto ó solo urbano», estando este concepto configurado por tres «requisitos concorrentes»: a) que se trate dunha superficie de solo urbano; b) que reúna aptitude para a edificación; c) que estea debidamente urbanizado, nos termos formulados pola lexislación urbanística aplicable⁹.

É dicir, a concorrencia de tódolos servizos mínimos esixibles, desde o punto de vista básico polo art. 8 LRSV, é totalmente necesaria, non como posibilidade senón como realidade para que un terreo se converta en soar e, a partir de entón, o planeamento xeral deberá outorgarlle a clasificación de solo urbano transformado.

O que, en realidade, existe nesta categoría de solo urbano é un dereito a completa-la urbanización pero cumprindo os deberes que leva

⁶ Vid. STS 24.VI.1997 (Ar. 5371).

⁷ Vid. STC 61/1997, do 20 de marzo [FX 34,a)].

⁸ Vid. art. 82 TR de 1976.

⁹ Vid. STS 4.IV.1980 (Ar. 3143).

consigo a suxeición ós sistemas de xestión que preveña a lexislación urbanística para a operación en común cos restantes propietarios en réxime de repartición equitativa de beneficios e cargas.

Nin a lexislación autonómica e, en menor medida, o planeamento urbanístico municipal, poden aumentalas bases estatais. Os deberes que a LRSV lles impón ós propietarios de solo teñen, de acordo coas SS.TC 61/1997, do 20 de marzo e 164/2001, do 11 de xullo, carácter de máximo e, polo tanto, o planeamento municipal en solo urbano transformado non poderá esixir outros deberes adicionais, coma se facía no caso de autos en relación co deber de custealas obras de urbanización. 