

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2003. SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. PONENTE: MARÍA
JOSÉ ALONSO MAS**

Por

ANDRÉS BOIX PALOP
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo
Universitat de València-Estudi General de Valencia

Las sustanciales diferencias jurídicas existentes entre el modelo de gestión urbanística que ha sido tradicional en España (y que todavía sigue siendo el más común) y la alternativa representada por la Ley valenciana 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística, cristalizan en ocasiones, como consecuencia de la subsistencia de una normativa básica estatal en la materia inspirada en el primero de ellos, en dificultades interpretativas a la hora de conciliarlos. La labor del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana es por ello especialmente interesante cuando ha de ocuparse de articular una interpretación que permita compatibilizar las previsiones legales de la norma autonómica con la norma básica estatal. En un ámbito de la complejidad del urbanismo no son pocas las ocasiones en que surgen disonancias difícilmente resolubles, dada la íntima interconexión de los diversos estadios de la intervención jurídica sobre la actividad urbanística, la ausencia de una orientación común que vincule ambas normas y el hecho mismo de que la legislación estatal (Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones) es posterior a la autonómica (por mucho que el legislador valenciano pudo en su momento buscar minimizar al máximo los roces con las previsiones básicas de la legislación básica contenida en el Texto Refundido de 1992, es obvio que el legislador estatal no ha obrado con igual criterio, dado que ha desarrollado un texto que mantiene el viejo modelo urbanístico español que, por otra parte, sigue siendo mayoritario entre las diversas normas autonómicas).

La Sentencia dictada el 28 de noviembre de 2003 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana es una buena muestra de la importancia que de este estado de cosas se deriva en punto a la labor de interpretación jurisprudencial. En el contexto de un conflicto surgido con motivo de una operación urbanística de la que la Sentencia da abundante detalle (algo que es de agradecer por ilustrativo: este caso permite hacerse una idea

clara acerca de algunas de las patologías características de nuestro concreto modelo de gestión urbanística), el Tribunal se ve obligado a precisar ciertos aspectos referidos al estatuto jurídico del suelo urbano en la Comunidad Valenciana, como consecuencia de la confluencia de dos legislaciones no enteramente coordinadas sobre la regulación de su misma determinación, así como de la del haz de derechos y deberes de sus propietarios.

Como es sabido, la Ley estatal 6/1998 diferencia, dentro del suelo urbano, entre aquél que ha de merecer la calificación de suelo urbano consolidado y el que no lo está (art. 14), estableciendo un estatuto jurídico diferenciado para cada uno de ellos. Como recuerda la Sentencia, esta legislación estatal “no obliga a identificar el suelo urbano consolidado con el solar; al revés, el art. 14.1 alude expresamente a la conversión en solares de los terrenos que ya son suelo urbano consolidado” (Fundamento jurídico decimosexto). No obstante, esta norma no aporta una definición de lo que es el suelo urbano consolidado, como tampoco hace la valenciana, donde únicamente se define lo que es, a sus efectos, un solar.

De manera que el aplicador de la norma urbanística valenciana ha de jugar dentro del suelo urbano con una distinción en absoluto nítida entre aquél ya consolidado y aquél que no lo está, pero de indudable trascendencia (se prevén mayores deberes y cargas en caso de no estar consolidado el suelo), sin que la definición de lo que sea un solar contenida en la LRAU sirva de excesiva ayuda, dado que podrá haber suelo urbano consolidado que no tenga tal condición.

Por lo demás, y a diferencia de otras Comunidades Autónomas, donde se entiende que el suelo urbano está consolidado cuando se han cumplido los derechos de cesión y equidistribución, el desarrollo reglamentario de la ley valenciana ha identificado el suelo urbano consolidado de manera más difícil de aprehender (el Decreto 201/1998 lo define como el que posee todos los servicios urbanísticos que permitirán su ejecución mediante actuaciones aisladas). Ni resulta sencillo establecer nítidamente la frontera solar/suelo urbano consolidado que no ha adquirido la condición de solar ni identificar la que separa al suelo urbano consolidado del no consolidado.

La Sentencia, a la hora de tratar de perfilar con mayor detalle dónde han de situarse los lindes señala que “el suelo urbano por consolidación de la urbanización hace referencia a aquel suelo que, aun cuando adolezca de alguna carencia que le impida ser solar, sin embargo la obra urbanizadora necesaria para alcanzar esta condición sea mínima, por estar ya realizadas las redes de servicios”. Para el Tribunal, por lo demás, queda también “claro que puede haber suelo urbano sin urbanización consolidada; pero se trata de suelo en que deben realizarse operaciones urbanísticas de cierta envergadura” (Fundamento Jurídico Decimoséptimo).

Del juego de las normas autonómica y estatal a la hora de calificar se derivan importantes consecuencias dada no tanto la correspondencia entre la condición de un suelo urbano consolidado o no y una concreta manera de actuar urbanísticamente sobre el mismo, por medio de actuaciones aisladas o integradas, como de la existencia de algunos límites muy rígidos, resaltados por la jurisprudencia constitucional (SSTC 164/01, esencialmente), que distinguen claramente entre el régimen del suelo urbano consolidado y del no consolidado, consagrados por el art. 14.1 de la norma básica estatal. Y como resalta la Sentencia “es evidente que la integración de los propietarios en una actuación integrada comporta (...) la existencia de unos deberes que van más allá” del mismo (Fundamento Jurídico Decimoctavo).

En este sentido, el operador jurídico se enfrenta a un problema, derivado del hecho de que la LRAU contempla la posibilidad de que en suelo urbano se actúe por medio de operaciones integradas (por mucho que, de acuerdo con su art. 9, el régimen de las actuaciones aisladas sea el preferente en el suelo urbano). Tal alternativa contradice la regulación estatal, en los términos a los que nos hemos referido, lo que lleva a la Sentencia, en su Fundamento Jurídico Vigésimo segundo, a entender que las actuaciones integradas no sólo no son posibles en solares sino que tampoco los serán en cualquier suelo urbano consolidado por mucho que no haya adquirido la condición de solar.

La conclusión es clara. Las previsiones de la ley valenciana 6/1994 que parecen permitir acudir en algunos casos a las actuaciones integradas en todo tipo de suelo urbano “resultan contrarias al régimen previsto en el art. 14.1 de la ley 6/98 para el suelo urbano consolidado. Es decir, si efectivamente se entiende, en la Comunidad Valenciana (y parece en efecto lo más razonable, como antes hemos señalado) que el suelo urbano consolidado por la urbanización es aquel totalmente urbanizado o en que la obra urbanizadora a realizar es mínima, hasta el punto de hacer permisible la actuación aislada, entonces en ese suelo los propietarios sólo tendrán los deberes del art.14.1. Pero, dentro de los deberes del art.14.1, como es evidente, no se halla el de retribuir al urbanizador (...). Difícilmente, por tanto, pueden entenderse viables las actuaciones integradas en suelo urbano consolidado” (Fundamento Jurídico Vigésimo segundo).