



Roj: **STSJ AND 14362/2023 - ECLI:ES:TSJAND:2023:14362**

Id Cendoj: **41091330012023100756**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Sevilla**

Sección: **1**

Fecha: **14/09/2023**

Nº de Recurso: **95/2022**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ROBERTO IRIARTE MIGUEL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA.

(SEDE DE SEVILLA)

SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 95/2022

SENTENCIA

Ilmo. Sr. Presidente:

DON JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO

Ilmos. Sres. Magistrados:

DON ROBERTO IRIARTE MIGUEL

DOÑA MARÍA SALUD OSTOS MORENO

En la ciudad de Sevilla, a catorce de septiembre de dos mil veintitrés.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, ha visto el recurso número 95/2022 interpuesto por la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL P.E.R.I. 12.1 MONTEALEGREALTO, representado por la Procuradora D^a. M^a Belén Cambas Fernández y defendido por la Letrada D^a. María Benítez Corchado, frente la Resolución de fecha 11 de noviembre de 2021 que dictó el Tribunal Económico- Administrativo Regional de Andalucía (TEARA), desestimando la reclamación económico-administrativa núm. 53/00144/2019, interpuesta contra el acuerdo de no alteración catastral de la Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz, correspondiente a la finca con referencia catastral 7622704 QA5672B 0001 RY. Es parte demandada el MINISTERIO DE HACIENDA, representado y asistido por la Abogacía del Estado en la persona de D^o. Salvador Jiménez Bonilla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente Recurso la parte actora formalizó escrito de demanda en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminaba suplicando que se dicte sentencia en la que *"se declare no ser conforme a Derecho la resolución impugnada, procediendo por ello a su anulación, dejando sin efecto el acto objeto de recurso, con expresa imposición de las costas devengadas en este proceso a la administración demandada"*.

SEGUNDO.- La Administración demandada contestó la demanda oponiéndose a la misma. La cuantía del recurso se fijó en 120.145,10 €. No fue recibido el recurso a prueba. Las partes no solicitaron la celebración de vista ni la presentación de escritos de conclusiones. Seguidamente, el procedimiento fue declarado concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.



TERCERO.- Se señaló para votación y fallo del asunto el día 11 de septiembre de 2023, fecha en que han tenido lugar, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D^o. Roberto Iriarte Miguel.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de la presente revisión jurisdiccional promovida por la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL P.E.R.I. 12.1 MONTEALEGREALTO - entidad urbanística colaboradora constituida al amparo del artículo 96.2 de la, entonces vigente, Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, al objeto de desarrollar urbanísticamente y urbanizar el ámbito de actuación PERI 12.1. "Montealegre Alto", clasificado como suelo urbano no consolidado en el Plan General de Ordenación Urbanística de 1995 -, la Resolución que dictó el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía (TEARA) en fecha 11 de noviembre de 2021, desestimando la reclamación económico-administrativa núm. 53/00144/2019, interpuesta contra el acuerdo de no alteración catastral de la Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz, correspondiente a la finca con referencia catastral 7622704 QA5672B 0001 RY.

SEGUNDO.- Relata la actora:

* La ordenación urbanística pormenorizada de la Unidad de Ejecución fue recogida en el Plan Especial de Reforma Interior (PERI), aprobado definitivamente el día 26 de junio de 2008. El Proyecto de Reparcelación fue ratificado por el Excmo. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera el día 23/09/2010.

Con ocasión de la Revisión-Adaptación del PGOU de Jerez de la Frontera, la Junta de Compensación y el Excmo. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera suscribieron en fecha 22/05/2008 un convenio urbanístico de planeamiento con objeto de modificar las determinaciones urbanísticas del citado ámbito.

Dichas determinaciones urbanísticas fueron incorporadas al documento de Revisión/Adaptación del PGOU de Jerez de la Frontera aprobado definitivamente el 19/04/2009 y que, a diferencia del PGOU anterior, no remite su ordenación pormenorizada a un futuro Plan Especial de Reforma Interior, sino que la contiene en el mismo PGOU, denominando la Unidad de Ejecución como "API Montealegre Alto", haciendo remisión en cuanto a lo no establecido en el PGOU al Plan Especial de Reforma Interior aprobado.

Al objeto de adaptar el Proyecto de Reparcelación a las determinaciones urbanísticas de la Revisión-Adaptación PGOU aprobada se tramitó por la Junta de Compensación un Documento de Cumplimiento al PGOU del Proyecto de Reparcelación, que fue ratificado por el Excmo. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera el 14/12/2012.

El Proyecto de Urbanización fue aprobado definitivamente en junio de 2013.

* Con fecha 10/04/2014 el Tribunal Supremo dictó sentencia declarando nulo el Plan Especial de Reforma Interior.

Y el auto de 31/05/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dictado en ejecución de la anterior sentencia del Tribunal Supremo, declaró nulo el Proyecto de Reparcelación y el Proyecto de Urbanización al considerar que el vigente PGOU no comprende la totalidad de la cobertura jurídica al remitir determinaciones y normativa urbanística al PERI anulado por el Tribunal Supremo.

El auto vino a desvirtuar la ordenación pormenorizada del ámbito recogida en el PGOU, ya que algunas de sus determinaciones no vienen recogidas expresamente en el PGOU sino que se refieren a las previstas en el PERI anulado por el Tribunal Supremo. Por tal motivo, no es posible la gestión y la ejecución del planeamiento urbanístico, siendo preciso a tal fin, la tramitación y aprobación de un instrumento de desarrollo o la modificación del vigente PGOU a fin de recoger, de forma directa, todas las determinaciones y parámetros urbanísticos del API "Montealegre Alto", sin remisión al PERI anulado por el Tribunal Supremo.

En definitiva, los inmuebles incluidos en el ámbito Montealegre Alto están incluidos en un ámbito de actuación clasificado como "suelo urbano no consolidado" que precisa para la ejecución de la urbanización la tramitación del oportuno instrumento de planeamiento urbanístico de desarrollo, según confirman dos informes emitidos por el Excmo. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera que incorpora el expediente administrativo.

Y asevera, en síntesis:

* Lo que determina la naturaleza catastral de los bienes no es la nomenclatura utilizada por el legislador autonómico para clasificar el suelo, sino la situación urbanística real que permita o no la expansión inmediata sin necesidad de posteriores trámites de ordenación.

* Según la STS de 30 de mayo de 2014 los bienes inmuebles incluidos en suelos en los que se prevea o permita su paso a la situación de suelo urbanizado sin necesidad de la tramitación de un instrumento urbanístico



que establezca las determinaciones para su desarrollo, será considerado suelo urbano a efectos catastrales. Aquellos que, por el contrario, precisen de la tramitación de un instrumento de planeamiento que establezca as determinaciones para su desarrollo para su posterior urbanización, deberán ser considerados de naturaleza catastral rústica. Y ello con independencia de los términos utilizados por la normativa urbanística autonómica.

* En la medida en que el ámbito de suelo urbano no consolidado precise de la tramitación de un instrumento de planeamiento de desarrollo (plan parcial de ordenación, plan especial de reforma interior, establecimiento de la ordenación detallada por el planeamiento general), deberá considerarse de naturaleza catastral rústica. Y en este sentido se ha manifestado la STS de 19/02/2019.

TERCERO.- Contesta la Abogacía del Estado:

* La aludida STS se refiere al suelo urbanizable, no al suelo urbano no consolidado, como es al caso.

* La Administración Catastral está sujeta a la clasificación urbanística efectuada por las administraciones urbanísticas competentes la local y la autonómica, en ningún caso la estatal -. de no compartir la parte recurrente la clasificación urbanística deberá impugnar el instrumento urbanístico que así la establece, pero sin que pueda ser discutido en este proceso, al imponer el art. 7.1.a) de la Ley del Catastro la naturaleza catastralmente urbana del clasificado urbanísticamente como tal y sin que por tanto juegue el apartado b) de ese precepto.

* La clasificación de urbano no consolidado precisamente corresponde a suelos con infraestructuras básicas para ser clasificados como urbanos pero que deben ser objeto de mejora o actualización mediante un PERI, siendo por ello urbanos de acuerdo con la Ley del Catastro.

* La actora ni siquiera plantea circunstancia alguna excepcional o somete el debate procesal al estado real de los terrenos, no proponiendo ni aportando prueba alguna, moviéndose exclusivamente en el plano teórico conceptual.

CUARTO.- Las sentencias de esta Sala y Sección dictadas en los recursos 590/2017 y 594/2019, que se mencionan en el escrito de contestación a la demanda, son anteriores a la sentencia nº 1.517/2022, de 17 de noviembre, recurso nº 2.312/2021, que examinaba la siguiente cuestión casacional " *Determinar si el artículo 7.2 TRLCI permite considerar como suelo urbano, a efectos catastrales, un terreno que en el planeamiento general figura como suelo urbano no consolidado, que se encuentra pendiente de la aprobación de un instrumento de planeamiento de desarrollo que contenga la ordenación pormenorizada de los parámetros para su desarrollo urbanístico y carece de los rasgos físicos que son propios del suelo en situación básica de urbanizado, o si, por el contrario, debe ser excluido de tal consideración*".

Precisamente, la reciente sentencia de este Tribunal de Justicia con sede en Sevilla, que abordó un asunto similar al que nos ocupa, partió de la STS de 17 de noviembre de 2022, señalando: "(...) *Declara la misma que En efecto, la resolución de admisión enfatiza que si bien la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 "sienta como doctrina que solo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado y el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo, de forma que antes de ese momento el suelo tendrá necesariamente el carácter de rústico, se hace necesario precisar si los suelos calificados como urbanos no consolidados que no hayan visto aprobada su ordenación ulterior deben tener asimismo la condición de rústicos[...]*"

Y añade que según la sentencia dictada el día 26 de Marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

"... sólo pueden considerarse bienes "urbanos", a efectos catastrales, los inmuebles considerados por el Plan General como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa de la previa aprobación del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada. En efecto, si fuera suficiente con la simple inclusión en el perímetro geométrico de sectores de desarrollo en el suelo urbanizable, ex artículo 25 del Reglamento (como propone la resolución impugnada), sería completamente innecesaria la mención a "los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo", tal y como previene la normativa catastral, pues todos los inmuebles clasificados de urbanizables serían "urbanos", a efectos catastrales, por la simple consideración de tales en el Plan General, incluso los urbanizables sin condiciones (SUB-SC) que precisan para su ejecución hasta la propia modificación del Plan General, lo que no tiene sentido alguno".

[...]

Esta interpretación fue avalada por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recaída en recurso de casación en interés de la ley nº. 2362/2013 [...]



Para dicha sentencia: - El legislador estatal, en el artículo 7.2 del TRLCI ha utilizado una amplia fórmula para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pueda englobar a esta clase de inmuebles.

- No cabe sostener que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene per se la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado.

- El artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo, ya que el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores tramites de ordenación, de aquel otro que, que aunque sectorizado carece de tal programación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro, por lo que a efectos catastrales sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado, así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo, teniendo el suelo, antes de ese momento, el carácter de rústico.... Criterio que es avalado por el Tribunal Supremo.

Y concluye el Alto Tribunal: En efecto, como se desprende de la referida sentencia de 30 de mayo de 2014 , a efectos catastrales, el suelo urbanizable podrá considerarse "urbano", cuando el desarrollo de la actividad de ejecución no dependa de la previa aprobación de un instrumento urbanístico de desarrollo, que acometa y culmine su ordenación detallada para procurar esa ejecución.

Pues bien, en este caso, para llegar a esa conclusión -que, en modo alguno se perfila por la sentencia de instancia-, resultaría necesaria una valoración (i) tanto de la legislación urbanística de Andalucía y de los instrumentos de planeamiento de desarrollo que contempla, interpretación que está vedada a tenor del art 86.3 LJCA ; (ii) como de la prueba, que tampoco cabe indagar o valorar en casación, a tenor del art 87 bis.1 LJCA .

SEXO.- En esta tesitura, entendemos, en primer lugar, que la doctrina emanada de la STS de 30 de mayo de 2014 sigue vigente. Y en segundo lugar que es necesario interpretar la normativa autonómica andaluza, para concluir sobre la naturaleza urbana o rústica de los suelos en casos como el presente en que no existe planeamiento de desarrollo pese a la clasificación del suelo como urbano. La ley 7/2021 (LISTA) a efectos de la misma clasifica el suelo como urbano y rústico.

En el artículo 13 dispone "Suelo urbano. 1. Conforman el suelo urbano los terrenos que, estando integrados en la malla urbana constituida por una red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumplan alguna de las siguientes condiciones: a) Haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización conforme a esta ley y a sus normas de desarrollo b) Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica. c) Estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca."

En el punto dos se refiere a los núcleos rurales tradicionales.

Pues bien la interpretación del citado precepto, en su apartado 1 a) debe llevarnos a entender que para hallarnos ante suelo urbano el mismo debe estar integrado en la malla urbana y cumplir alguna de las condiciones que luego detalla. En el caso presente resulta que las parcelas no está integradas en la malla urbana. Pero, además, resulta que tampoco han sido urbanizadas en ejecución de ningún instrumento de ordenación urbanística o territorial; ni han sido transformadas urbanísticamente: no cuenta con acceso rodado por vía urbana ni conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica.

Por otra parte, el reglamento de desarrollo de la ley 7/2021 (decreto 550/22 de 29 de noviembre de 2022), tras reproducir el contenido de la ley en cuanto a la definición de las clases de suelo (artículo 18) establece en el artículo 19 que "2. La malla urbana constituye un ámbito continuo, delimitado por viales interconectados que forman parte de la red viaria del municipio, incluidas las travesías y tramos urbanos de las carreteras, dotado de los servicios básicos conectados a las redes públicas de infraestructuras y de las dotaciones propias del suelo urbano. La simple colindancia de un suelo con las redes de infraestructuras, viarios, carreteras de circunvalación o vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí misma, su consideración como suelo urbano.

Podemos concluir pues que el suelo ocupado por las parcelas de la demandante, que, recordemos, según la certificación del ayuntamiento no existe respecto a ellas planeamiento de desarrollo, aprobado, ha de considerarse a los efectos catastrales aquí analizados, como suelo rústico.

A la misma conclusión se llega si se analiza la prueba pericial practicada, y ratificada en sede judicial.



En efecto, la arquitecto técnico que emite el informe de valoración de las parcelas parte de que el suelo está clasificado como suelo urbanizable sectorizado y urbano no consolidado. Destaca que se encuentra en el límite del suelo urbano con acceso exclusivamente peatonal a través de una carretera local muy estrecha y sin arceles. Acceso dificultado por la construcción de arquetas y conducciones de saneamiento lo que hace imposible el acceso de maquinaria para labores agrícolas. Las dificultades de acceso hacen imposible su uso como tierra de cultivo y una pequeña parte de la parcela está destinada a huerta para auto consumo familiar.

Se hace constar también que la gran mayoría de la parcela se encuentra fuera de la de limitación "del suelo urbano, calificada como suelo no urbanizable (rústico). El resto se encuentra formando parte de distintas áreas de reparto del PGOU actualmente vigente, clasificadas como suelo urbanizable ordenado o sectorizado y parte en suelo urbano no consolidado. En cualquiera de los casos NO existe en la actualidad aprobado planeamiento de desarrollo, ni existe previsión al respecto."

Del examen de la normativa autonómica, de la valoración de la prueba practicada (certificado de la gerencia de urbanismo y de la prueba pericial practicada) podemos concluir que, en efecto, el suelo ocupado por las parcelas debe merecer la calificación, a estos efectos catastrales con repercusión tributaria, de rústico, por ser su uso exclusivamente rústico, ajeno a cualquier aprovechamiento urbanístico, y son que la parcela esté integrada en la malla urbana (art. 13 Ley 7/2021) ni urbanizada en ejecución de instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial. Ni, en fin, cuenta con acceso rodado por vía urbana ni conexión con servicios básicos (art. 13.1 ley 7/2021). La simple colindancia con redes de infraestructuras, viarios etc (art. 19 del reglamento de la LISTA) no es suficiente, por sí misma para considerar como suelo urbana la parcela.

Por todo ello, en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo antes citada, y tras el examen de la normativa andaluza, el recurso debe ser estimado (...)"

Ahora bien, la aplicación de la doctrina que acabamos de transcribir, también proyectada sobre los suelos urbanos no consolidados, lejos de resultar automática tiene que acomodarse a las circunstancias concretas de cada caso.

En el supuesto que nos ocupa es indiscutible la anulación de la clasificación urbanística del Sector Montealegre Alto PERI 12.1 de Jerez de la Frontera por la STS de 10/04/2014 y el posterior auto del TSJA con sede en Sevilla de 31/05/2017.

Pero, este planteamiento de la parte recurrente se mueve exclusivamente, como advierte el Abogado del Estado en un plano exclusivamente teórico conceptual, sin descender a la situación concreta de los terrenos al no ofrecerse prueba sobre el particular.

En consecuencia, este Tribunal desconoce si los controvertidos suelos se integran en la malla urbana y si observan las demás condiciones exigibles para su clasificación como rústicos.

Y debiendo pechar la actora con tal deficit probatorio ex art. 217 de la LEC, hemos de desestimar el Recurso Contencioso-administrativo.

QUINTO.- Mediando serias dudas de hecho no se está en el caso de hacer especial pronunciamiento sobre las costas. Art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Desestimar el Recurso Contencioso-administrativo interpuesto por la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL P.E.R.I. 12.1 MONTEALEGREALTO, representado por la Procuradora D^a. M^a Belén Cambas Fernández, frente a la referenciada actuación administrativa.

Sin costas.

Notifíquese a las partes la presente resolución indicándoles que será susceptible de recurso de casación cuando concurren las exigencias contenidas en el art. 86 y ss. de la LJCA, que se preparará ante esta Sala en el plazo de 30 días.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

DILIGENCIA DE PUBLICACIÓN:



Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Ponente de este recurso, celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso - Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el día de hoy, ante mí, de que certifico.

En el mismo día se contrajo y unió al recurso de su razón Certificación de la anterior Sentencia y diligencia de su publicación.

"La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes."

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ