



Roj: **STSJ AND 924/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:924**

Id Cendoj: **41091330012024100028**

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

Sede: **Sevilla**

Sección: **1**

Fecha: **25/01/2024**

Nº de Recurso: **158/2022**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **PEDRO LUIS ROAS MARTIN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA. (SEDE DE SEVILLA)

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA

Recurso número 158/2022

SENTENCIA

ILMO.SR. PRESIDENTE

DOÑA MARÍA LUISA ALEJANDRE DURÁN

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS

DON ROBERTO IRIARTE MIGUEL

DON PEDRO LUIS ROÁS MARTÍN

En la ciudad de Sevilla, a veinticinco de enero de dos mil veinticuatro.

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 **158/2022** interpuesto por la mercantil **ALONSO PROMOCIONES INMOBILIARIAS, S.L.**, representada por el Sr. Procurador D. Fernando Martínez Nosti y defendida por Letrado/a, contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía de 9 de diciembre de 2021, por la que se desestimó la reclamación económico-administrativa n.º 53/00205/2020, interpuesta contra la resolución de la Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz de 21 de enero de 2020 que a su vez había estimado parcialmente el recurso de reposición planteado contra el acuerdo de alteración de la descripción catastral del mismo órgano administrativo dictado el 28 de octubre de 2019 acordando el alta en el Catastro Inmobiliario del inmueble con referencia catastral 4326009QA5642E0000WB; siendo demandada la **Abogacía del Estado**. Es Ponente el Ilmo. Sr. Don Pedro Luis Roás Martín.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicitó sentencia por la que estimare el recurso.

SEGUNDO.- Conferido traslado de escrito anterior, se formularon escritos de alegaciones por las demás partes, con expresión de los hechos y fundamentos de derecho que entendían de aplicación.

TERCERO.- Tras el trámite correspondiente, presentaron las partes sus respectivos escritos de conclusiones, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 15 de enero de 2024, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Defiende el actor en su demanda que el inmueble al que se refiere la presente controversia constituye un suelo de naturaleza rústica a efectos catastrales, de conformidad con los artículos 6 y 7 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Así, el inmueble se encuentra clasificado por el planeamiento aplicable como urbano no consolidado, careciendo de ordenación pormenorizada completa al no haberse aprobado el plan parcial previsto por el Plan General de Ordenación Urbanística de Jerez para el desarrollo del Sector G03 Rancho del Raho.

Describe así en su demanda que comprende una pieza de suelo sin edificar de aproximadamente 73.449 metros cuadrados, ubicado en las proximidades de la carretera nacional N-4 que va de Madrid a Cádiz, a su paso por el término municipal de Jerez de la Frontera. El suelo no ha sido objeto de ningún tipo de transformación urbanística ni de dotación de infraestructuras y servicios propios del suelo urbanizado. Se corresponde con la finca n.º 6.726 inscrita en el Registro de la Propiedad número Dos de Jerez de la Frontera, en el tomo 1.246, libro 75, folio 97, con código registral único (IDUFIR) 11019000057187; y, tiene asignada la referencia catastral 4326009QA5642E0000WB. Por tanto, el suelo se encuentra: (i) clasificado urbanísticamente como urbano no consolidado, (ii) calificado con uso global de actividades económicas, (iii) incluido en el sector G03 "Rancho del Raho" y (iv) pendiente de desarrollo por medio de un Plan Parcial de Ordenación, que deberá contener las determinaciones de la ordenación pormenorizada potestativa.

El instrumento de planeamiento general aplicable en el término municipal es la revisión- adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística, formulada por el pleno del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera y aprobado por la Orden de 17 de abril de 2009 de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. La citada orden fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía n.º 127, de 2 de julio de 2009. Posteriormente, se aprobaron diversos documentos de subsanación de errores y deficiencias señaladas por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, así como modificaciones, según se relacionan en la demanda.

Por lo demás, el PGOU clasificó el Inmueble como suelo urbano no consolidado, predeterminó un uso global consistente en actividades económicas (incluyendo también espacio para zonas verdes y equipamientos públicos) y estableció la necesidad de un instrumento de planeamiento de desarrollo para el establecimiento de la completa ordenación pormenorizada y detallada. De este modo, la efectiva urbanización de los suelos requiere de la aprobación de un plan parcial que desarrolle y complete la ordenación pormenorizada del Sector.

Por otra parte, el 23 de julio de 2010, la Junta de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Jerez aprobó inicialmente la propuesta de plan parcial presentada por la Empresa Municipal del Suelo (EMUSUJESA) (BOP Cádiz n.º 154 de 12 de agosto de 2010. Sin embargo, el 28 de diciembre 2010 la entonces Agencia Andaluza del Agua emite un informe sobre la Propuesta de Plan Parcial, en el que solicita documentación complementaria para poder informar, en especial documentación relativa a la afección al dominio público hidráulico y a las zonas afectadas por el riesgo de inundación. El 23 de septiembre de 2011, la Junta de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Jerez adopta un segundo acuerdo de aprobación inicial de la Propuesta de Plan Parcial, tras tratar de ajustar su ordenación a las cuestiones señaladas en el informe de la Agencia Andaluza del Agua. El 4 de marzo de 2013, la Dirección General de la Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico de la Junta de Andalucía emite informe desfavorable en relación con la Propuesta de Plan Parcial, con arreglo a las razones que se describen, entre las que se recogen la existencia de afecciones al dominio público hidráulico, consistentes en la invasión de cauces pertenecientes al dominio público y a sus zonas de servidumbre y policía, así como la existencia de afecciones a zonas inundables. Estas afecciones señaladas por el Informe Desfavorable sobre DPH determinaron la imposibilidad de aprobar la Propuesta de Plan Parcial y, con ello, la inviabilidad de completar la ordenación del Sector y materializar las determinaciones del PGOU. Tras la paralización del procedimiento de aprobación de la Propuesta de Plan Parcial, la Junta de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Jerez, con fecha 26 de diciembre de 2019, acordó su caducidad y archivo.

De este modo, se alega que, en vista de la imposibilidad de tramitar el plan parcial de ordenación del Sector, el Ayuntamiento de Jerez plantea actualmente modificar el PGOU en el ámbito donde se ubica el inmueble, a fin de adaptar la ordenación urbanística a las afecciones detectadas por el Informe Desfavorable sobre DPH. En concreto, el 22 de abril de 2020, el Ayuntamiento de Jerez solicitó a la Delegación Territorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible en Cádiz el inicio de la evaluación ambiental estratégica de la "Modificación P.G.O. U. supresión Sector G-03 Rancho del Raho y cambio de Clasificación de S.U.N.C. a suelo urbano consolidado y S.N.U.E.P". La Propuesta de Modificación del PGOU fue aprobada inicialmente por el pleno del Ayuntamiento de Jerez con fecha 2 de junio de 2021 (BOP Cádiz n.º 141, de 26 de julio de 2021. A fecha de hoy, esta Propuesta de Modificación del PGOU no ha sido aprobada. Por todo ello, concluye la demandante que las resoluciones de la Gerencia Territorial del Catastro y del TEAR erraron al considerar que el inmueble quedaba incluido en el supuesto de hecho del artículo 7.2.a) TRLCI, conforme al cual se entiende por suelo urbano a efectos catastrales "el clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano,



urbanizado o equivalente". Defiende por otra parte, la entidad recurrente que ha acreditado que inmueble se encuentra en la situación descrita de acuerdo con las conclusiones del "Informe que realizan los arquitectos Victor Manuel y Abelardo sobre algunas cuestiones relativas al carácter de rural o urbano a efectos catastrales de determinadas parcelas incluidas en el Sector G-03, Rancho del Raho, del Plan General de Jerez de la Frontera". Por tanto, sostiene que el inmueble debe considerarse como rústico a efectos catastrales y valorarse como tal, con efectos desde el alta del Inmueble en el Catastro Inmobiliario.

SEGUNDO.- Se opone la demandada que sostiene que el inmueble que nos ocupa está clasificado urbanísticamente como urbano no consolidado, por lo que de forma reglada debe ser catastralmente considerado como urbano. Por tanto, la Administración catastral está sujeta a tal clasificación urbanística efectuada por las administraciones urbanísticas competentes- la local y la autonómica, en ningún caso la estatal por lo que de no compartir la actora tal 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 de Catastro la naturaleza catastralmente urbana del clasificado urbanísticamente como tal y sin que por tanto juegue el apartado b) de ese precepto.

TERCERO.- Sobre las cuestiones que ahora se plantean se ha pronunciado ya esta misma Sección en sentencia de fecha 18 de octubre de 2023, dictada en el recurso seguido a instancia de la misma entidad recurrente con el número 159/2022, a cuyas consideraciones debe ahora estarse igualmente dada la ausencia de razones para apartarse del citado criterio. Destaca a estos efectos la propia recurrente que ha acreditado que inmueble se encuentra en la situación descrita, según *"Informe que realizan los arquitectos Victor Manuel y Abelardo sobre algunas cuestiones relativas al carácter de rural o urbano a efectos catastrales de determinadas parcelas incluidas en el Sector G-03, Rancho del Raho, del Plan General de Jerez de la Frontera"*, que trata conjuntamente la situación del inmueble al que se refiere este pleito y de la finca adyacente (con referencia catastral 4326010QA5642E0000UB), al estar afectados por la misma problemática (tramitándose la controversia sobre este último ante esta misma Sección el recurso contencioso-administrativo relativo a esta segunda finca como Procedimiento Ordinario n.º 159/2022). Decíamos así en aquella sentencia: *"(...) Expuestas las posiciones de las partes, para la resolución del pleito como hemos declarado en nuestra sentencia de 12 de abril del presente año recurso 323/2020, y la de 21 de junio de 2022 en el recurso 169/2021 debemos partir de la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2022. "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 n.º. 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 program.a 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 desprendió 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 .

SÉPTIMO.- En esta tesitura, entendemos, en primer lugar, que la doctrina emanada de la STS de 30 de mayo de 2014 y posteriores sigue vigente. Y en segundo lugar que es necesario interpretar la normativa autonómica andaluza y la situación fáctica conforme a la reciente sentencia del Tribunal Supremo, para concluir sobre la naturaleza urbana o rústica de los suelos en casos como el presente.

La exposición de motivos de la LOUA advertía sobre la introducción de esta categoría de suelos, al explicar que "se diferencian con precisión las categorías de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, siendo este último aquél que o bien carece de urbanización adecuada, precisa de una renovación o rehabilitación integral, o bien tiene atribuido por el instrumento de planeamiento un aprovechamiento objetivo considerablemente mayor".

El concepto normativo de suelo urbano no consolidado se encontraba en el artículo 45.2.B) de la LOUA y completado con lo dispuesto en el art 10.2 B, 13 y 17. De los diferentes supuestos de suelo urbano no consolidado (carencia de urbanización, necesidad de mejora, rehabilitación o renovación de la urbanización existente, y necesidad de incremento o mejora de dotaciones por incremento del aprovechamiento urbanístico) . Por tanto conforme a la LOUA (norma vigente en el momento de dictarse la Resolución Impugnada), los suelos urbanos no consolidados como el que nos ocupa constituyen vacíos relevantes dentro o no de la trama urbana, caracterizados por precisar actuaciones de nueva de urbanización al carecer de infraestructuras y dotaciones básicas.

Para estos suelos, el plan general correspondiente establece las determinaciones de la ordenación estructural y de la ordenación pormenorizada preceptiva, pudiendo contemplar también aspectos propios de la ordenación pormenorizada potestativa. Los aspectos de la ordenación pormenorizada potestativa no incluidos en el planeamiento general se deben regular en el planeamiento de desarrollo (v.gr. plan parcial), cuya aprobación es requisito para la ejecución del planeamiento y la transformación del suelo. De hecho, la falta de aprobación del planeamiento de desarrollo conlleva la aplicación del régimen propio del suelo urbanizable sectorizado. Y por otra parte la condición de suelo urbano no consolidado no prejuzga la situación básica de suelo conforme al TRLS, que puede corresponderse con la del suelo rústico si no se dan las características propias de un suelo urbanizado conforme al artículo 21 TRLS.

Por su parte la La ley 7/2021 (LISTA) a efectos de la misma clasifica el suelo como urbano y rústico no contempla la categoría de suelo urbano no consolidado.

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 la parcela no está integradas en la malla urbana. Pero, además, resulta que tampoco han sido objeto de ejecución de ningún instrumento de ordenación urbanística o territorial; ni han sido transformadas urbanísticamente.



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 la parcela de la demandante, que, recordemos, según la certificación del ayuntamiento, suelos correspondientes al SR-G03 del PGOU, precisan de una actuación de transformación urbanística porque se trata de suelo cuya ordenación pormenorizada debe completarse mediante un plan parcial que desarrolle las determinaciones del plan general, es decir el desarrollo efectivo de la actividad de ejecución para estos suelos, con el correspondiente levantamiento de las cargas de la urbanización, requiere la aprobación del plan parcial que contenga la ordenación pormenorizada. Dicho plan parcial no ha sido aprobado en la actualidad, no están ni clasificados ni por lo tanto desarrollados para que se haga posible la transformación de los terrenos.

Por lo que ante la falta de coherencia entre la realidad física y la urbanística hasta que no exista proceso de transformación para ser urbano, ha de considerarse a los efectos catastrales (mientras no se desarrollen y urbanicen), como suelo rural o rústico a efectos catastrales.

Por tanto del examen de la normativa autonómica, de la valoración del informe pericial y del Ayuntamiento, podemos concluir que, en efecto, el suelo ocupado por la parcela debe merecer la calificación, a estos efectos catastrales, de rústico, por ser ajeno a cualquier aprovechamiento urbanístico, siendo de plena aplicación la doctrina del Tribunal Supremo antes citada, y tras el examen de la normativa andaluza, el recurso debe ser estimado y anulada la resolución recurrida y la resolución de la Gerencia del Catastro por ser contraria a derecho, y reconocer el derecho que se rectifique, la calificación catastral de la parcela 4326010QA5642E0000UB y en consecuencia, el cambio de clasificación y de valoración catastral que se acuerde como consecuencia de la anulación de la Resolución Impugnada deberá desplegar sus efectos desde la fecha de alta del inmueble en el Catastro Inmobiliario (29 de octubre de 2019).(…)".

CUARTO.- No se condena en costas a la parte vencida dadas las dudas jurídicas que plantea el caso a la vista de la reciente jurisprudencia del TS. (artículo 139 L.J.C.A.)

Vistos los artículos de aplicación al caso y por la autoridad que nos confiere la Constitución:

FALLAMOS:

Que debemos **estimar** el recurso interpuesto por **ALONSO PROMOCIONES INMOBILIARIAS, S.L.** contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía que se describe en el encabezamiento de la presente, que se anula por ser contraria al ordenamiento jurídico, y reconocemos el derecho que se rectifique, la calificación catastral de la parcela 4326010QA5642E0000UB como rústica a efectos de IBI con la correspondiente modificación de los valores catastrales. y en consecuencia, el cambio de clasificación y de valoración catastral que se acuerde como consecuencia de la anulación de la Resolución Impugnada, deberá desplegar sus efectos desde la fecha de alta del inmueble en el Catastro Inmobiliario. Sin costas.

Notifíquese a las partes la presente resolución indicándoles que será susceptible de recurso de casación cuando concurren las exigencia contenidas en el artículo 86 y siguientes de la LJCA, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días.

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

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, lo que certifico en el día de hoy.

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