

En la Villa de Madrid, a veintinueve de mayo de dos mil doce.

La Sala Tercera de este Tribunal Supremo ha conocido, con la composición reseñada al margen, de recurso de casación contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla; fue dictada el 10 de julio de 2008, en autos del recurso contencioso administrativo núm. 27/2007.

El recurso extraordinario de casación ha sido interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado, siendo partes recurridas la Junta de Andalucía, representada y defendida por la Letrada de los Servicios Jurídicos y la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, representada por el Procurador de los Tribunales D. Víctor García Montes; resultando los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso administrativo con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha conocido del recurso número 27/2007, promovido por el Ministerio de Economía y Hacienda; han sido partes demandadas la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla; fue interpuesto contra resolución dictada por la Consejería de Obras Públicas y Transporte, de 19 de julio de 2006, que aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla.

La impugnación se dirige en relación con fincas propiedad del Estado contra las siguientes determinaciones:

* Fincas incluidas en el sector SOU-DR-01, Los Gordales, con la categoría de suelo urbano no consolidado y con una edificabilidad de 0,40 m²/ m²s. La pretensión se concreta en que el suelo tenga la categoría de urbano consolidado con una edificabilidad 0,5035 m²/m²s.

* Parcela urbana en la Avenida J., 15, como Servicio de Interés Público y Social de carácter genérico (SIPS-S).

* Terrenos localizados en la Ronda del Tamarguillo, que el Plan incluye en la operación de reforma interior identificada como ARI-DS-02, Tamarguillo. La pretensión se concreta en que se mantenga la misma operación que tenía en la entrada en vigor del Plan General de 2006, en la que la parcela estaba incluida en el Estudio de Detalle SB-1, aprobado definitivamente el 31 de julio de 1992.

* Parcela urbana en la calle M., núm. ... que el Plan General califica como deportivo. Se pretende la calificación de Servicios de Interés Público y Social sin limitar el uso deportivo.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia el 10 de julio de 2008, en la que expone los siguientes fundamentos de hecho:

“En el ámbito del SOU-DR-1, Los Gordales, El Estado es titular de 516.940 m², distribuidos en distintas fincas que en el Plan General de 1987, estaban clasificadas como Sistema General de Espacio Libre, Área de Ocio (V4), con los usos pormenorizados que recogía el art. 4.97 de sus normas. Los terrenos han sido utilizados como campo de Feria y aparcamientos de la misma. En el Documento de Aprobación Inicial del Plan General de 2006, aprobado el 14 de junio de 2004, los terrenos se clasifican como suelo urbano con la categoría de no consolidado, y se incluyen en un área de reforma interior, con una superficie de 572.854 m², que se corresponde con la ficha ARI-DT-16, Los Gordales, del Anexo I de la normas. El uso global es el de equipamientos, si bien en el área de reforma interior es posible una edificabilidad de 0,316 m²t/m²s para usos terciarios. Los objetivos y criterios de la ordenación eran la construcción de un parque equipado en el que localizar espacios libres que garantizaran la continuidad entre el parque de Tablada y el sistema de Parques Históricos de Sevilla y la implantación de usos urbanos singulares (Ciudad de la Justicia, Servicios Terciarios complementarios y reserva universitaria). Aceptada la alegación 2.142 de la Dirección General de Patrimonio del Estado a la Aprobación Inicial del Plan General, en el Documento de Aprobación Provisional de 14 de julio de 2005, se excluye la parcela del borde del Parque de los Príncipes del ámbito, que se sigue considerando como suelo urbano no consolidado, si bien pasa de ser considerado área de reforma interior a sector de suelo urbano no consolidado (SOU-DR-01), con una edificabilidad de 0,53 m²t/m²s para usos terciarios.

Después de la aprobación provisional y de los informes de las distintas Administraciones y organismos públicos con competencias sectoriales el Pleno del Ayuntamiento aprobó el 14 de junio de 2006, el Documento de Adaptación del Texto de Aprobación Provisional de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla. En el texto se identifica como uso global del ámbito tanto el dotacional (por el predominio de la calificación de los usos públicos en la superficie del sector) como el de servicios terciarios (por ser el uso lucrativo).

Por último, mediante resolución de aprobación definitiva de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 19 de julio de 2006, se asume la clasificación de suelo urbano no consolidado establecido para las parcelas de Los Gordales y el uso global de dotacional y terciario, modificándose la edificabilidad asignada por no considerarla adecuada y conforme al art. 9 de la Ley 7/2002. Contra la anterior resolución se interpone el presente recurso contencioso administrativo.

Desestima la Sala de Sevilla el recurso en la fecha indicada con la siguiente parte dispositiva: “Fallamos: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto contra la resolución que se recoge en el primer fundamento de derecho de esta sentencia, la que confirmamos por ser acorde con el Orden Jurídico. Sin costas”.

TERCERO.- Los argumentos en los que se basa la Sala para desestimar las pretensiones de la Administración del Estado, en lo que se trae ahora a esta casación son los siguientes:

“Cuarto.- En la ficha de planeamiento de la parcela SOU-DR-01 Los Gordales, objeto de las actuaciones se indica lo siguiente:

“Se diseña una estrategia desde la consideración de centralidad metropolitana que reúnen estos espacios, y desde su estratégica situación respecto a los sistemas de espacios libres urbanos y metropolitanos. Ello, junto a las necesidades manifestadas por la Administración del Estado, titular de los terrenos, para edificios administrativos públicos, así como la oportunidad de dotar a la Universidad de Sevilla de espacio suficiente para futuras ampliaciones que le permitan adaptarse a los estándares de modernidad y eficiencia, son oportunidades para conseguir la plena integración urbana de este histórico vacío.

En definitiva, se concibe la actuación como estrategia integral para crear una nueva área de centralidad urbana en el Distrito. Un área que aprovechará las potencialidades de este sector como espacio libre que recupere la continuidad entre el sistema de parques históricos de Sevilla: Parque de María Luisa y Riberas de las Dársenas del Guadalquivir o, incluso, el Parque de los Príncipes, con el medio natural, a través de la Dehesa de Tablada; así como contemplar las nuevas perspectivas de intermodalidad que se vislumbran con la ejecución de la Línea 1 del Metro. A esta nueva centralidad, que se articulará en torno al Parque Equipado de Gordales, contribuyen la implantación de usos universitarios junto a usos urbanos singulares como la Ciudad de la Justicia, localizada en el extremo Oeste, junto al intercambiador de Metro, equipamientos supramunicipales y servicios terciarios. Por último este espacio vendrá también a ampliar la oferta de equipamiento local complementario para el barrio de los Remedios”.

En la Memoria se justifica la clasificación de la parcela como suelo urbano no consolidado y se señala que los sectores de Ordenación del Suelo Urbano no consolidado son superficies relevantes de terrenos con pocas edificaciones situadas en la periferia o en el interior de la ciudad que mereciendo la clasificación de urbano son susceptibles de ser ordenados mediante Plan Parcial. Impugna la parte actora la categoría de suelo urbano no consolidado de los terrenos incluidos en el sector SOU-DR-01, Los Gordales, por infracción del art. 8 de la Ley 6/1998 y de la doctrina de la sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional. Alega que el suelo de referencia tiene la categoría de suelo urbano consolidado, en base a la doctrina constitucional de no exigir sino los servicios básicos y la realidad física de los terrenos, así como la integración en la malla urbana y la alineación de viales, sirviendo de nexo de unión entre los Remedios y la zona de Tablada.

Quinto.- El extinto art. 8 de la Ley 6/1998, disponía que “tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley:

a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística;

b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo”.

La sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, en su fundamento jurídico decimotercero expresa: “Hemos señalado en relación con el art. 7 LRSV que el art. 149.1.1 CE permite al Estado servirse de un instrumento técnico específico (como es la clasificación del suelo) en la medida en que resulta indispensable para definir las “condiciones básicas” de ejercicio del derecho de propiedad. En efecto, el art. 149.1.1 CE ampara la fijación de criterios para la clasificación del suelo como urbano, pero estos criterios deben ser los indispensables para esta finalidad, sin llegar a imponer un determinado modelo urbanístico.

La opción estatal por la clasificación tripartita del suelo (en el art. 7 LRSV) quedaría privada de su eficacia igualadora si la fijación de los criterios de clasificación (en una de las tres clases de suelo) fuera plenamente disponible por cada una de las Comunidades Autónomas. Debemos afirmar, entonces, que el establecimiento de criterios para la clasificación del suelo actúa como premisa indispensable para la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de los tres estatutos jurídicos primarios de la propiedad del suelo. Aclarado lo anterior, la cuestión central pasa a ser la de si el art. 8 LRSV impone, mediante la fijación de criterios de clasificación del suelo, un concreto modelo urbanístico. Hay que señalar, con el Abogado del Estado, que el art. 8.a) LRSV en su referencia al suelo “ya transformado” sólo fija criterios “mínimos”, conocidos frecuentemente como determinantes de la urbanización primaria; pero ni precisa cuándo han de considerarse cumplidos aquellos requisitos mínimos, ni impide que aquellos requisitos se complementen al alza por cada Comunidad Autónoma.

El mismo art. 8.a) LRSV se refiere a un hecho (terrenos “consolidados por la edificación”), pero ni impone categorías ni contiene criterios específicos sobre cuándo se da aquella consolidación, ámbito éste de regulación que por entero queda a cada Comunidad Autónoma. Termina el fundamento afirmando que la limitada regulación del art. 8 LRSV no impone a las Comunidades Autónomas un modelo urbanístico determinado. Por otra parte, el fundamento jurídico decimonoveno de la sentencia indicada enseña que la distinción del art. 14 de la LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios, del contenido del precepto no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. No contiene el art. 14 criterios concretos sobre cuando el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización, por ello la sentencia afirma que la regulación estrictamente patrimonial del art. 14 en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En el fundamento jurídico vigésimo reitera la sentencia que

los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece- en los límites de la realidad- cada Comunidad Autónoma.

En consecuencia indica la sentencia será cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quién determine también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no. Continúa la sentencia expresando que el artículo 14 no impone las actuaciones lineales o por parcelas en suelo urbano necesitado aún de actuaciones urbanizadoras, ni donde se vayan a realizar actuaciones de renovación o reforma interior.

Sexto.- Con arreglo a la anterior normativa y doctrina expuesta no ha existido infracción en la clasificación de suelo urbano y en la categoría de no consolidado de la parcela en cuestión. Ya se ha dicho que el precepto enjuiciado por la sentencia del Tribunal Constitucional no impone un modelo urbanístico mediante los criterios de clasificación, la normativa sólo fija criterios mínimos para determinar una urbanización primaria. Tampoco el art. 14 impone a las Comunidades Autónomas la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado y si se establece la distinción autonómica entre las dos categorías, el precepto sirve para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios.

Precisamente los límites de la realidad hacen que la parcela de Los Gordales merezca la clasificación de suelo urbano y la categoría de no consolidado, pues las infraestructuras actuales son adecuadas para cumplir una efímera función urbanística en el recinto ferial; pero es evidente su limitación para la transformación prevista en la renovación del Plan, concretamente la urbanización de un parque público equipado con centros docentes, administrativos y para soportar la edificabilidad que se asigna a usos terciarios. En consonancia con la doctrina constitucional referida, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, distingue dos categorías de suelo urbano: los suelos consolidados por la urbanización y los no consolidados por la misma, así se establece en el art. 45.2.

En el apartado A) del precepto se define el suelo urbano consolidado, como el integrado por los terrenos clasificados como urbanos cuando estén urbanizados o tengan la condición de solar y no deban quedar comprendidos en el apartado siguiente. Por tanto, el propio precepto no realiza una definición acabada del concepto de suelo urbano consolidado, sino que se remite expresamente a la concepción de suelo urbano no consolidado. Esta última concepción se regula en el apartado B) que determina el concepto por la carencia de urbanización consolidada, bien por no comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicas precisas, 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 o bien por precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior, incluidas las dirigidas al establecimiento de dotaciones. Por último el precepto considera el suelo urbano no consolidado 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.

Como se observa en el apartado B) se considera el suelo urbano no consolidado cuando existe una urbanización primaria pero la misma es insuficiente para servir a proyectos futuros de edificación y carezca de las dotaciones requeridas en función de los nuevos usos lucrativos que se prevén. En base a lo expuesto ha de considerarse que la parcela de Los Gordales, se encuentra incardinada en el supuesto del art. 45.2.B.a.1 de la Ley 7/2002, en la medida en que la urbanización de los terrenos no es adecuada para su transformación en parque público, integrado con equipamientos y con la previsión de usos terciarios. Mas allende el terreno debe considerado como no consolidado, en base a lo dispuesto en el art. 17.4 de la Ley 7/2002, que determina el concepto como las superficies en este tipo de suelo que tengan una situación periférica o aislada, o constituyan vacíos relevantes. Por tanto debe ser considerado como un sector o zona a efectos de ser ordenado. A mayor abundamiento, la ordenación pormenorizada del Plan General o la carencia de la misma no influye a la distinción de categorías de consolidación o no consolidación, pero no debe olvidarse que el Plan General de 2006, remite su ordenación pormenorizada a un plan parcial, cuya redacción es preceptiva, de acuerdo con las normas urbanísticas que se reflejan en la ficha de planeamiento.

Séptimo.- Se impugna a su vez en relación con la edificabilidad máxima, la reducción de la edificabilidad lucrativa, para usos terciarios de 0,53 a 0,40 m²t/m²s que la resolución aprobatoria del Plan General introdujo en el instrumento aprobado por el Ayuntamiento de Sevilla.

Se alega por la parte actora que la resolución es inmotivada y arbitraria y atenta contra la autonomía municipal, pues la determinación afectada es de ámbito municipal y sólo de competencia municipal.

La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2006, indica lo siguiente: es sobradamente conocido que la sentencia de esta Sala de 13 de julio de 1990 inició una doctrina jurisprudencial, en la actualidad plenamente consolidada, según la cual el principio de autonomía municipal proclamado en el artículo 140 de la Constitución impone -en términos generales- limitar las potestades de la Administración de la Comunidad Autónoma en la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística, aprobados inicial y provisionalmente por los Ayuntamientos, a un control de los aspectos reglados del plan, restringiendo el control en los supuestos de decisiones discrecionales a aquellos casos en que entren en juego intereses supramunicipales". (...). "Si bien el artículo 41 de la Ley del Suelo de 1976 y 132 del Reglamento de Planeamiento, configuran la aprobación definitiva de los planes como el resultado del estudio del plan en todos sus aspectos, tanto los reglados como los discrecionales, tales preceptos han de ser interpretados a la luz de las exigencias constitucionales de autonomía municipal- artículos 137y 140 de la Constitución, de donde resulta que la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento queda reducida, en definitiva, a los aspectos reglados del

plan, y a aquellos aspectos discrecionales que inciden en materias de interés supramunicipal, al entenderse éste siempre predominante sobre el puramente local o municipal”.

En otras de las citadas sentencias -con alguna variación- se añade que resulta “de ello que la diversidad de los intereses concurrentes en el ámbito del urbanismo hacen del planeamiento una potestad de titularidad compartida por los Municipios y las Comunidades Autónomas, determinando el principio constitucional de autonomía municipal la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento, que queda reducida, en definitiva, a los aspectos reglados del Plan, respecto a los cuales existe el control pleno de la Comunidad Autónoma, y a aquellos aspectos discrecionales que inciden en materias de interés Supramunicipal y comunitario, al entenderse siempre predominante éste sobre el puramente local o municipal”.

Octavo.- Exige el art. 9 de la Ley 7/2002, garantizar la correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y los servicios públicos previstos, manteniendo la relación ya existente o, en su caso, mejorándola. Se consideró por el planificador asumir las consideraciones autonómicas en cuanto a que la edificabilidad propuesta para uso terciario privado (hasta 292.679 m² techo) en el sector de Suelo Urbano no Consolidado “Los Gordales” SUO-DR-01 era excesiva por no adecuarse a lo previsto en el art. 9 de la Ley 7/2002. Se consideró que el Plan propone junto a las dotaciones y equipamientos públicos y los espacios libres, el uso terciario privado hasta un techo de 292.679 m², lo cual, supondría la incorporación de una edificabilidad excesiva destinada a usos terciarios privados en una zona ya saturada de usos y actividades que generan demandas de sistemas de comunicaciones y movilidad, para lo que no es suficiente la línea de metro prevista en las proximidades al sumar a los déficits actuales de la zona las demandas que generarán las dotaciones públicas propuestas en el Plan (Universidad, Palacio de Justicia) que tendrán la edificabilidad correspondiente.

Efectivamente en el Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento de 14 de julio de 2005, se contemplaba para el sector una superficie de unas 55 hectáreas, un uso global dotacional y terciario, con un coeficiente de edificabilidad global de 0,53 m²t/m²s y, por tanto, 292.679 m² techo, de edificabilidad destinada a uso terciario (lucrativo), sin determinar la edificabilidad que le corresponderá al uso dotacional (público) que se configura como uno de los usos globales del sector. Igualmente el planificador tuvo en cuenta para la reducción de edificabilidad el art. 36 de la Ley 7/2002, respecto a que toda innovación que aumente el aprovechamiento lucrativo de algún terreno, desafecte el suelo de un destino público a parques y jardines, dotaciones o equipamientos, o suprima determinaciones que vinculen terrenos al uso de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, deberá contemplar las medidas de compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción alcanzada entre unos y otro. Tampoco puede compararse la edificabilidad que la Revisión del Plan

General de Ordenación Urbanística de Sevilla prevé para Los Gordales como suelo urbano no consolidado, con el resto de los sectores del mismo suelo y categoría, que son exclusivamente los cuatros sectores cuyo uso global es el residencial y no parten de que el Plan General anterior los considerara dotación pública, como a la parcela objeto de las actuaciones.

En base a lo expuesto con anterioridad, no puede entenderse que la Administración autonómica haya ejercido un control arbitrario de oportunidad, sino que en aplicación de la doctrina y los preceptos apuntados el control ha sido sobre aspectos discrecionales como es el concepto de edificabilidad y no de oportunidad, pues en base a los preceptos indicados el control ha sido de legalidad, sin que por otra parte la modificación de la edificabilidad pueda tacharse de atentatoria al principio de autonomía municipal, en la medida en que la Administración municipal asumió la modificación de la edificabilidad y la incorporó al texto normativo. (...) En base a lo anteriormente expuesto procede la desestimación del recurso”.

CUARTO.- La Administración demandante preparó recurso de casación; fue tenido por preparado y se remitieron los autos originales a esta Superioridad, emplazándose a las partes para su comparecencia ante la Sala Tercera de este Tribunal Supremo para hacer uso de su derecho, por término de treinta días.

QUINTO.- Dentro del término del emplazamiento compareció ante la Sala el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado; presentó escrito de interposición del recurso de casación, que fue admitido a trámite en Providencia de la Sección Primera de esta Sala de 6 de febrero de 2009, que ordenó remitir las actuaciones a esta Sección Quinta, formalizando escritos de oposición en tiempo y forma ambas partes recurridas.

La representación y defensa de la Junta de Andalucía solicitó el señalamiento preferente del recurso, en escrito de 9 de mayo de 2011, al que se adhirió el Abogado del Estado, acordándose no haber lugar en providencia de 11 de julio siguiente.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para deliberación y fallo y se acordó designar para dicho trámite la audiencia del día 16 de mayo de 2012, en cuya fecha ha tenido lugar.

Visto, y en atención a los fundamentos de Derecho que se expresan

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Abogado del Estado articula cuatro motivos de casación contra la Sentencia de la Sala de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra la Resolución de la Consejería de Obras Públicas de la

Junta de Andalucía que aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla.

La impugnación se dirigió contra la ordenación que se atribuye en dicho Plan a una serie de terrenos propiedad del Estado, que se han indicado antes. Se trae a casación la finca del Sector de Ordenación de suelo urbano SOU-DR-01 del PGOU únicamente de Sevilla "Los Gordales". Se discrepa tanto de la calificación asignada al suelo como suelo urbano no consolidado como del índice de edificabilidad fijado por la Junta de Andalucía, con supuesta lesión de la autonomía local del Ayuntamiento de Sevilla.

Los cuatro motivos se formulan al amparo del supuesto d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de este orden contencioso-administrativo (en adelante LRJCA).

SEGUNDO.- El primer motivo de casación considera que la sentencia ha infringido los artículos 8 y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones (en adelante LRSV) así como los artículos 54.1 a) y b) y el artículo 63 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), así como la jurisprudencia que los interpreta, en especial la sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 164/2001, de 11 de julio.

La doctrina de la sentencia recurrida, en lo que anteriormente se ha transcrito, es correcta en su interpretación de la LRSV, por lo que el motivo de casación no puede prosperar.

La distinción entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado fue introducida por la propia LRSV, dictada en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para definir los deberes que pesan sobre los propietarios del suelo en sus últimos estadios de transformación urbanística, sin desatender por ello la visión global del urbanismo, entendido como el conjunto de las "políticas de ordenación de la ciudad" (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6 a)).

En el FJ 5 de la STC 365/2006, de 21 de diciembre, se resume con claridad la doctrina constitucional en este materia, al señalar que en la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1 de la Constitución (CE) los propietarios de suelo urbano consolidado quedan dispensados según la LRSV de los deberes de cesión, como pretende en el recurso el Abogado del Estado.

Esa dispensa se afirma en el art. 14.1 de la LRSV, conforme al cual "los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieran- la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo". Por el contrario, en el art. 14.2, apartados a), b) y c), del mismo texto legal se enumeran

diversos deberes de cesión, así como de equidistribución (apartado d)) para los “propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada”.

La constitucionalidad del artículo 14 LRSV se ha afirmado en la STC 164/2001, de 11 de julio, que invoca el Abogado del Estado, pero no en los términos que se defienden. Dicha sentencia resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la propia Ley 6/1998. En dichos recursos se achacaba al artículo 14 LRSV que contuviera “una opción urbanística y territorial” al diferenciar entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado. Reproche que el Tribunal Constitucional no acogió recordando que “ya dijimos en la STC 61/1997 (FFJJ 14 b) y 15 a)) que la clasificación del suelo puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualación esencial entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del art. 149.1.1 CE (...). Pues bien, la distinción del art. 14 LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del artículo. 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. Menos aún contiene el artículo 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no. En estos términos es claro que la regulación estrictamente patrimonial del art. 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas” (STC 164/2001, FJ 19).

Finalmente, el Tribunal Constitucional declaró que lo dispuesto en el artículo 14 LRSV se incardina dentro de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (...) No existe extralimitación competencial, dijo, desde el momento en que “los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece -en los límites de la realidad- cada Comunidad Autónoma” (STC 164/2001, FJ 20). El Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (artículo 149.1.1ª CE) debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal, ex art. 149.1.1ª CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias.

Posteriormente, en la STC 54/2002, de 27 de febrero, el Tribunal Constitucional declaró que “el art. 14.2 c) LRSV (...) únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano ‘no consolidado por la urbanización’. En cambio, el art. 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano ‘consolidado’, el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el FJ 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano ‘no consolidado’) deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. (...) La norma de ‘condiciones básicas’ del art. 14.1

LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano 'consolidado' de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar" (STC 54/2002, FJ 5).

Y añadió que "la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano 'consolidado' no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano 'consolidado' reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico -y sentado que aquélla es una opción estatal válida (FJ 4), la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los arts. 149.1.1 CE y 14.1 LRSV. Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y 'en los límites de la realidad' qué debe entenderse por suelo urbano 'consolidado' (STC 164/2001, FFJJ 19 y 20), ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rijan en su territorio (STC 164/2001, FJ 22)" (ibídem).

Esta doctrina condujo, en la STC 54/2002, a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo único, apartado 1 de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, por la que se modificaba la Ley 3/1997, de 25 de abril, de determinación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, en la medida en que dicho precepto legal imponía a los propietarios de suelo urbano consolidado un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, del incremento del aprovechamiento urbanístico.

TERCERO.- La jurisprudencia de que se acaba de hacer mérito sirve de sustento a la regularidad constitucional de la distinción entre el suelo urbano consolidado y el que no lo es, ya que se conecta con las competencias que dimanarían del artículo 149.1.1 CE y con el principio de igualdad esencial en las facultades de uso y disfrute del derecho de propiedad urbana en todo el territorio del Estado. Sin embargo este planteamiento no permite concluir que el suelo de "Los Gordales" sea consolidado y por ello acoger el motivo de casación que nos plantea.

Para determinar la consolidación del suelo, que es reglada, como lo es en general el suelo urbano, se hace necesario acudir a las sentencias de esta Sala de (28 de octubre de 2011 ((Casación 4984/2007), de 27 de octubre de 2011 (Casación 5500/2008), de 18 de octubre de 2011 (Casación 5082/2007), de 25 de marzo de 2011 (Casación 2827/2007), de 17 de diciembre de 2009 (Casación 3992/2005), o de 23 de septiembre de 2008 (Casación 4731/2004)). En ellas, esta Sala se ha hecho eco de la jurisprudencia constitucional que se acaba de exponer, pero también ha subrayado la necesidad de que la distinción entre ambas clases de suelo, que hemos efectuado, se ejerza siempre "en los límites de la realidad", y, por tanto, sin que pueda ignorarse la

realidad existente, armonizando en forma necesaria lo dispuesto en la legislación autonómica con lo que se dispone con carácter básico en la LRSV aplicable a este caso.

Y es esa interpretación “en los límites de la realidad” de la legalidad aplicable la que nos obliga a rechazar el primer motivo del Abogado del Estado. La sentencia de la Sala de Sevilla no se aparta de la realidad física del suelo ni se sitúa fuera de la realidad cuando afirma que el suelo de que es titular el Estado, en el ámbito del SOU-DR-1 “Los Gordales”, carece de infraestructuras adecuadas para un uso distinto al que tienen en la actualidad, que es ser recinto ferial con un plazo muy breve de utilización anual y posee además una extensión desmesurada, superior a los 500.000 m², que carece prácticamente de infraestructuras urbanísticas.

Es cierto que, como afirma el Abogado del Estado, ese suelo se integra en la malla urbana de Sevilla y es nexo de unión entre el Parque de María Luisa, las riberas de la Dársena del Guadalquivir y el Parque de los Príncipes, estableciendo un sistema continuo entre los Parques históricos de Sevilla con el medio natural a través de la Dehesa de Tablada. Pero esas circunstancias pueden ser decisivas para su clasificación como suelo urbano, que no se discute, pero no para su calificación como suelo urbano consolidado a efectos de la improcedencia de deberes de cesión, que es lo que se defiende en el motivo. Ese terreno que es nexo de unión entre el barrio de los Remedios y el resto de la ciudad, como subraya el Abogado del Estado, tiene más de 55 hectáreas de extensión y sólo está ocupado por el Real de la Feria de abril de Sevilla y sus aparcamientos. Dichos terrenos, afirma la Sala de Sevilla como hecho probado, sólo disponen de los servicios e infraestructuras necesarios para atender a la función urbana de la feria de Sevilla, que la Sala de instancia califica, en forma certera, como efímera, pues está prevista su ocupación para diez días al año.

La revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, que aquí se impugna, ordena dichos terrenos, que son sin duda suelo urbano, con la finalidad de su conversión en un parque público equipado con centros universitarios para dotar a la Universidad de Sevilla de espacio para futuras ampliaciones y usos administrativos (entre ellos la futura Ciudad de la Justicia) y para servir de soporte a 220.890 m² de edificabilidad de usos terciarios, de las que ahora carece. Estas circunstancias de hecho determinan que el suelo en cuestión esté clasificado como urbano, y esté integrado en la malla urbana de Sevilla y sirva de unión entre el barrio de Los Remedios y el de la Dehesa de Tablada, pero haya sido correctamente calificado como suelo urbano no consolidado, de acuerdo con lo establecido en los artículos 8 y 14 de la LRSV, que se nos invocan como infringidos.

Y ello porque la urbanización primaria del suelo litigioso es insuficiente e inadecuada para servir a los proyectos futuros de edificación y carece de las dotaciones requeridas en función de los nuevos usos que se han previsto por lo que es correcta su consideración como suelo no consolidado a efectos del artículo 45.2 B) a) de la Ley autonómica 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía (en adelante LOUA). La ley autonómica se acomoda perfectamente en este caso a la

legislación básica estatal al constituir dichos terrenos un espacio libre o, según la LOUA, unos vacíos relevantes (de más de 500.000 metros cuadrados) que permiten la delimitación de sectores de suelo que carecen de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicas precisas. La Memoria del Plan General, que invoca el Abogado del Estado, así como la ficha no sirve de apoyo alguno a su tesis. La ordenación pormenorizada de "Los Gordales" no se agota en el Plan General, ya que el mismo remite correctamente la labor de planificación detallada, en el Distrito Sur, a un Plan Parcial.

El primer motivo de casación debe ser desestimado.

CUARTO.- El segundo motivo, también al amparo del art. 88.1 d) de la Ley reguladora de este orden de jurisdicción, denuncia vulneración de los artículos 9.3 y 24 de la Constitución, así como del artículo 64 LRJCA y del artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento civil, por valoración irrazonable de la prueba.

Combate el motivo de casación la apreciación probatoria de que el suelo esté dotado de urbanización primaria insuficiente para servir a proyectos futuros de edificación y que su urbanización no sea adecuada para transformarlo en parque público con equipamientos y con la previsión de usos terciarios.

Se insiste en los alegatos formulados en el motivo anterior y, en especial, en un breve informe del Arquitecto de Hacienda, Sr. Garduña Rubio, aportado con la demanda, que considera una incongruencia con la realidad física de los terrenos que se les asigne la calificación de suelo urbano no consolidado. Sin embargo en dicho informe se viene a reconocer que los terrenos tienen los servicios urbanísticos propios de su uso como Real de la Feria de abril y que se encuentran integrados en la malla urbanística del barrio, pero esas circunstancias pueden determinar la clasificación del suelo como urbano pero no comportan su calificación como suelo urbano consolidado.

La realidad física de estos terrenos muestra que carecen de edificaciones y que sus infraestructuras son las apropiadas a las del uso urbanístico asignado de la zona de la "Feria de abril" (espacio libre con la categoría de áreas de ocio) de esparcimiento y recreativo.

Del conjunto de la prueba practicada, de la documentación del Plan y del informe del Servicio de Planeamiento urbanístico de la Junta de Andalucía de 19 de noviembre de 2007 resulta que la sentencia de instancia no se ha apartado de cánones de razonabilidad y de la sana crítica al valorar la prueba, por lo que tampoco prospera este motivo.

El motivo debe ser desestimado.

QUINTO.- En el tercer motivo, por el mismo cauce del art. 88.1 d) LRJCA, se denuncia vulneración del artículo 189 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas en relación con el artículo 24 CE y 63 de la LRJPAC.

Se queja el Abogado del Estado de que la resolución de 3 de diciembre de 2007, que es la que modificó el planeamiento y fijó una nueva edificabilidad, no fue notificada a la Administración, con lo que se ha incumplido el trámite preceptivo del artículo 189.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre, que nos invoca, que dispone que, sin perjuicio de las publicaciones que fueren preceptivas, la aprobación inicial, la provisional y la definitiva de instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a bienes de titularidad pública deberán notificarse a la Administración titular de los mismos y en este caso al Delegado de Economía y Hacienda de la provincia en la que radican los bienes.

Como aduce el contrarrecurso de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla se trata de una cuestión nueva en casación, que no se planteó ante la Sala de instancia y resulta por ello inadmisibles ahora.

La prohibición de cuestiones nuevas en el recurso de casación se justifica en que sólo conocemos en esta vía extraordinaria para determinar si la Ley se aplicó correctamente, y siguiendo los pasos conforme a los que debía aplicarse, a una situación litigiosa idéntica a la situación que se enjuició en la instancia de la que dimana la casación. Si esa premisa es cierta se comprende fácilmente que no se pueda resolver sobre una tesis distinta de la que las partes sometieron al Tribunal de instancia ya que no cabe censurar una sentencia por no haber resuelto una cuestión que las partes no han propuesto y que la Sala no podía apreciar de oficio (Cfr., sentencias de 21 de diciembre de 2001 (Casación 6642/1997), de 15 de julio de 2009 (Casación 10334/2003), de 23 de abril de 2010 (Casación 4572/2004) y de 24 de mayo de 2012 (Casación 4975/2008)). Por eso hemos dicho repetidamente que las cuestiones nuevas son inadmisibles en esta vía de casación (sentencias de 13 de septiembre de 2002 (Casación 7205/2007), de 28 de septiembre de 2002 (Casación 10139/1998) y de 19 de octubre de 2010 (Casación 6415/2008)).

Por otra parte consta en los autos de instancia que la aprobación inicial sí se notificó (escrito de la Directora General de Patrimonio del Estado de 14 de octubre de 2004) a la Administración General del Estado y es claro, en fin, que no se ha causado indefensión material alguna al Estado, que ha recurrido en la instancia y en esta casación a través de la Abogacía del Estado, esgrimiendo todos los argumentos de defensa que ha tenido por convenientes.

SEXTO.- El cuarto motivo denuncia que se han vulnerado los artículos 137 y 140 CE en relación con el artículo 62.1 b) de la LRJPAC y de la jurisprudencia que interpreta la autonomía municipal.

Se insiste en que la decisión de la Junta de Andalucía ha afectado la autonomía municipal del Ayuntamiento de Sevilla al asignar una edificabilidad reducida de 0, 40 m²t/m²s. y menor al suelo, en una revisión general del Plan General de Ordenación Urbana, porque no concurría en el caso ningún interés supramunicipal que le habilitase para hacerlo. La extralimitación de la Junta de Andalucía en el ejercicio de sus

potestades determinaría la nulidad de pleno Derecho de acto de aprobación, por aplicación del artículo 62.1 b) de la LRJPAC.

Las potestades de la Junta de Andalucía en la aprobación del instrumento impugnado resultan hoy de lo dispuesto en la LOUA, en especial en sus artículos 33 y 34, cuya interpretación no corresponde a este Tribunal de casación. Por lo demás, el motivo no efectúa una crítica eficaz de las razones que ha dado la sentencia de instancia para desestimar este alegato, que en tales condiciones considera esta Sala ajustadas a Derecho y suficientes para rechazar esta queja. Resulta, en fin, que el Ayuntamiento aceptó expresamente, como razona en su contrarrecurso, reducir el coeficiente de edificabilidad siendo imputable a él la reducción de edificabilidad, por lo que la queja de lesión de la autonomía municipal también pierde consistencia con esta perspectiva (“volenti non fit iniuria”) y no puede ser acogida.

SÉPTIMO.- Procede la desestimación del recurso y la consiguiente imposición de las costas del mismo a la parte recurrente, por imperativo del artículo 139.2 de la Ley de este orden jurisdiccional, con el límite (art. 139.3 LRJCA) de 3.000 € en cuanto a los honorarios de los Letrados de cada una de las partes recurridas, atendida la complejidad del caso, los escritos de las partes y el esfuerzo desplegado por ellas.

En virtud de lo expuesto,

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado, contra la sentencia dictada el 10 de julio de 2008 por la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla en el recurso 27/2007. E imponemos expresamente a la parte recurrente las costas del presente recurso con el límite expresado en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Mariano de Oro-Pulido y López.- Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.- Rafael Fernández Valverde.- Eduardo Calvo Rojas.- María del Pilar Teso Gamella.- Jesús Ernesto Peces Morate.

Publicación.- Leída fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrado Ponente en estos autos, lo que como Secretaria certifico.- Fdo.: D^a María Jesús Pera Bajo.