

EDJ 2016/235335

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 19-12-2016, nº 2669/2016, rec. 3795/2015
Pte: Fernández Valverde, Rafael

Resumen

PGOU. Aprobación definitiva. Determinaciones. El TS declara que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá. El suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas. La mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables (FJ 4).

NORMATIVA ESTUDIADA

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.14 , art.103.1 , art.120.3

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
FALLO	12

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN LOCAL

URBANISMO

Planes

Aprobación definitiva

En general

Clases de planes

Planes generales municipales

Aprobación

Contenido; determinaciones

Generales

En suelo urbano

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

IGUALDAD ANTE LA LEY

Cuestiones generales

Doctrina del Tribunal Constitucional

Supuestos diversos

Otros

PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SENTENCIA

Motivación

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Administración autonómica (funciones legislativas); Desfavorable a: Particular

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Cita art.14, art.103.1, art.120.3 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.24.1.c de DLeg. Castilla-La Mancha 1/2010 de 18 mayo 2010. Se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística

Cita RDLeg. 2/2008 de 20 junio 2008. Texto refundido de la ley de suelo

Cita art.88.1.d, art.88.d, art.139.2 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.8 de Ley 6/1998 de 13 abril 1998. Régimen del Suelo y Valoraciones

Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.5.1 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Jurisprudencia

Desestima el recurso interpuesto contra STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 septiembre 2015 (J2015/178084)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 25 octubre 2016 (J2016/190796)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 14 junio 2016 (J2016/87530)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 18 mayo 2016 (J2016/74614)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 15 marzo 2012 (J2012/49639)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 13 marzo 2012 (J2012/44872)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 20 marzo 2012 (J2012/44864)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 17 febrero 2012 (J2012/15908)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - En suelo urbano STS Sala 3ª de 15 marzo 2011 (J2011/16661)

Cita STS Sala 3ª de 23 septiembre 2015 (J2015/173700)

Cita STS Sala 3ª de 21 julio 2015 (J2015/136542)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 23 diciembre 2014 (J2014/244799)

Cita STC Pleno de 12 junio 2014 (J2014/98406)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 26 abril 2012 (J2012/86024)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 30 noviembre 2011 (J2011/327204)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 21 diciembre 2011 (J2011/298379)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 8 noviembre 2011 (J2011/287849)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 16 noviembre 2011 (J2011/277203)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 1 febrero 2011 (J2011/6741)

Cita STS Sala 3ª de 30 octubre 2007 (J2007/195021)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 17 julio 2007 (J2007/104678)

Cita STS Sala 3ª de 15 febrero 2006 (J2006/37352)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 15 noviembre 2003 (J2003/152873)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 3 febrero 2003 (J2003/2636)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 14 diciembre 2001 (J2001/65221)

Cita STS Sala 3ª de 3 diciembre 2001 (J2001/50162)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 1 junio 2000 (J2000/12545)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Planes - Aprobación definitiva - En general STS Sala 3ª de 12 noviembre 1999 (J1999/40689)

Cita STC Sala 1ª de 8 noviembre 1999 (J1999/34736)

Cita STC Sala 2ª de 27 septiembre 1999 (J1999/27073)
Cita STC Sala 2ª de 28 septiembre 1998 (J1998/30680)
Cita STC Sala 2ª de 28 septiembre 1998 (J1998/30676)
Cita STC Sala 1ª de 11 noviembre 1998 (J1998/24925)
Cita STC Sala 1ª de 2 junio 1998 (J1998/14948)
Cita STC Sala 1ª de 25 junio 1996 (J1996/3445)
Cita STC Sala 1ª de 16 abril 1996 (J1996/1428)
Cita STC Sala 1ª de 24 octubre 1995 (J1995/5708)
Cita STC Pleno de 15 febrero 1990 (J1990/1571)
Cita STC Sala 2ª de 15 enero 1990 (J1990/217)
Cita STC Sala 2ª de 16 octubre 1989 (J1989/9135)
Cita STC Sala 1ª de 11 mayo 1989 (J1989/4940)
Cita STC Sala 2ª de 24 junio 1988 (J1988/442)
Cita STC Sala 2ª de 28 marzo 1985 (J1985/49)
Cita STC Sala 2ª de 14 julio 1982 (J1982/49)

Versión de texto vigente Texto actualmente vigente

SENTENCIA

En Madrid, a 19 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 3795/2015 interpuesto por Dª. Jacinta, representada por la procuradora Dª. Silvia Barreiro Teijeiro y asistida de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 17 de septiembre de 2015, en el Recurso contencioso-administrativo 4306/2013, sobre aprobación definitiva de Plan General de Ordenación Municipal. Ha sido parte recurrida la Junta de Galicia, representada por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y asistida de letrada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha seguido el recurso contencioso-administrativo 4306/2013 promovido por Dª. Jacinta, en el que ha sido parte demandada la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia, y codemandada el Ayuntamiento de La Coruña, contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 25 de febrero de 2013, sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) del Ayuntamiento de La Coruña, publicada en el DOG nº 48, de 8 de marzo de 2013.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 17 de septiembre de 2015, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Que DESTIMAMOS el recurso Contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Jorge Berejano Pérez, en nombre y representación de Dª Jacinta, contra la Orden de la Consellería de Medio ambiente, Territorio e Infraestructuras de 25 de febrero de 2013, sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal del Ayuntamiento de A Coruña, publicada en el DOG nº 48, de 8 de marzo de 2013.

Con imposición de costas a la parte demandante dentro del límite de 1.500 euros".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, Dª. Jacinta presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 27 de octubre de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, Dª. Jacinta compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló, en fecha 14 de diciembre de 2015, escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala dicte sentencia por la que estime los motivos del recurso, case la sentencia recurrida y resuelva de conformidad con la demanda interpuesta declarando el carácter urbano de la finca catastral NUM000.

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 17 de febrero de 2016, ordenándose también por diligencia de ordenación de 1 de marzo de 2016 entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que llevó a cabo la Junta de Galicia mediante escrito presentado en fecha 27 de abril de 2016.

SEXTO.- Por providencia de 14 de septiembre de 2016 se señaló para votación y fallo el día 8 de noviembre de 2016, fecha en la que, efectivamente se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 13 de diciembre de 2016.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente Recurso de Casación 3795/2015 interpuesto por D^a. Jacinta, promovido contra la sentencia desestimatoria dictada por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 17 de septiembre de 2015, en el Recurso contencioso-administrativo 4306/2013, contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 25 de febrero de 2013, sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) del Ayuntamiento de La Coruña, publicada en el DOG nº 48, de 8 de marzo de 2013.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia estimó el Recurso contencioso administrativo 4306/2013 formulado por D^a. Jacinta y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de la recurrente:

A) Tras concretar como objeto del recurso la Orden aprobatoria del Plan General de Ordenación Municipal del Ayuntamiento de A Coruña, la recurrente concreta su impugnación en la clasificación urbanística de una de las dos fincas colindantes de las que es propietaria en la denominada Avenida de Nueva York, que, según se expresa, cuenta con todos los servicios urbanísticos, habiendo sido una clasificada como suelo urbano y la otra como rústico en el anterior PGOU de La Coruña de 1998. En el PGOU impugnado ahora, la primera es clasificada como suelo urbano consolidado, pero la segunda se considera como suelo urbanizable delimitado incluido en el SUD-10, si bien el Ayuntamiento aceptó sus alegaciones y consideró que "por cumplir los requisitos del artículo 11 de la LOUGA se ha de clasificar como suelo urbano consolidado, por lo que se propone en este sentido. Sin embargo ello no es objeto de aprobación definitiva. Sostiene que cumple los requisitos de los artículos 11 y 12 de la Ley 9/2002, en cuanto que dispone de todos los servicios y se integra en la malla urbana. Finalmente defiende a su favor la aplicación de la doctrina de los actos propios en base al informe del ayuntamiento de 12 de noviembre de 2013 y por la aprobación por el Pleno en sesión de 26 de diciembre de 2013, de donde además deduce el error en que se ha incurrido". Refiere la recurrente que han recibido un tratamiento diferente en los dos planes, aunque, según manifiesta, cuentan con las mismas características.

Por la parte demandada se hace referencia a los antecedentes urbanísticos de las fincas (en el PGOU de 1998, ambas suelo rústico apto para urbanizar, suelo urbanizable no delimitado, según la LOUGA), resaltando que diferencia entre la finca cuestionada y la otra colindante de titularidad del demandante, se encuentra en que tiene una edificación, y, según expresa la sentencia, si bien ello no es lo relevante a efectos de la clasificación, se refiere tal circunstancia se ha tenido en cuenta al considerar que no se podía obviar su existencia. Además sostiene que aunque fuera suelo urbano sería suelo urbano no consolidado porque la urbanización sería realizada recientemente y al margen del planeamiento, por lo que no reuniría los requisitos del artículo 12 de la LOUGA. Refiere la Administración que la finca concernida carece de acceso rodado público a la vía de uso no público para comunicarse con el exterior. Admite, el Ayuntamiento, la contradicción expuesta por la recurrente, es decir, que inicialmente se consideró como suelo urbano consolidado, pero pone de manifiesto la posibilidad de que ello no se eleve a definitivo en la aprobación final. Manifiesta, en fin, según se recoge en la sentencia, que además se necesita el paso por su parcela para la conexión y refuerzo de los sistemas viarios y enlace con los sistemas generales municipales a fin de que pueda pasar más de un vehículo.

B) En respuesta a estas alegaciones la Sala de instancia señala que es "cierto que en el informe emitido tras las alegaciones de la parte demandante se admite que es suelo urbano consolidado a la vista de la documentación aportada y que se propone clasificarla como suelo urbano consolidado, además de que prevé la creación de una rotonda en el fondo de saco previsto en el plan para facilitar el cambio de sentido de los vehículos que puedan circular por el viario al que da frente la parcela. Y en el mismo sentido en el informe que aporta la codemandada se dice que la aprobación definitiva del plan asume la propuesta de dicho informe, por lo que debería aparecer delimitada la parcela como suelo urbano consolidado en los documentos gráficos del texto aprobado definitivamente, y por ello se dice que se ha incurrido en un error en el documento de aprobación definitiva, por lo que se dice que ha de ser así clasificada y que la propietaria debe ceder y urbanizar en el interior de su parcela el espacio necesario para hacer una rotonda en fondo de saco, porque se comprueba que cuenta con las condiciones exigidas en el artículo 12.a) de la LOUGA y que cuenta con los servicios necesarios.

Sin embargo ello resulta contradictorio con lo que sostiene la Administración autonómica, a la que le correspondió la aprobación definitiva del plan. Es cierto, además, que la documental aportada por la demandante no se refiere a la finca litigiosa sino a la otra de la que es titular y cuyo carácter de suelo urbano consolidado le ha sido reconocido, siendo bastante lógico que encontrándose allí la edificación, precise de los servicios que tiene contratados".

Se apoya la sentencia en la anterior sentencia de la misma Sala "de 9 de mayo de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 4481 de 2008 y confirmada por la STS, Contencioso sección 5 del 01 de julio de 2015, recurso 2731/2013 ", cuya doctrina reproduce, llegando a la conclusión de que "la parcela, por consecuencia, ha de contar con acceso por vía pública pavimentada y servicios urbanos suficientes en los términos legales expuestos".

A continuación la sentencia reproduce la doctrina de la Sala y de este Tribunal Supremo en relación con la diferenciación entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado, concluyendo en los siguientes términos:

"En este caso la peculiaridad con respecto a la cuestión tratada en la jurisprudencia citada radica en la circunstancia de que la parcela litigiosa, en el anterior planeamiento no tenía la clasificación equivalente a lo que actualmente es el suelo urbano consolidado y que pretende la parte demandante. Y aunque la apertura del nuevo vial no pueda ser justificación, por sí sola, para denegar tal tipo de clasificación, lo cierto es que no se justifica que cuente con los servicios necesarios ni que se integre en la malla urbana, teniendo especial

relevancia la circunstancia de que no tiene acceso directo a la vía pública, sino que es a través de un camino por el que no tienen cabida dos vehículos, a diferencia de lo que ocurre con la otra parcela. Como ya se refirió anteriormente, la única prueba que existe al respecto es la documental que aporta la parte demandante, pero que no se refiere a esta parcela, sino a la colindante, puesto que se aprecia que es diferente su numeración -las facturas se refieren a la finca NUM001, mientras que la finca objeto de autos es la NUM002, coincidiendo ello con el hecho de que es en aquella en la que se encuentra la edificación-. Pero a ello ha de añadirse la especial circunstancia de que a pesar de que el concello manifiesta que procede la clasificación como suelo urbano consolidado, impone unos deberes de cesión que no son los propios de este tipo de clasificación. A ello ha de añadirse la circunstancia de que la aprobación definitiva, conforme dispone el artículo 85 de la LOUGA, esta competencia le corresponde no a la Administración local sino a la autonómica, de donde resulta que el hecho de que el ayuntamiento, en la aprobación provisional del Plan General, acogiera favorablemente una alegación referente a dicha zona, en la que se partía de la condición de urbano consolidado del suelo, no vincula a la Administración autonómica en lo referente a dicha categorización, ni impide el control judicial al respecto, como se confirma en la STS, Contencioso sección 5 del 21 de julio de 2015, recurso 3591/2013, que confirma sentencia de esta misma Sala y Sección, de donde deriva la exclusión de la existencia de un acto propio o vulneración de la confianza legítima que deriva de la circunstancia expuesta de que se trata de que la Administración autonómica se separa del contenido propuesto en la aprobación provisional, por lo que "ni hay un derecho subjetivo del ciudadano al mantenimiento sin condiciones de los aspectos favorables incluidos en la fase de propuesta, ni una paralela vinculación de la autoridad de aprobación definitiva para aceptar de forma inexorable, aun con infracciones normativas, como era el caso, la aprobación provisional".

TERCERO.- - Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime cuatro motivos de impugnación, todos ellos al amparo del apartado d) del artículo 88 de la LRJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

Debemos comenzar rechazando las ---a modo de--- causas de inadmisibilidad del recurso suscitadas por la Junta de Galicia, en relación con la ausencia de juicio de relevancia en el escrito de preparación del recurso, sobre la pretensión de que por esta Sala, en sede casacional, se pretenda una nueva valoración de la prueba realizada en la instancia, y, en fin, sobre la falta de fundamento, al constituir el mismo el derecho autonómico, apareciendo, la cita del derecho estatal como meramente instrumental.

Ya la Sección primera de esta Sala decidió, tras el examen del escrito de preparación de la recurrente ---y, además, ante la ausencia de oposición alguna de la Administración recurrida--- la admisión del recurso, mediante providencia de 17 de febrero de 2017, coincidiendo los entonces motivos anunciados con los luego desarrollados en el escrito que ahora delimita nuestra respuesta, y, deduciéndose de ellos la vulneración de la jurisprudencia que se cita como elemento del que se deduce tanto la infracción producida como el porqué de dicha infracción.

En concreto, el primer motivo se fundamenta en la infracción de la jurisprudencia, calificando el motivo de errónea la apreciación contenida en la sentencia en relación con los actos propios o confianza legítima derivada de la circunstancia de que la Administración autonómica se separe del criterio seguido, por el Ayuntamiento, en la aprobación provisional; más en concreto, se expone que es incierto que la Administración autonómica se separara del criterio mantenido en la aprobación provisional, por cuanto no hubo, en la Orden de aprobación definitiva, justificación alguna. Esto es, el Ayuntamiento reconoce la condición de suelo urbano consolidado y la Junta asume el acuerdo municipal y, sin embargo, no justifica, ni motiva, el apartamiento del criterio de los técnicos municipales como exigen las STS de 15 de febrero de 2006 (RC 6166/2002) y la STS de 21 de julio de 2015 (RC 4306/2013). Por ello, se considera que es improcedente que la Orden impugnada se aparte de lo acordado en la aprobación provisional, sin contener la correspondiente motivación. Entiende, pues, que, por ello, resulta improcedente el mantenimiento de la calificación impuesta por la Consejería autonómica.

El motivo no puede prosperar.

Como hemos podido comprobar, la crítica de la recurrente, en relación con la sentencia impugnada ---y por lo que a este motivo se refiere---, se centra, sin embargo, en la falta de motivación de la decisión autonómica, de aprobación definitiva del PGOM, con base en el hecho de que tal aprobación definitiva se ha apartado ---sin exponer justificación alguna--- del criterio seguido en la aprobación municipal en relación con la clasificación de la finca concernida, considerada, por el Ayuntamiento, como Suelo Urbano Consolidado (SUC), y, luego, por la Junta de Galicia, como Suelo Urbanizable Delimitado.

Según se razona en la sentencia de instancia impugnada, es cierto que la inicial clasificación como Suelo Urbano Consolidado vino determinada por un informe técnico ---aceptando las alegaciones de la recurrente--- que así lo consideró, entendiéndolo, además, que resultaba precisa la creación de una rotonda como fondo de saco, prevista en el Plan, para facilitar el cambio de sentido de los vehículos, que es una solución propuesta por el Ayuntamiento y aceptada por la Junta de Galicia. La Sala de instancia no acepta tal planeamiento, destacando la contradicción entre la clasificación pretendida ---como SUC--- y la propuesta de cesión de terrenos de la finca para poder efectuar la rotonda encaminada a facilitar el acceso. Esto es, que no resulta posible tal clasificación cuando se contemplan cesiones que, justamente, irían encaminadas a la obtención de tal clasificación. Por otra parte, la propia sentencia destaca que la documental aportada ---que justificaría la concurrencia de las determinaciones precisas para la consideración como SUC--- no se refiere a la finca litigiosa sino a la otra finca colindante de la recurrente (que sí es considerada como SUC), y que, además, cuenta con una edificación. Es a esta finca (NUM001), a la que corresponden las facturas aportadas, y no a la NUM002, que es la finca objeto de las pretensiones deducidas en el recurso.

Entre otras, en la STS de 23 de septiembre de 2015 (RC 317/2014), hemos insistido, una vez más en la necesidad de motivación de las decisiones jurisdiccionales, que, no se olvide, es lo que aquí nos concita, debiendo comprobar si la decisión judicial de instancia

cuenta con la motivación precisa, y que, como sabemos, es una cuestión distinta de la relativa a la motivación de la de la resolución administrativa:

"Desde una perspectiva jurisdiccional, la motivación de la sentencias es exigida "siempre" por el artículo 120.3 de la Constitución.

Ahora bien, como se declara en la sentencia del Tribunal Constitucional 301/2000, de 13 de noviembre, "el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla. En fin, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 4; 154/1995, de 24 de octubre, F. 3; 66/1996, de 16 de abril, F. 5; 115/1996, de 25 de junio, F. 2; 116/1998, de 2 de junio, F. 3; 165/1999, de 27 de septiembre, F. 3)"; añadiendo la sentencia del mismo Tribunal 187/2000, de 10 de julio, que "no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, F. 2; 187/1998, de 28 de septiembre, F. 9; 215/1998, de 11 de noviembre, F. 3 y 206/1999, de 8 de noviembre, F. 3)".

Pues bien, en el presente caso no cabe apreciar falta de motivación esgrimida en la sentencia recurrida, ya que, frente a lo que se alega en el recurso de casación, en la decisión jurisdiccional de la Sala de instancia se justifica ---como hemos expuesto--- de manera suficiente el rechazo de la clasificación que la recurrente había invocado en su escrito de demanda. El razonamiento de la Sala de instancia es plenamente coherente con el hecho de que la diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hacen que la potestad de planeamiento sea de titularidad compartida por los Municipios y las Comunidades Autónomas (SSTS de esta Sala, entre otras, de 20 de marzo, 10 y 30 de abril, 2 y 9 de julio de 1990), cuya actuación se lleva a cabo a través de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del Municipio, en lo que ahora importa, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración autonómica, por lo que, siendo el acto impugnado, precisamente, el de aprobación definitiva por la Administración autonómica del Plan General de Ordenación Urbana, resulta palmaria la imposibilidad de que la Administración municipal declarase la nulidad de aquel acto en tanto que dictado por una Administración distinta en ejercicio de las competencias que tiene legalmente atribuidas. Lo que ahora nos interesa, tal y como el motivo se plantea, es que ha existido una clara respuesta por la Sala de instancia, que ha consistido en considerar la contradicción de la propuesta municipal de entender, al mismo tiempo, la finca como SUC, y, sin embargo, imponerle una serie de cesiones correspondientes al Suelo Urbano No Consolidado; todo ello al margen de la que considera errónea documental aportada. El contenido y sentido de tal respuesta, podrá ser tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha tenido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, tratándose de una respuesta motivada y razonada a la pretensión formulada.

Por otra parte, en la STS de 21 de julio de 2015 (RC 3591/2013) nos hemos manifestado en los siguientes términos:

"Tal denuncia es netamente improcedente, pues el invocado artículo 5.1 LOPJ contiene un mandato dirigido a los Jueces y Tribunales, en que se impone el deber jurídico de interpretar las leyes y reglamentos conforme a la Constitución y, dentro de tal primacía, se consagra el valor vinculante de la jurisprudencia constitucional. Ello significa que no se trata de un precepto dirigido a la Administración pública, como se sugiere en la argumentación del motivo, sin que, por lo demás, el hecho de que la aprobación definitiva del PGOU por el Consejero autonómico no haya hecho suyas las determinaciones contenidas en la estimación de la alegación parece que guarde relación alguna conocida -máxime ante la falta de desarrollo argumental del motivo- con la norma que se dice infringida, siendo de añadir que la invocación de la doctrina de los propios actos -aunque no como motivo casacional propio- tampoco es pertinente al caso, pues al margen de la ignota relación de dicho principio con el artículo 5.1 LOPJ, sobre la que no nos ilustra el recurso de casación, no estamos en presencia de un acto propio (sino ajeno, ya que es la Administración autonómica la que se separa del contenido propuesto en la aprobación provisional); ni hay un derecho subjetivo del ciudadano al mantenimiento sin condiciones de los aspectos favorables incluidos en la fase de propuesta, ni una paralela vinculación de la autoridad de aprobación definitiva para aceptar de forma inexorable, aun con infracciones normativas, como era el caso, la aprobación provisional".

En la misma STS, respondiendo a otro motivo, también expusimos: "... se reputa infringido el artículo 54... de la Ley 30/1992, sobre motivación, así como de la doctrina jurisprudencial que lo desarrolla, en tanto confirma la legalidad de la motivación de los actos y disposiciones administrativas por remisión a informes y documentos obrantes en el expediente, norma de invocación también improcedente. Al margen de las dudas que nos suscita que el citado artículo 54 sea de aplicación a los planes de ordenación urbanística, que no son en rigor actos administrativos, a los que se refiere el precepto, sino disposiciones generales, la vulneración no se imputa aquí a la sentencia objeto de la impugnación casacional, sino al plan general recurrido en la instancia; y no, además, por un defecto de motivación de que adoleciera éste, fuera concurrente o no, sino reivindicando el acierto en la motivación del acto municipal por el que se estimó la alegación nº 312, lo que aun cuando compartiéramos tal afirmación, sería superflua a los efectos de abatir el Plan General por causa de su concurrencia, pues ni la sentencia de instancia ni la Administración recurrida ponen en tela de juicio la procedencia de tal estimación -ni la motivación in aliunde en que se sustenta-,...".

CUARTO.-.- El segundo motivo se fundamenta en la infracción de la jurisprudencia por considerar la sentencia que no concurre la justificación de los requisitos del suelo urbano consolidado, citando al respecto el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) y el 12.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo

2/2008, de 20 de junio (TRLS08) ---en relación con las obras de conexión---, y, considerando ilógica la conclusión a la que llega la sentencia impugnada cuando declara que no se ha justificado la existencia de los servicios urbanísticos en la parcela concernida, por cuanto ha quedado acreditada la posibilidad de la misma de acceder ---mediante las obras de conexión--- a todos los servicios urbanísticos, en los términos exigidos por la legislación de referencia, citándose igualmente la STS 15 de marzo de 2011 (RC 1247/2007).

Esto es, el planteamiento de la recurrente gira en torno al reconocimiento de los elementos legalmente exigidos para la consideración de la finca cuestionada como SUC, si bien la propia recurrente acepta las dificultades que conlleva la concurrencia del requisito del acceso rodado, por cuanto supedita la viabilidad de tal clasificación a la realización de las correspondientes obras de conexión.

La valoración de la Sala de instancia, sin embargo, es clara en sus conclusiones:

- a) La finca no ha contado, con anterioridad, en el planeamiento de 1998, con la clasificación de SUC, es más, ni de suelo urbano.
- b) No existe justificación de la concurrencia de los servicios legalmente exigidos en el artículo 8 de la LRSV y 12.1 del TRLS08.
- c) La finca no se encuentra inmersa en la malla urbana.

d) En concreto, no cuenta con acceso directo a la vía pública, no teniendo cabida dos vehículos; en relación con esta cuestión, la propuesta municipal partía de la necesidad de efectuar cesiones al objeto de posibilitar dicho tránsito con la construcción de una rotonda de acceso; cesiones, obviamente, incompatibles con la consideración de la finca como SUC.

e) La única prueba concurrente ha sido la documental, aportada por la recurrente, si bien la sentencia considera que la misma se refiere a la otra finca colindante de la recurrente, más no a la cuestionada.

f) Y, en relación con vinculación por parte de la Administración autonómica de la propuesta del Ayuntamiento a través de la aprobación provisional, la Sala de instancia señala que no concurre la vinculación pretendida respecto de esta propuesta, rechazando las alegaciones sobre la teoría de los actos propios y confianza legítima, y recordando que no concurre derecho subjetivo alguno en relación con el reconocimiento de la propuesta municipal.

En nuestra STS de 25 de octubre de 2016 (Sentencia 2289/2016, RC 2756/2015), hemos expuesto sobre esta relación entre la propuesta municipal, a través de la aprobación provisional, y la definitiva aprobación autonómica:

"... se considera infringida la denominada doctrina jurisprudencial de la "mancha de aceite", ya que la sentencia impugnada basa su fundamentación en la consideración como colindante de la parcela objeto del litigio con otra que ---según la sentencia--- el Ayuntamiento considera Suelo Urbano Consolidado. El Ayuntamiento reconoce en el desarrollo del motivo que la parcela carece de alguno de los elementos esenciales para su consideración como urbana, si bien la somete a un régimen excepcional, pero niega que el citado elemento de la colindancia implique o suponga el tratamiento unitario que la sentencia reconoce. Es cierto que, en relación con la doctrina jurisprudencial que se cita, hemos reconocido que, ninguna duda existe sobre la posibilidad de distintas calificaciones urbanísticas en el ámbito de una misma parcela catastral, de conformidad con la misma esencia y naturaleza de la potestad de planeamiento, en el ámbito de la realidad física que se planifica. Como hemos expuesto, entre otras muchas, en las SSTs de 17 de julio de 2007, 1 de febrero, 8, 16, 30 de noviembre y 21 de diciembre de 2011, 26 de abril de 2012, y 23 de diciembre de 2014 (RC 4146/2012) "La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha insistido en la idea de que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá (así, en sentencias de 1 de junio de 2000 o 14 de diciembre de 2001); también, en la de que el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas (así, en la última de las citadas o en la de 12 de noviembre de 1999); o, en fin, en la de que la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana (sentencias, entre otras muchas, de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003); se trata así ---añaden estas sentencias--- de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables".

E igualmente hemos expuesto, entre otras en la STS de 15 de marzo de 2012 (RC 2824/2009), que:

"Merece atención especial la existencia o no de una unidad predial en los terrenos litigiosos aunque esta cuestión no constituye el ratio decidendi de la sentencia, pues, como acertadamente señala al final de su Fundamento de Derecho Cuarto, "(...) aun prescindiendo de esta cuestión (la unidad predial) lo decisivo para declarar urbana la parcela es que los servicios estén en la parcela y que la misma esté inserta en malla urbana". Tal unidad fue alegada por los recurrentes y constituía el soporte argumental básico en que apoyaba su pretensión pues, partiendo de esa única finca, reclamaba para los terrenos litigiosos la misma clasificación que para el resto de la finca, con frente a la Carretera de Chile y clasificados como urbanos consolidados e incluidos en el ámbito APR-08, y hemos visto que la Sala de instancia concluye que tal unidad no había sido acreditada y ese presupuesto, la parcela única, era el elemento clave para no aplicar la doctrina contenida en la sentencia 946/2001, destacando la Sala que el perito judicial ponía de manifiesto en su informe que la alegada unidad predial no resultaba del Catastro, del que incorporaba copia del plano que reflejaba la existencia de varias parcelas.

Debe destacarse que la acreditación de la unidad predial de los terrenos litigiosos, que ascienden a la superficie de 2.518,23 m², no fue intentada por la parte recurrente ---que limitó su prueba a otros aspectos como son el cumplimiento de los requisitos de existencia de servicios e inserción en malla urbana---, y la conclusión a la que llega la Sala en este aspecto tampoco ha sido puesta en tela de juicio por la parte recurrente en casación.

Pues bien, aun en el supuesto de haber acreditado que los terrenos litigiosos constituían una unidad predial con los terrenos colindantes clasificados como urbanos, de forma tal que una parte se hubiera clasificado como urbano y el resto como suelo urbanizable, el hecho

de forman una sola parcela no es motivo por el cual, de forma indefectible, todo el suelo de la misma deba tener la misma clasificación y calificación urbanística, pues ese criterio implicaría que la planificación urbanística debe acomodarse a los límites o linderos de las parcelas, y tal criterio no es propio de la técnica urbanística en la que la zonificación del suelo en función de las previsiones de los diferentes usos lucrativos y dotaciones ---así como el señalamiento de tipologías edificatorias y viarios--- debe hacerse con criterios de racionalidad y de mejor calidad en la ordenación, con independencia de los confines de las parcelas afectadas.

Esa es la razón por la que la delimitación de sectores atendiendo a los límites de propiedad ha sido prohibida expresamente en algunas legislaciones urbanísticas, precisamente porque la delimitación con ese único criterio puede impedir la racional ordenación de los terrenos (a título de mero ejemplo cabe citar los artículos 24.1.c) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de Territorio y de la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha, y 54 de la Ley Urbanística Valenciana 16/2005, de 30 de diciembre).

Por tanto no es inusual que una misma parcela con motivo de la ordenación urbanística contenga diferente una clasificación de suelo, cuyo examen de legalidad deberá efectuarse siguiendo los mecanismos alumbrados por la jurisprudencia para el control de la potestad de planificación urbanística, especialmente de la justificación y motivación en cuanto a la consecución del interés general al que debe tender toda la actuación administrativa (ex artículo 103.1 CE) y que el ejercicio de esta potestad se efectúe bajo el imperio de la Ley y el Derecho, lo que incluye el derecho de los propietarios a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento".

Partiendo de la anterior doctrina, y pretendiendo analizar la valoración probatoria de la Sala de instancia, debemos, también partir, de nuestra doctrina al respecto:

"Tal pretensión, indirecta, fue respondida por la Sala de instancia en sentido desestimatorio, tras llevar a cabo una nueva valoración de la prueba en la que se destacan los siguientes elementos:

a) La diferenciación de los conceptos de "finca" y de "parcela urbanística", entendiéndose ---como alegaba la Junta de Galicia--- que en una finca, sobre todo si es de extensión "considerable", como la de autos, "sus diversas partes pueden tener características muy distintas desde el punto de vista de la urbanización y los servicios urbanístico".

b) El examen de la realidad física de la finca ---que cuenta "con un fondo de 50 ó 60 metros"---, en la que la Sala de instancia distingue "dos partes muy diferentes: la este, contigua a la carretera AC-221, que dispone por ella de todos los servicios urbanísticos, y la norte, contigua a un camino estrecho a cuyo largo no discurre la red de saneamiento".

c) Para aceptar tal conclusión la sentencia expone que la Sala examina "las fotografías unidas a los autos y los planos del PXOU", que, según se expresa, "ponen de manifiesto las claras diferencias entre una y otra parte de la finca". A tal efecto, tras el examen de tales elementos, la sentencia, por las razones que se expresan, considera que se ajusta a la normativa autonómica (artículo 12 de la LOUGA) la clasificación de parte de la finca como SUNC:

-Que las edificaciones de la finca ---actual tanatorio--- son un conjunto situado a lo largo de la carretera.

-Que están situadas a una cota más elevada que el resto de la finca.

-Que, sin embargo, no existen edificaciones a lo largo del camino de Marces.

-Que este camino es más estrecho que la carretera, sin que por él discurra red de saneamiento (aunque existe una arqueta de un ramal de saneamiento que allí termina y va hacia el norte).

-Que según los planos del proyecto presentado ante el Ayuntamiento la finca tiene una profundidad de 80 metros desde la carretera y 60 desde el camino.

-Que el camino no es el resultado de una acción urbanizadora en el que se hayan producido cesiones por partes de las fincas colindantes.

-Que el PGOU contempla la transformación del mismo en una nueva vía de 10 metros de ancho, por la que discurriría la red de saneamiento, que concluiría en otra nueva vía de la misma anchura, lo cual califica de beneficioso para la propiedad.

Pues bien, respecto de esta cuestión relativa a la valoración probatoria, es clara y constante nuestra doctrina. Así ---limitándonos a las citas de la más recientes--- en nuestras recientes SSTs de 18 de mayo (RC 1763/2015) y 14 de junio de 2016 (Sentencia 1400/2016, Recurso: 802/2015) hemos expuesto, una vez más, que "la jurisprudencia ha recordado una y otra vez ---como por ejemplo, entre otras muchas, en la Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de febrero de 2012, recurso nº 6211/2008 ---, que la naturaleza de la casación tiene como finalidad corregir los errores en que haya podido incurrir el Tribunal a quo en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, lo cual implica que cualquier alegación referida a una desacertada apreciación de la prueba debe partir de la premisa de que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los hechos relevantes para decidirlo incumben en exclusiva a la Sala sentenciadora, que no puede ser suplantada o sustituida en tal actividad por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no constituye motivo de casación en este orden contencioso-administrativo. En concreto (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 y 20 de marzo de 2012), hemos recordado unos principios, más que conocidos en el ámbito casacional y aplicados en multitud de sentencias:

"a) Que es reiterada la doctrina de esta Sala, a la que se refiere, entre otras muchas la STS de 30 de octubre de 2007, según la cual "la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al

órgano judicial que, con intermediación, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en este cometido por el este Tribunal de casación".

b) Que, como regla general (STS de 3 de diciembre de 2001) "la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden contencioso-administrativo, regulado por primera vez en dicha ley. Ello se cohonesta con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia". Y, como consecuencia de ello.

c) Que no obstante dicha regla general, en muy limitados casos declarados por la jurisprudencia, y por el cauce procesal oportuno, pueden plantearse en casación ---para su revisión por el Tribunal ad quem --- supuestos como el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio en relación con la proposición o la práctica de prueba; o como la infracción de normas que deban ser observadas en la valoración de la prueba ---ya se trate de las normas que afectan a la eficacia de un concreto medio probatorio, o a las reglas que disciplinan la carga de la prueba, o a la formulación de presunciones---; o, en fin, cuando se alegue que el resultado de dicha valoración es arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad".

Pues bien, estas excepciones, como tales, tienen carácter restrictivo, por lo que no basta su mera invocación para franquear su examen por el Tribunal Supremo. Al contrario, partiendo del principio de que la valoración de la prueba queda excluida del análisis casacional, su posibilidad de su revisión únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala a quo se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente en casación aportar las razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido.

Respecto de la forma de acometer la valoración de la prueba, también es consolidada la jurisprudencia que afirma la validez de la valoración conjunta de los medios de prueba, sin que sea preciso exteriorizar el valor que al Tribunal sentenciador le merezca cada concreto medio de prueba obrante en el expediente administrativo o la aportada o practicada en vía judicial. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que "... la Constitución no garantiza el derecho a que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes del litigio hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado por parte de los jueces y tribunales a los que, ciertamente, la Constitución no veda ni podría vedar la apreciación conjunta de las pruebas aportadas" (ATC 307/1985, de 8 de mayo)".

De conformidad de la anterior doctrina, este aspecto del motivo también debe de ser rechazado".

Del examen de la anterior doctrina, para un caso muy similar al que nos ocupa, obvio es que, vistas las conclusiones alcanzada por la Sala de instancia, que antes hemos pormenorizado, no podemos acoger el motivo planteado, por cuanto no es cierto que el Tribunal de instancia contara prueba pericial alguna suficiente, ya que la aportada a las actuaciones es una prueba documental privada aportada por la recurrente, como la sentencia puso de manifiesto. Y para la Sala tal prueba fue insuficiente.

QUINTO.- El tercer motivo se articula, asimismo, por la vía de la vulneración de la jurisprudencia, aunque igualmente cita los dos mismos artículos que en el motivo anterior: 8 de la LRSV y 12.3 del TRLS08, considerando infringido el denominado principio de "la fuerza normativa de lo fáctico", por cuanto la realidad de la parcela acredita la concurrencia de los servicios urbanísticos (o la posibilidad de acceder a los mismos), insistiendo, en concreto, en la existencia del acceso rodado a la parcela concernida, así como de los demás servicios, por poder valerse de los elementos de que disponen las fincas colindantes el elemento. A ello, añade la recurrente que la finca se encuentra inserta en la malla urbana. Esto es, concluye, que la realidad física de la parcela responde a todos los requisitos exigidos sobre el carácter reglado del suelo urbano, citando al respecto las SSTS 27 noviembre 2009 y 17 de noviembre de 2003, en relación a los accesos a los servicios urbanísticos y el principio de la fuerza normativa de lo fáctico.

El planeamiento de este motivo es similar al anterior, y nuestra respuesta ha de ser la misma, por cuanto las conclusiones alcanzadas por la Sala en relación con la valoración probatoria sobre la concurrencia de los elementos precisos para la consideración de la finca cuestionada como SUC en modo alguno concurren en el supuesto de autos.

En la STC 94/2014, de 12 de junio, el Tribunal Constitucional expuso, en relación con esta clase de suelo urbano:

"3. Para poder llegar a una conclusión sobre la concurrencia del primero de los requisitos citados, esto es, sobre si el art. 14.2 LRSV se ha dictado en ejercicio legítimo de una competencial estatal, es necesario exponer su contenido.

La Ley sobre régimen del suelo y valoraciones regula las obligaciones de los propietarios en función de las distintas clases de suelo. Parte, para la clasificación del suelo, de la realidad existente, a la que el Tribunal Supremo se ha referido y se refiere hoy como a "la fuerza de lo fáctico", distinguiendo prima facie entre el suelo que ya es ciudad o suelo urbano, y el suelo rural que no ha sido objeto de transformación. Y distingue, por vez primera, dos tipos dentro del suelo urbano: el suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado.

El suelo urbano consolidado es el transformado o consolidado por la urbanización, es decir, el que cuenta con todos los servicios propios del suelo urbano, ya los haya adquirido en ejecución del planeamiento, o con el devenir del tiempo, como es el caso de la mayoría de los cascos antiguos de las ciudades actuales. El suelo urbano no consolidado es el integrado por los suelos que, aun formando parte de la ciudad -consolidados por la edificación-, carecen de una urbanización completa, es decir, no cuentan con todos los servicios urbanos. Son los denominados suelos urbanos no consolidados de primera urbanización, bolsas de suelo dentro de la ciudad ya formada, más o menos edificadas, pero apenas urbanizadas o no urbanizadas por completo. Además, la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones incluye, dentro del suelo urbano (art. 28 LRSV), aunque no precisa a cuál de los dos tipos (consolidado o no consolidado) los que, a pesar de contar con todos los servicios del suelo urbano, requieren de una operación de reforma o renovación interior. Son suelos

urbanos consolidados por la urbanización para los que, por diferentes causas (obsolescencia de los servicios, degradación del barrio, modificación del uso característico -eliminación de polígonos industriales en el centro de la ciudad- etc.), el planeamiento impone su reurbanización integral. Su inclusión en un tipo u otro de suelo urbano, depende de lo que establezcan las legislaciones autonómicas, siendo así que el art. 11.3.1 b) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco los incluye en la categoría de suelo urbano no consolidado.

Fruto de esta distinción, entre suelos que ya son ciudad y los que aún no lo son, es el diferente alcance de los deberes de cesión de suelo y de urbanización que la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones impone a los propietarios del suelo, más intensos en los suelos urbanizables que se van a incorporar a la ciudad, tras su transformación urbanística, menores, sin duda, cuando ya están incorporados a ella. Es por ello que los deberes de los propietarios de suelo urbano y urbanizable se enuncian en dos preceptos distintos: el art. 14 LRSV es el relativo al suelo urbano, el art. 18 LRSV establece los deberes de la propiedad en suelo urbanizable. Pero, aún dentro de los suelos urbanos, distingue entre los suelos urbanos consolidados (art. 14.1 LRSV) y los suelos urbanos no consolidados (art. 14.2 LRSV) en atención al diferente nivel de urbanización con que cuentan.

Los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado consisten tanto en la (i) cesión de terrenos, (ii) como en la de costear o en su caso ejecutar la urbanización necesaria para dotar al suelo de todos los servicios urbanos.

Desde la Ley del suelo de 1975, los propietarios de todo tipo de suelo debían ceder al municipio los suelos ya urbanizados en los que se ubican las denominadas dotaciones locales, esto es, las dotaciones que prestan servicio al barrio: el viario por cuyo subsuelo discurren las canalizaciones de los servicios, los suelos destinados a equipamientos locales tales como colegios, iglesias, zonas verdes, etc. A este tradicional deber, se refiere el apartado a) del art. 14.2 LRSV : "Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos".

Por vez primera, la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones contempla como deber de los suelos urbanos no consolidados el deber de cesión del suelo de sistema general, que tiene origen en la Ley del suelo de 1975, aunque sólo para los suelos urbanizables. Esta Ley partió de la idea de la equidistribución: el planeamiento no podía causar situaciones desiguales para los propietarios de los suelos que se iban a incorporar a la ciudad. De esta forma, fuera cual fuera el aprovechamiento que el plan contemplase para cada uno de los sectores de suelo urbanizable, sus propietarios sólo podían incorporar a su patrimonio el 90 por 100 del aprovechamiento medio, esto es, de la media de los aprovechamientos de los sectores de suelo urbanizable. Aquellos sectores para los que el planeamiento había previsto, por necesidades del diseño urbano, un aprovechamiento urbanístico superior al medio, eran sectores excedentarios, correspondiendo al municipio, además del 10 por 100 del aprovechamiento medio, el excedente de aprovechamiento. Por el contrario, los propietarios de los sectores deficitarios debían recibir del Ayuntamiento la diferencia hasta el 90 por 100 del aprovechamiento medio, bien con aprovechamientos en sectores excedentarios o bien mediante su compensación económica.

Pues bien, una de las finalidades a las que podía destinarse el excedente de aprovechamiento era la obtención de suelos de sistema general, esto es, los que eran necesarios para ubicar servicios que responden a las necesidades de todos los vecinos del municipio, finalidad para la que se creó la técnica de la inclusión y adscripción de sistemas generales. Los suelos necesarios para que el Ayuntamiento pudiera prestar los servicios que requiere la ciudad (vertedero, cementerio, estación de transportes, campus universitario, ferial, equipamiento deportivo o cultural, etc.) podían ser obtenidos por expropiación, o por su inclusión y adscripción a un sector excedentario de suelo urbanizable. En los dos últimos casos -inclusión y adscripción-, la compensación a los propietarios por la privación del suelo calificado de sistema general, se hacía efectiva mediante su incorporación a un sector de suelo urbanizable, obteniendo el 90 por 100 del aprovechamiento medio, al igual que el resto de los propietarios del sector. Por ello, la calificación como sistema general no modificaba por sí sola la clasificación del suelo en el que se encuentra el sistema general, de manera que los sistemas generales seguían manteniendo su clasificación como suelo no urbanizable - sistemas generales adscritos-, salvo que por su ubicación física y por estar destinados a incorporarse a la ciudad, quedasen incluidos en el sector del suelo urbanizable, en cuyo caso adquirirían esta clasificación -es el caso de los grandes parques urbanos, etc..-. Sin embargo, teniendo en cuenta que la finalidad de la inclusión o adscripción de un sistema general a un sector de suelo urbanizable era ajena por completo a las necesidades del sector -cubiertas con las dotaciones locales-, y sólo tenía que ver con la compensación con aprovechamiento a los propietarios de los sistemas generales que el Ayuntamiento tenía que obtener para destinarlos al servicio general de municipio, su urbanización debía correr a cargo de la colectividad y no a cargo de los propietarios de los suelos a los que adscribían o en los que se incluían.

Como se anticipó, el art. 14.2 LRSV extiende a los suelos urbanos no consolidados la posibilidad de obtener por cesión gratuita y obligatoria, los suelos de sistema general no necesarios para satisfacer las necesidades del ámbito, pero la limita a los que se incluyan en el suelo urbano no consolidado, esto es, aquellos que quedan comprendidos dentro del ámbito de suelo urbano no consolidado delimitado por el planeamiento ("ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión"). No contempla, sin embargo, la posibilidad de adscribir suelos de sistema general exteriores al ámbito, como sí lo hace para los suelos urbanizables el art. 18 LRSV, al establecer la obligación de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, "incluya o adscriba" al ámbito correspondiente.

Las obligaciones de urbanización que impone la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones a los propietarios de suelo urbano no consolidado, son mayores que las del suelo urbano consolidado donde se limita a lo necesario para que los terrenos ya urbanizados alcancen la condición de solar (art. 14.1 LRSV). En el suelo urbano no consolidado de primera urbanización y en el suelo de reforma o renovación, el deber de costear y en su caso ejecutar la urbanización que consagra el art. 14.2 e) LRSV, comprende la completa urbanización del ámbito de suelo urbano no consolidado delimitado por el planeamiento, para el que se presume que, por hallarse dentro

de la ciudad, los sistemas generales existentes ya están adecuadamente dimensionados. De ahí que art. 14.2 LRSV no contemple, por no ser necesaria, la obligación de realizar la conexión y refuerzo o ampliación de los sistemas generales ya existentes -vías de comunicación, depuración etc.- que, por el contrario, deben ser costeados por los propietarios de los terrenos urbanizables que se van a incorporar a ella.

Es importante señalar que, en todo caso, la inclusión de suelos de sistema general no conlleva que los propietarios deban costear su urbanización. Tal y como ha afirmado de forma reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ni los propietarios de suelo urbanizable (art. 18 LRSV) ni los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 14.2 LRSV) deben costear la urbanización de los terrenos que, por servir a las necesidades del municipio en general, hayan sido incluidos o adscritos, en el primer caso, incluidos en el caso del suelo urbano no consolidado, para su obtención. La obligación de urbanizar contemplada en el 14.2 e) LRSV, sólo alcanza la urbanización interior del ámbito en lo que resulta necesario para dotarle de los servicios urbanos que éste requiere, pero no así los que requiere el municipio en general.

Pues bien, la falta de adecuación, así como la insuficiencia, de los servicios que se predicen de la finca de la recurrente, para adaptarse y soportar las construcciones y actuaciones urbanísticas previstas en el particular relativo a la clasificación de los mencionados terrenos, nos obliga a rechazar el motivo de casación planteado así como, a continuación, a confirmar la desestimación del recurso deducido por el recurrentes en la instancia; la clasificación, pues, de los terrenos de su propiedad, como Suelo Urbanizable Delimitado ha de continuar, al ser ella la clasificación correcta y no haberse acreditado ---como consta en la valoración realizada en la instancia--- la suficiencia y adecuación de los expresados servicios a las actuaciones urbanísticas previstas en el citado planeamiento.

La valoración de la Sala de instancia, como hemos expuesto en el motivo anterior, al señalar que la finca de los recurrentes no cuenta con los servicios exigidos para su consideración jurídica como SUC, resulta de todo punto correcta. En consecuencia, en el supuesto de autos, a la vista de las circunstancias fácticas que conocemos puede afirmarse que nos hallamos ante una parcela aislada, urbanísticamente desestructurada y que solo a través de otra finca colindante de la recurrente linda con zona urbana, y sin que su integración en la malla urbana se produzca, en modo alguno, en un grado razonablemente suficiente como para entender que participa de sus características y forma parte de la misma.

Con tal situación fáctica, obvio es que la finca del recurrente no puede ser considerada urbanísticamente como suelo urbano, y mucho menos, como suelo urbano consolidado. Por ello el recurrente llega a aceptar dichas deficiencias, así como su obligación de abonar los gastos derivados de las obras de conexión mediante la reforma del camino privado de acceso, pero no otras dotaciones. No se trata, pues, la necesaria de una actuación aislada en la que tan solo estuviera implicada la propiedad del recurrente, sino de una actuación urbanizadora global, integrada en el marco de una Unidad de Ejecución, y en la que no resulta posible desgajar o aislar las obras directamente relacionadas con la finca de la recurrente. La parcela, aislada ---a la que llega luz y agua---, no se encuentra consolidada por la edificación existente, pero que, sin duda, se va a ver beneficiada por las nuevas infraestructuras (viarias, y de otro tipo) que con la urbanización se materializan.

El motivo, pues, decae.

SEXTO.-.- Por último, en el cuarto motivo se denuncia la vulneración de la jurisprudencia sobre el principio de igualdad ---o de no discriminación--- dada la identidad de los servicios con fincas colindantes, citando al respecto la STS de 29 de marzo de 2009 (RC 2558/2009), estándose, en el de autos, ante un supuesto evidéntísimo de desigualdad entre la parcela concernida y las adyacentes, las cuales, en idénticas condiciones, están clasificadas como suelo urbano consolidado.

En nuestra reciente STS de 25 de octubre de 2016 (Sentencia 2290/2016, Recurso: 2766/2015), hemos expuesto:

"En el segundo motivo ---ya al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA --- se denuncia la infracción del principio de igualdad (14 CE) ---del que se dice que de forma intensa afecta a la potestad de planeamiento---, ya que, a supuestos de hecho iguales, deben aplicárseles consecuencias iguales, según la doctrina del Tribunal Constitucional, siendo preciso motivar las diferencias que se produzcan; la recurrente considera igualmente vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE), y todo ello, porque la sentencia ---para avalar la clasificación y categorización como SUNC de una parte de la finca--- se centra exclusivamente en la existencia de un vial al norte de la finca, que le parece insuficiente para clasificar como SUC la totalidad de la finca destinada a tanatorio. Sin embargo ---y de aquí la vulneración de la igualdad--- dicho camino constituye el único acceso para otras fincas que dan al mismo y fueron clasificadas como SUC.

Tampoco este motivo puede prosperar.

En realidad se trata de un nuevo intento de revisión de la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, si bien ahora ---fundamentalmente--- desde la perspectiva de la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley y la interdicción de la arbitrariedad que se dice producida en dicha valoración.

Sobradamente conocido es que ---por todas, STC 90/1989, de 11 de mayo --- "el artículo 14 de la Constitución Española prohíbe, por una parte, que se dé un tratamiento desigual tanto en las previsiones normativas, como en su aplicación concreta, por un poder público, a quienes se encuentren en situaciones esencialmente similares, y, por otra, que si se introducen elementos de diferenciación para justificar tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables y no constituir una excusa o pretexto para producir, de hecho, un tratamiento arbitrariamente desigual, y, por tanto, discriminatorio".

La igualdad en la aplicación de la ley tiene un carácter formal y persigue que no se realicen pronunciamientos arbitrarios y que se interprete la ley de forma igual para todos; principio de igualdad en la aplicación de la ley que no sólo es exigible a los órganos jurisdiccionales (siempre que exista identidad de órgano jurisdiccional: STC 126/1988, de 24 junio; 161/1989, de 16 de octubre; 1/1990,

de 15 de enero), sino también a los administrativos, pues, también estos, al resolver, aplican la ley (STC 49/1982, de 14 de julio, y STS 20 de noviembre de 1985).

Pues bien, respecto de tal principio de igualdad en la aplicación de la ley, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Constitucional han precisado perfectamente sus características y han establecido su delimitación, señalando al efecto que el mismo encierra y presta contenido a una prohibición o discriminación de tal manera que, ante situaciones iguales, deban darse tratamientos iguales, por lo que sólo podrá aducirse ese principio de igualdad como violado cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los objetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado de los mismos en virtud de una conducta arbitraria no justificada de los poderes públicos quedando "enmarcados con rigurosa precisión los perfiles dentro de los cuales ha de desenvolverse la acción promovida en defensa de ese derecho fundamental de igualdad, que ha de entenderse entre iguales, es decir, entre aquellos que tiene circunstancias de todo tipo iguales..." (STS 23 de junio de 1989). Pues, "(n)o toda disparidad de trato significa discriminación, sino que es necesario que la disparidad de soluciones sea ante situaciones absolutamente iguales" (STS 15 de octubre de 1986). Esto es, que "(t)al principio ha de requerir... una identidad absoluta de presupuestos fácticos..." (STS 28 de marzo de 1989). En consecuencia, que tal principio "requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos absolutamente idénticos ya que es presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución Española, que las situaciones que quieran traerse a la comparación sean efectivamente equiparables y ello entraña la necesidad de un término de comparación ni arbitrario ni caprichoso..." (STS 6 de febrero de 1989). Esto es, que lo "que el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es tanto que la ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que dos sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal" (STC 49/1985, de 28 de marzo y 1/1990, de 15 de enero).

Por ello, no podemos aceptar que la sentencia de instancia impugnada haya vulnerado tal principio de igualdad, ni tampoco el de interdicción de la arbitrariedad, pues, sin perjuicio de lo que luego podamos decir desde otras perspectivas, es obvio que aquí el conflicto se suscita en relación con el mencionado principio, sin que, como punto de partida, sólo se señala como término de comparación el de "las fincas situadas a su Norte ---del denominado, a su vez, vial del Norte--- han sido clasificadas como SUC por el planeamiento que la Sala considera legal, al declarar como SUNC una porción de la finca situada al sur del vial que cita la sentencia impugnada".

Como sabemos, en el supuesto de autos, estamos en presencia de dos fincas diferentes, catastral y físicamente, y si bien es cierto que respecto de una se mantiene la categorización de SUC, por tener acceso directo a una vía pública, contar con los servicios y contener una edificación, ello, sin embargo, no ocurre en el supuesto de la finca aquí cuestionada y concernida, por cuanto tales servicios sólo se conseguirían a través de la otra finca colindante, carece de edificación alguna y su acceso se produce a través de un camino privado, que hemos considerado insuficiente. Por ello hemos señalado que difícilmente puede ser considerada como suelo urbano, y, en modo alguno, como SUC.

Son esas mismas características las que hacen inviable la similitud de las mismas, por lo que, en modo alguno, podemos apreciar la vulneración del alegado principio de igualdad.

El motivo, pues, también decae.

SÉPTIMO.- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional).

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por las parte recurrida, a la cantidad máxima de 4.000 euros ---más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido---, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de oposición.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1º. No haber lugar al Recurso de Casación 3795/2015 interpuesto por Dª. Jacinta, contra la sentencia dictada por la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 17 de septiembre de 2015, desestimatoria del Recurso contencioso-administrativo 4306/2013, contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 25 de febrero de 2013, sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal del Ayuntamiento de La Coruña, publicada en el DOG nº 48, de 8 de marzo de 2013. 2º. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Séptimo de la sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Jose Juan Suay Rincon Dª Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado

Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130052016100516