

SENTENCIA Nº 1327/2017
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE MÁLAGA**R. ORDINARIO Nº 379/2011**

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
PRESIDENTE
D. FERNANDO DE LA TORRE DEZA
MAGISTRADOS
D. SANTIAGO MACHO MACHO
Dª BELÉN SÁNCHEZ VALLEJO

En la Ciudad de Málaga a treinta de junio de dos mil diecisiete.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, constituida para el examen de este caso, ha pronunciado en nombre de S.M. el REY, la siguiente Sentencia en el Recurso Contencioso-Administrativo número 379/2011, interpuesto por la entidad YOAN 2002, representada por la Procuradora Sra. Giner Martí; contra LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, representada por el Sr. Letrado adscrito a su Servicio Jurídico, e interviniendo en calidad de codemandado EL AYUNTAMIENTO DE MALAGA, representado por la Procuradora Sra. Berbel Cascales.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. Magistrada Suplente Dª BELÉN SÁNCHEZ VALLEJO, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Procuradora Sra. Giner Martí, en la representación acreditada se interpuso Recurso Contencioso-Administrativo contra la ORDEN DE 28 DE JULIO DE 2011, DE LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, registrándose con el número 379/2011 y de cuantía indeterminada.

SEGUNDO.- Admitido a trámite, anunciada su incoación y recibido el expediente administrativo se dio traslado a la parte actora para deducir demanda, lo que efectuó en tiempo y forma mediante escrito, que en lo sustancial se da aquí por reproducido, y en el que se suplicaba se dictase sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

TERCERO.- Dado traslado al demandado y codemandado para contestar la demanda, lo efectuaron mediante sendos escritos, que en lo sustancial se dan por

1

Código Seguro de verificación:fgLjw04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fgLjw04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	1/15



fgLjw04uti+LGK1kjtPWDg==



reproducidos en los que suplicaban se dictase sentencia por la que se desestime la demanda.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba fueron propuestas y practicadas las que constan en sus respectivas piezas, y no siendo necesaria la celebración del vista pública, pasaron los autos a conclusiones, que evacuaron las partes en tiempo y forma mediante escritos que obran unidos a autos, señalándose seguidamente día para votación y fallo.

QUINTO.- En la tramitación de este procedimiento se han observado las exigencias legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso la Orden de 28 de julio de 2011 de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, por la que se dispone la publicación de la normativa urbanística de la Revisión- Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga, aprobada por Orden de 21 de enero de 2011 y publicada en el BOJA el 30 de agosto de 2011; en el particular relativo a la Unidad de Ejecución SUNC R G-15 "Veracruz Este", en cuanto clasifica como suelo urbano no consolidado el suelo propiedad del recurrente.

Se centra el objeto del recurso en determinar si las determinaciones adoptadas en el Plan General con respecto a la unidad de ejecución, SUNC R G-15 "Veracruz Este", son ajustadas o no a derecho, entendiéndose la parte recurrente que no lo son y ello por los siguientes motivos: En primer lugar una vez que consta que con arreglo al PGOU de 1997 el suelo cuya clasificación se discute, fue clasificado como suelo urbano, lo que hizo que se procediese, en ejecución del Plan Parcial "La Estrella", a su urbanización y consiguiente integración en la malla urbana, no es posible en el nuevo PGOU clasificarlo como suelo urbano no consolidado, máxime cuando tiene todas las características para ser clasificado como suelo urbano consolidado; en segundo lugar porque llevar a efecto la unidad de ejecución supondría, visto el deber de cesión del 10% del aprovechamiento medio y de dotaciones, así como la asignación de un aprovechamiento menor, del 1 m2/m2t, que el que tiene reconocido, 1,5 m2/m2t, el cierre temporal de las empresas instaladas en ella, con la ruina económica subsiguiente. Solicitando, igualmente, la anulación de la decisión de apertura al un vial atravesando la propiedad de mi representado, ya que sería un beneficio a obtener mínimo en relación al gran perjuicio que sufriría.

A tales efectos, solicita que se dicta Sentencia por la que, estimando el recurso, se proceda a lo pedido en el cuerpo de este escrito, en concreto:

a) Que se anulen respecto del Sector SUNC R. G 15 "Veracruz Este" las determinaciones establecidas por el Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga aprobado definitivamente por Orden de 21 de enero de 2011, y por tanto se mantengan las determinaciones urbanísticas que resulta del PGOU 97, es decir, se reconozca la situación de suelo urbano consolidado de los solares de mi representado, con el respeto del índice



Código Seguro de verificación:fgLjW04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fgLjW04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	2/15





de edificabilidad (1,5 m²/m2s) con la misma huella de ocupación y uso industrial preexistente.

b) Subsidiariamente, y para el supuesto de continuidad de la Unidad de Ejecución sobre la propiedad de mi representado, se solicita que lo sea a los meros efectos reurbanizatorios del artículo 105.5 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. En este supuesto, de igual modo se solicita la reducción de las cargas de urbanización al amparo del artículo 105 dada a la inviabilidad de la Unidad de Ejecución y el respeto del índice de edificabilidad existente (1,5 m²/m2s).

c) La anulación de la decisión de apertura al un vial atravesando la propiedad de mi representado (SLV-G.10) ya que sería un beneficio a obtener mínimo en relación al gran perjuicio que sufriría.

A dichos motivos se opusieron por su orden las partes demandada que, entendiéndose ajustadas a derecho las determinaciones relativas a la citada unidad de ejecución, interesaron la desestimación del recurso. No obstante, con carácter previo, la defensa de la Junta de Andalucía planteó la inadmisibilidad del recurso por falta de acreditación de la voluntad de la mercantil recurrente de iniciar el presente recurso.

SEGUNDO.- Fijadas las posturas discrepantes, partimos de la base que la potestad de planeamiento es una potestad discrecional de la Administración, que como indica el Tribunal Supremo debe observarse dentro de los principios del art. 103 de la Constitución; de tal suerte que el éxito de una impugnación de la potestad de planeamiento, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, la estabilidad, la seguridad jurídica, con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones. En igual sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991 destaca el carácter ampliamente discrecional del planeamiento, independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados. Es cierto que el genio expansivo del Estado de Derecho, ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aún así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. La misma sentencia haciendo una referencia concreta a la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1977 subraya la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan, art. 12, 3, a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento y advierte que la Memoria integra ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento.

TERCERO.- Sentado lo anterior, precisar inicialmente que en la contestación a la demanda por la representación de la Administración Autonómica se planteó la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, al amparo de lo establecido en el artículo 69 b) en relación al artículo 45.2.d), ambos de la LJCA, dado que no le consta el acuerdo expreso para recurrir adoptado por el órgano estatutariamente competente de la mercantil actora. Pero dicha causa ha de ser desestimada, pues tras ser requerida la parte

Código Seguro de verificación: fqLjW04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verificarmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqLjW04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	3/15





actora de subsanación, se atendió al requerimiento aportando los documentos que lo acreditan, dando con ella cumplida respuesta al defecto observado, por lo que no puede prosperar la mencionada inadmisibilidad.

A continuación, entrando en el fondo del asunto, la primera de las polémicas atinentes al sector de autos, que separa a las partes litigantes, es la referente a la clasificación del suelo como urbano con categoría no consolidado, categorización a la que se opone la recurrente que defiende la consumación del proceso urbanizador del ámbito de ejecución, por tener agotado todo el proceso de urbanización con anterioridad, una vez que consta que con arreglo al PGOU de 1997 el suelo cuya clasificación se discute, fue clasificado como suelo urbano, lo que hizo que se procediese, en ejecución del Plan Parcial "La Estrella", a su urbanización y consiguiente integración en la malla urbana; por lo que no es posible que el nuevo PGOU lo clasifique como suelo urbano no consolidado, máxime cuando tiene todas las características para ser clasificado como suelo urbano consolidado.

La parte demandada, se remite al contenido de los Informes Técnicos incorporados a las actuaciones, que justifican la modificación de suelo urbano consolidado a no consolidado, al darse las circunstancias previstas en el artículo 45.2B de la LOUA, teniendo en cuenta que se propone una ambiciosa y completa renovación urbana de todo el sector, basta una simple lectura de los objetivos y criterios de la ficha reguladora del Área de Reforma Interior delimitada sobre Suelo Urbano No Consolidado con la denominación SUNC-R-G.15 "Veracruz Este", para verificar que se justifica tal clasificación, precisando el ámbito una actuación de transformación urbanística que complete la urbanización inacabada y la falta de servicios e infraestructuras, mejorando y rehabilitando el área. Concretamente lo que se persigue con el nuevo planeamiento es lo siguiente:

-Dotar de continuidad al viario principal, actualmente interrumpido, para garantizar su conexión con las circulaciones perimetrales, al objeto de lograr su adecuada integración en la malla urbana.

-Regenerar la imagen degradada del polígono y el tejido industrial obsoleto.

-Estructurar y urbanizar los terrenos vacantes, dando solución a los problemas de interconexión.

Al hilo de las alegaciones formuladas por el actor, manifiesta la parte demanda, que la adscripción de los terrenos a la categoría de suelo urbano no consolidado en modo alguno le ocasiona los perjuicios que la parte refiere, en concreto y según ella, por pasar la edificabilidad global del 1,5% m²/m²t previsto en el PGOU de 1997 a 1 m²/m²t en el actual PGOU, pues ambos índices no son comparables en tanto en cuanto, mientras que el citado índice de 1,5 corresponde a la edificabilidad neta de las parcelas y no a la edificabilidad global, el índice de 1 m²/m²t hay que referirlo a la edificabilidad global del área antes de descontar viales, equipamientos y espacios libres, no pudiendo tampoco argüirse que el único objetivo es la implantación de un uso de oficinas, pues en la propia ficha del área, se establecen como posibles usos el productivo logístico y productivo empresarial, es decir los que ya se encuentran implantados, acudiéndose a una serie de

Código Seguro de verificación: fqLjw04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqLjw04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	4/15





“tipologías de referencia” recogidas en las ordenanzas PROD-5, PROD-3-b y PROD-4 entre las cuales, y concretamente esta última, se incluyen los usos actuales, no pudiéndose por último afirmarse la inviabilidad de la unidad de ejecución pues, una vez que no se define ni concreta en el PGOU ni unidad de ejecución alguna ni sistema de ejecución, difícilmente puede afirmarse que la misma sea inviable máxime cuando al tratarse de un área a desarrollar mediante un Plan de Reforma Interior, es en dicho instrumento en donde habrá de determinarse si las actuaciones serán sistemáticas o asistemáticas, si se delimitan una o varias unidades de ejecución y el sistema de actuación a seguir, no siendo posible en definitiva y en el momento actual afirmar la inviabilidad de la Unidad de Ejecución, hasta su definición.

Llegados a este punto; bajo estas premisas, debe analizarse, en consecuencia, si resulta arbitraria la clasificación del suelo del actor como urbano no consolidado; y **ello se solventa sobre la base de las siguientes consideraciones:**

Primera.- Partimos con la STS de 4 mayo 2016, Recurso de Casación núm. 39/2013, en cuyo FD 4º establece que “..Interesa con carácter previo señalar... que el legislador estatal ha dejado en manos del legislador autonómico todo lo referente a la clasificación del suelo, dado que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, no dispone nada sobre la clasificación del suelo ni sobre las categorías del suelo urbano- que ésta Sala, partiendo desde luego de la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar los criterios de categorización del suelo urbano en consolidado y no consolidado, tiene declarado -asi sentencias de 8 de octubre de 2014 (recurso de casación 484/2012) y 15 de julio de 2015 (recurso de casación 3118/2013)- que la delimitación entre una y otra categoría habrá de realizarse siempre no sólo " en los límites de la realidad " a que se refieren las sentencias del Tribunal Constitucional 164/2011(sic), de 11 de julio, y 54/2002, de 27 de febrero, sino también en términos comparables con la normativa básica estatal, establecida, en lo que ahora interesa, en el Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio, y disposiciones posteriores, en cuanto regulador de las condiciones básicas del suelo y, por ende, de las condiciones esenciales que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales- artículo 149.1.1ª.-”.

Segunda.- En concreto, en Andalucía, a la clasificación del suelo como urbano, y la calificación como consolidado o no consolidado, se refiere el Art. 45.2 de la Ley 7/2002, LOUA, en su redacción originaria, vigente en 2011, estableciendo las siguientes categorías:

A) Suelo urbano consolidado, integrado por los terrenos a que se refiere el apartado anterior cuando estén urbanizados o tengan la condición de solares y no deban quedar comprendidos en el apartado siguiente.

B) Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que adscriba a esta clase de suelo por concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

a) Carecer de urbanización consolidada por:

Código Seguro de verificación: fqLjW04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqLjW04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	5/15





1. No comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos, 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.

2. 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.

b) 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.

Por su parte el art. 148.4 de la LOUA se refiere a lo que entiende por solar: 4. A los efectos de esta Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes: a) Acceso rodado por vía urbana pavimentada. b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista. c) Evacuación de aguas residuales a la red pública. d) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento.

Esta clasificación es reflejo del criterio de autorizada doctrina, para quien a la hora de distinguir entre suelo urbano consolidado y no consolidado, se toma en consideración la realidad física existente, pero, sobre ella recae necesariamente un juicio del planificador sobre la consolidación, juicio este que tiene su "regla-guía" en el modelo asumido por cada ordenación (por cada planeamiento) pues lo contrario supondría limitarse al mantenimiento de un determinado statu-quo (contrario a la evolución urbana). En ese sentido se afirma que el juicio de consolidación no es, pues, retrospectivo y "reglado" desde la realidad física dada; es más bien "prospectivo", si bien a partir y sobre dicha realidad. Lo que significa que la clasificación puede operar, en su caso, a pesar y en contra de esta (por ser la "re-urbanización" necesaria al modelo asumido y, por tanto, no poder tenerse la existente por "urbanización consolidada" a tales efectos, lo que nada dice sobre los derechos de los propietarios afectados). Este Suelo Urbano con urbanización consolidada cuenta con la dotación de servicios legalmente fijada como mínimo -sigue la doctrina- dependiendo de la asunción por la ordenación clasificadora de la ordenación existente, precisando -tan sólo, en su caso- su completación o perfeccionamiento.

En cuanto al Suelo Urbano no consolidado tiene como característica fundamental o requisito indispensable la consolidación por la edificación - en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística, o dicho de otro modo, conforme a la regulación que de la edificación haga la legislación urbanística- pudiendo recaer en terrenos que reúnan dicho requisito y en los que existe la dotación mínima de servicios pero esta no haya sido asumida por la ordenación clasificadora. Depende, en todo caso, como la anterior clasificación (suelo urbano consolidado) de la ordenación desde la que se realice la clasificación, en los términos que disponga la legislación urbanística.

Tercera.- Por su parte, la jurisprudencia ha sido fluctuante, existiendo dos líneas jurisprudenciales. Como enseña la STS 14 noviembre 2016 Recurso de Casación núm.

Código Seguro de verificación:EqLjWO4uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	EqLjWO4uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	6/15





3914/2015, en su FD ° 9° "... Como señala la Sentencia de 26 de marzo de 2010 (recurso 1382/2006), la jurisprudencia de esta Sala sobre la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado por la urbanización, en relación con las cargas de cesión establecidas en el artículo 14 de la Ley 6/98, ha sido fluctuante y han coexistido dos líneas de sentencias paralelas y diferentes.

De un lado, la línea jurisprudencial representada por Sentencias como las de 31 de mayo de 2006 (recurso 1835/03) y 26 de octubre de 2006 (recurso 3218/03), que admiten la sujeción al régimen de cargas del artículo 14.2 de la Ley 6/98 de los terrenos sometidos a operaciones integrales de urbanización, aunque en su origen, y por sus características de urbanización y edificación, hubieren merecido la categorización de suelo consolidado.

De otro lado, la línea jurisprudencial mayoritaria, y hoy ya única, representada por sentencias de 23 de septiembre de 2008 (recurso 4731/04), 26 de marzo de 2010 (recurso 1382/06), 21 de julio de 2011 (recurso 201/08) y 15 de junio de 2012 (recurso 2130/09), que defiende que el suelo consolidado por la urbanización no puede degradarse a suelo no consolidado por la realización de obras de transformación urbanística.

La sentencia de 31 de mayo de 2011 analiza un supuesto en que con base en la Ley catalana 2/2002 se produce esa reclasificación. Considera la sentencia, que tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento pues los propietarios de los terrenos, cuya consideración como urbanos había sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado.

Con cita de la Sentencias de 10 de mayo de 2000, resalta la línea mayoritaria y, finalmente, única, de la jurisprudencia en el sentido de que "aunque es posible actuar sistemáticamente en suelo urbano por unidades de actuación y a cargo de los propietarios, sin embargo no puede exigirse a estos, que ya cedieron y costearon la urbanización, mejoras y reformas sucesivas y reiteradas, a modo de "urbanización inacabable", es decir, mediante la imposición de actuaciones de mejora de servicios que no responden a nuevas concepciones globales urbanísticas, sino a cambios y mejoras puntuales de los servicios urbanísticos. Resalta el Tribunal Supremo que "alcanzar la condición de solar" sólo se produce una vez, y que, a partir de entonces, el suelo es ya para siempre suelo urbano consolidado".

Acorde con esta doctrina jurisprudencial declaró en sentencia de 26 de marzo de 2010 que "no podemos considerar que cuándo los terrenos ya tienen la consideración de solar, porque se hicieron las cesiones correspondientes y se costeó la urbanización, el suelo urbano pueda ser considerado no consolidado. La solución contraria determinaría que el proceso de urbanización nunca se entendería cerrado ni concluido, estaríamos ante una situación de permanente interinidad, en la que periódicamente, y sin duda para mejorar y adaptar las ciudades a las nuevas demandas y circunstancias cambiantes, se

Código Seguro de verificación: fqLjW04uti+LGK1kjtDwdg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqLjW04uti+LGK1kjtDwdg==	PÁGINA	7/15





precisarían de reformas o mejoras integrales que someterían a los propietarios, una y otra vez sin atisbar el final, a una sucesión de deberes ya cumplidos pero nuevamente reproducidos al ritmo que marquen este tipo de reformas. Cuanto acabamos de señalar no significa, obviamente, que tales operaciones integrales no puedan ser realizadas, que pueden y deben acometerse cuando así lo demande el interés público, significa sólo que concurren los límites expuestos a una aplicación sucesiva e interminable de los deberes establecidos en el artículo 14.2 de la Ley 6/1998".

En definitiva, la línea jurisprudencial que se ha consolidado tiene dicho que no resulta admisible que un suelo urbano que ya estaba consolidado en su uso, edificación y estructura, pueda perder la categoría de consolidado para degradarse a no consolidado por la circunstancia de que el nuevo planeamiento prevea una determinada transformación urbanística, aunque sea integral, doctrina jurisprudencial que ha de servir para interpretar el ordenamiento jurídico autonómico, puesto que, como declaró el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 164/2001, de 11 de julio de 2001 y 54/2002, de 27 de febrero de 2002, aunque los criterios de distinción entre las categorías primarias del suelo urbano es un cometido que corresponde detallar a la legislación autonómica, ello ha de ser siempre dentro de los límites de la realidad.

Cuarta.- Conforme a esta jurisprudencia ha de interpretarse lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley/7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, L'OUA. Norma que es tomada en consideración, entre otras, en la STS, de 5 abril de 2017, Recurso: 2531/2015, en su FDº 4º (en idéntico sentido la STS del 29 de octubre de 2015, Recurso: 805/2014, al FD 4º, o la STS del 18 de abril de 2016, Recurso: 3177/2014, en su FD 7º), diciendo:

"...No se trataba de determinar si los terrenos debían seguir siendo calificados como suelo urbano --sobre lo que no hay duda--, sino de comprobar si los mismos podían ser calificados ---o no--- como SUNC.

Sobre la consideración de este tipo de suelos existe una reiterada jurisprudencia de esta Sala, que iniciamos en nuestra STS de 23 de septiembre de 2008 (RC 4731/2004), Asunto "Guanarteme " ---superando una jurisprudencia anterior--- y que, entre otras muchas hemos reiterado en nuestra STS de 22 de julio de 2015 (RC 313/2014, Asunto "pgou Marbella "), en la que decíamos:

"La legislación estatal no define los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, habiendo reconocido el Tribunal Constitucional la competencia de las Comunidades Autónomas a la hora de trazar los criterios de diferenciación entre una y otra categoría de suelo urbano -sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional STC 164/2001, de 11 de julio , y 54/2002, de 27 de febrero -, si bien esa misma doctrina constitucional se encarga de precisar que esa atribución habrá de ejercerse "en los límites de la realidad", y, por tanto, sin que pueda ignorarse la realidad existente.

En ocasiones anteriores hemos señalado que, dado que la diferenciación entre las dos categorías de suelo urbano, consolidado y no consolidado, está prevista en la legislación estatal, que además impone a los propietarios de una y otra un distinto régimen de deberes, la efectividad de esas previsiones contenidas en la normativa básica no puede quedar obstaculizada ni impedida por el hecho de que la legislación autonómica no haya fijado los criterios de diferenciación entre una y otra categoría -pueden verse en este sentido nuestras sentencias de 28 de enero de 2008 (casación 996/04), 12 de mayo de

Código Seguro de verificación:fgLjw04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fgLjw04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	8/15





2008 (casación 2152/04) y 19 de mayo de 2008 (casación 4137/04), así como otras anteriores que en ellas se citan-. Pues bien, en esta misma línea de razonamiento, los criterios de diferenciación que en el ejercicio de sus competencias establezca el legislador autonómico habrán de ser interpretados en términos compatibles con aquella normativa básica y teniendo en todo momento presente que la delimitación entre una y otra categoría de suelo urbano, con el correspondiente régimen de deberes, habrá de hacerse siempre en los límites de la realidad.

(...) Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar. En efecto, de aceptarse la solución que propugnan los recurrentes -que es la plasmada en el planeamiento amulado en la sentencia recurrida- los propietarios de los terrenos cuya consideración como urbanos había sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como decimos, no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa".

Doctrina que, entre otras, hemos continuado en la STS de 10 de mayo de 2012 (RC 6585/2009), tomando, en este caso, en consideración la misma LOUA, que resulta de aplicación en el presente recurso:

"No son atendibles las razones que alegan las Administraciones recurrentes, especialmente el Ayuntamiento de Sevilla, quien hace recaer la categorización del suelo urbano consolidado, o no, en las determinaciones del planeamiento, considerando ajustado a derecho que el Plan delimite ámbitos de actuación ---en los que resulta aplicable el régimen de deberes y cargas previsto en el artículo 14.2 de la LRSV ---, cuando se trata de realizar actuaciones de reforma interior y, lo que es más importante, haciendo abstracción de las características de los terrenos, siendo legalmente posible ---y habitual--- que en tales ámbitos se incluyan terrenos "históricamente consolidados".

Pues bien, esa tesis es contraria a la jurisprudencia de esta Sala, que se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la legalidad en la categorización del suelo urbano en consolidado y no consolidado y, con ello, su inclusión en ámbitos de actuación sometidos al régimen de deberes del suelo urbano no consolidado previsto en el artículo 14.2 de la LRSV , pronunciamientos en los que, a pesar de estar también concernidos preceptos de derecho autonómico, como en el caso presente, hemos resuelto sobre el fondo de la cuestión en la medida en que se afecta al régimen de deberes y cargas urbanísticas del suelo urbano, cuya regulación se contienen en el citado artículo 14 con el carácter de básico (ex Disposición Final de la LRSV) y lo ha hecho porque, como hemos dicho en la reciente Sentencia de 10 de febrero de 2012, RC 1153/2008, "cuando se cuestiona la cualidad de suelo urbano, consolidado o no consolidado, pueden resultar afectadas normas básicas relativas al estatuto del derecho de propiedad, contenidas en los artículos 8 y siguientes de la estatal Ley 6/1998, de 13 de abril . La indicada circunstancia nos ha llevado examinar este tipo de cuestiones para evitar que el contenido de la norma básica pueda ser obviado o quedar subordinado al ordenamiento

Código Seguro de verificación:FqLjW04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verificav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqLjW04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	9/15





urbanístico de la Comunidad Autónoma, singularmente a los deberes urbanísticos previsto en el artículo 14 de la misma Ley 6/1998 ".

Por tanto, el artículo 45.2.B).a).1) de la LOUA ha de ser interpretado de forma armonizada con la legislación básica estatal que determina los deberes de los propietarios del suelo urbano distinguiendo según se trate de suelo urbano consolidado o no consolidado (artículo 14 de la LRSV).

En nuestra STS de 23 de septiembre de 2008 (RC 4731/2004, Caso Guanarteme) resolvimos la controversia que allí se planteaba sobre la distinción de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado, haciendo armónica y coherente la legislación básica estatal ---LRSV--- con la autonómica ---en aquél caso la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias--- en el sentido de dar preferencia a "la realidad existente" sobre las previsiones futuras de reurbanización o reforma interior contempladas en el planeamiento urbanístico. De acuerdo con la doctrina contenida en dicha STS de 23 de septiembre de 2008 , que luego hemos reiterado en ocasiones posteriores ---entre otras, las SSTS de 17 de diciembre de 2009, RC 3992/2005 ; 25 de marzo de 2011, RC 2827/2007 ; 29 de abril de 2011, RC 1590/2007 ; 19 de mayo de 2011, RC 3830/07); 14 de julio de 2011, RC 1543/08 y 8 de septiembre de 2011, RC 2510/08 ---, no resulta admisible "... que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística ...".

Como explica la STS de 14 de julio de 2011, lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado. Como indica la misma STS antes citada de 23 de septiembre de 2008 "... Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar"....."

Quinta.- A mayor, nos remitimos al contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 5ª, S 18-11-2016, nº 2469/2016, rec. 3223/2015, referida al presente Plan General de Ordenación Urbana, para un supuesto similar, en que la "desconsolidación" se justifica para llevar a cabo "reestructuración urbana". Dicha Sentencia en su fundamento de derecho 8º, es clara al respecto, cuando determina:

"OCTAVO.- Hemos, en primer lugar, de señalar que no es al perito a quién le corresponde definir si el suelo urbano en cuestión tiene o no la categoría de consolidado, sino que su cometido es la aportación de datos técnicos para que sea el Tribunal quien, a

Código Seguro de verificación: fqljw04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqljw04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	10/15





partir de las definiciones legales y de la doctrina jurisprudencial, tenga elementos de juicio para decidir si el suelo urbano merece la categoría de consolidado o no, lo que, en el caso que revisamos en casación, no ha sucedido, al haber llegado el perito procesal a conclusiones jurídicas que la Sala de instancia asume sin apartarse un ápice de lo expresado por aquél y sin tener en cuenta para nada la doctrina jurisprudencial sobre esta cuestión, recogida, entre otras, en las sentencias citadas por la representación procesal del recurrente al articular este primer motivo de casación, a las que cabe añadir las pronunciadas por esta Sala y Sección del Tribunal Supremo con fechas 12 de mayo de 2008 (recurso de casación 2152/2004), 19 de mayo de 2008 (recurso de casación 4137/2004), 17 de diciembre de 2009 (recurso de casación 3992/2005), 29 de abril de 2011 (recurso de casación 1788/2007), 31 de mayo de 2011 (recurso de casación 5354/2007), 14 de julio de 2011 (recurso de casación 1590/2007), 15 de diciembre de 2011 (recurso de casación 39/2008), 26 de febrero de 2014 (recurso de casación 3346/2011), 28 de abril de 2015 (recurso de casación 2747/2012) y 1 de julio de 2015 (recurso de casación 2731/2013).

En estas sentencias hemos repetido una y otra vez que no resulta admisible que un suelo urbano que ya estaba consolidado en su uso, edificación y estructura, como en este caso manifestó el propio perito procesal, pueda perder la categoría de consolidado para degradarse a no consolidado por la circunstancia de que el nuevo planeamiento prevea una determinada transformación urbanística, aunque sea integral, doctrina jurisprudencial que ha de servir para interpretar el ordenamiento jurídico autonómico, pues, como declaró el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 164/2001, de 11 de julio de 2001 (EDJ 2001/14932) y 5/2002, de 27 de febrero de 2002 (EDJ 2002/2780), aunque los criterios de distinción entre las categorías primarias del suelo urbano es un cometido que corresponde detallar a la legislación autonómica, ello ha de ser siempre dentro de los límites de la realidad, lo que no ha sucedido en el caso que revisamos en casación porque el Tribunal "a quo", siguiendo el criterio interpretativo del perito procesal, ha interpretado lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002 (EDL 2002/56733) sin tener en cuenta esa doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, recogida en las sentencias antes citadas, razones todas por las que este primer motivo de casación debe ser estimado con la consiguiente anulación de la sentencia recurrida en cuanto desestima la pretensión de los demandantes en la instancia y ahora recurrentes en casación, relativa a la categorización del suelo de su propiedad como urbano consolidado."

Sexta.- Aplicando tales consideraciones al presente supuesto, podemos llegar a la conclusión que la existencia de los servicios y condiciones que determinan que un suelo deba clasificarse como urbano y calificarse como consolidado es una cuestión de hecho que debe acreditar la parte que pretenda tal clasificación (STS, Sala Tercera Sección Sexta 12 julio 2011, Sala Tercera Sección Quinta 16.06.2011); pero, la consideración como urbanos de unos terrenos como urbanos consolidados en el planeamiento anterior, permite suponer que ya en su día habían cumplido sus propietarios con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición, sin que puedan quedar nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado.

Código Seguro de verificación: fqLjwO4uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqLjwO4uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	11/15





En este último supuesto estamos, pues efectivamente resulta acreditado que en el Plan de 1997, el Sector SUNC R. G 15 "Veracruz Este", estaba ya clasificado como suelo urbano consolidado. Por tanto, las nuevas determinaciones, realizan una degradación del suelo urbano, a no consolidado, contrario a la doctrina antes expuesta, por lo que el recurso, ya adelantamos, que debe ser estimado. Que si bien es cierto, que esta Sala en anteriores Sentencias ha mantenido postura contraria; no obstante, a raíz de la Doctrina expuesta, esta Sala asume el criterio fijado por el Tribunal Supremo sobre la materia en cuestión; tomando como punto de referencia la Sentencia dictada ya por esta Sección, de fecha 22 de junio de 2.017, recurso 1109/2011, que se pronuncia en términos semejantes.

Por lo expuesto, se estima el primer motivo del recurso contencioso-administrativo, reconociendo que el suelo en cuestión, tiene la condición de suelo urbano consolidado, a lo que procede acceder por las razones expresadas en los precedentes fundamentos jurídicos.

CUARTO.- Más allá de la anterior declaración no podemos ir, sin que proceda el reconocimiento de la situación jurídica individualizada en los términos pedidos en la demanda, es decir, se reconozca la situación de suelo urbano consolidado, *"con el respeto del índice de edificabilidad (1,5 m²/m²s) con la misma huella de ocupación y uso industrial preexistente"*; y ello, en virtud de los siguientes argumentos:

El PGOU, en cuanto disposiciones general, es manifestación de la potestad reglamentaria de la Administración, y por ello, son fruto de una "libertad de configuración" más amplia pero similar a la discrecionalidad técnica, y que encuentra su soporte en el artículo 97 CE, respecto al Estado.

Por ello dice la STS de 9 de febrero de 2004 (RJ 2004\818) que "El ámbito jurisdiccional del juez Contencioso-Administrativo queda restringido al control en Derecho del sometimiento de la Administración a la Ley, sin que pueda sustituir a la Administración, invadiendo arbitrariamente el espacio de responsabilidad que le corresponde como poder público en la definición del interés general en base a criterios de oportunidad o conveniencia."

La sentencia de 25 de enero de 2005 (RJ 2005\659), también del Tribunal Supremo, expresa que:"TERCERO.- El punto de partida (como ya hemos subrayado en precedentes sentencias de esta Sala y Sección - por todas, la STS, de 3 de mayo de 2004, y las posteriores de 16 y 23 de diciembre de 2004) para abordar la presente cuestión de ilegalidad debe ser recordar que la potestad reglamentaria tiene un amplio espacio de discrecionalidad, que efectivamente tiene como límite la proscripción de arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y el respeto de los derechos fundamentales (entre ellos el de igualdad del artículo 14 CE). Pero también en esta consideración inicial debe subrayarse que la mera discrepancia con una regulación reglamentaria, porque pueda ser perfectible, no es motivo bastante para calificarla como arbitraria, si dicha regulación responde a unas razones que, aunque puedan justificar una opinión discrepante, no son gratuitas ni ilógicas."

Código Seguro de verificación:fgLjW04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fgLjW04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	12/15





El ejercicio excesivo de la jurisdicción ha sido vetado por numerosas sentencias de nuestros tribunales. La STS de 27 de septiembre de 2012, donde se indica que no cabe que la Sentencia sustituya a la Administración al decidir adoptando determinaciones que no tienen una alternativa única y que, por tanto, siguen correspondiendo constitucionalmente en exclusiva a la Administración autora del planeamiento urbanístico. [En parecido sentido, aunque en sentido desestimatorio, Sentencias de esta Sala de 27 de abril de 2004 (Casación 308/2002), de 2 de junio de 2008 (Casación 3416/2004) y de 25 de marzo de 2010 (Casación 5635/2006) [...]. (...) Los Tribunales de este orden jurisdiccional deben examinar la existencia de una contradicción con lo dispuesto en las leyes o reglamentos urbanísticos, una desviación de poder o la arbitrariedad, irracionalidad o injusta distribución de beneficios y cargas de la solución propuesta por el Plan, pero en lo demás goza el planificador de libertad para elegir la forma en que el territorio ha de quedar ordenado. Cuando en la actividad discrecional resultan posibles varias soluciones todas igualmente lícitas y justas -y por tanto indiferentes para el Derecho- entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. Así lo tiene declarado la Sentencia de esta Sala de 19 de noviembre de 2002 (Casación 1675/1999) invocada por la Administración recurrente. Todo ello sin perjuicio de las evidentes excepciones, que no se dan en este caso, en las que como resultado del proceso la coherencia de la decisión administrativa pueda imponer una única solución; solución ésta que implicaría, al ser única, la desaparición de la discrecionalidad»

Por su parte la STS 24/09/2013, Recurso de Casación núm. 4767/2010, en su FD 8º dice: "Llegados a este punto, no podemos aceptar ninguna de las pretensiones de reconocimiento de situación jurídica individualizada que pretende la parte demandante:

1º. Por las razones expuestas, resulta procedente anular la calificación como equipamiento prevista para la manzana.

2º. No podemos acoger la pretensión de que los terrenos se califiquen al uso residencial y con el mismo uso, tipología e intensidad que las parcelas edificables de su entorno, porque como hemos señalado con anterioridad, se trata de una potestad eminentemente discrecional por aplicación del artículo 71.2 de la LRJCA, con arreglo al cual "Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados".

En este sentido, es consolidada la jurisprudencia (entre otras las SSTS de 29 de abril de 2011, RC 1755/2007, 2 de febrero de 2012, RC 4509/09; 27 de septiembre de 2012, RC 5234 / 2010 y 5 de febrero de 2013, RC 4103 / 2010), en relación con que cuando en la actividad discrecional resultan posibles varias soluciones, todas igualmente lícitas y justas ---y por tanto indiferentes para el Derecho--- entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial.

Por ello, una vez decidida la anulación de la calificación como Sistema General de Equipamiento de Contingencia, nuestra tarea ha finalizado, sin que podamos adentrarnos

Código Seguro de verificación:fgLjw04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fgLjw04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	13/15





en fijar ni un uso global (residencial), ni tipologías, ni intensidades, pues se trata de decisiones de carácter eminentemente técnico y discrecional en las que difícilmente puede aceptarse que exista una alternativa única; es, pues, la Administración autora del planeamiento urbanístico la que ha de adoptar las determinaciones que procedan”.

QUINTO.- No se estima la concurrencia de motivos que justifiquen la imposición de costas conforme al art. 139 Ley 29/98, en redacción anterior a la dada por Ley 37/11.

FALLAMOS

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

PRIMERO.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo promovido por la entidad **YOAN 2002**, representada por la Procuradora Sra. Giner Martí, frente a las determinaciones del documento de revisión y adaptación a la LOUA del PGOU de Málaga, aprobado definitivamente en Orden de 21 de Enero de 2011 de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda por la que se procede a aprobar definitivamente de manera parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga (BOJA nº 29 de 10/02/2011) y la Orden de 28 de Julio de 2011, por la que se dispone la publicación de la Normativa Urbanística del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga, aprobada por Orden de 21 de Enero de 2011 (BOJA nº 170 de 30/08/2011), declarando no conforme a derecho las determinaciones urbanísticas que afectan a la recurrente, que se anulan, respecto a los suelos del Sector SUNC R G-15 “Veracruz Este” y declarar que se trata de un Suelo Urbano Consolidado.

SEGUNDO.- Sin imponer el pago de las costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe, en su caso, interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo si pretende fundarse en infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea que sean relevantes y determinantes del fallo impugnado o ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con la composición que determina el art. 86.3 de la Ley Jurisdiccional si el recurso se fundare en infracción de normas de derecho autonómico; recurso que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia mediante escrito que reúna los requisitos expresados en el art. 89.2 del mismo Cuerpo Legal.

Lo mandó la Sala y firman los Magistrados Ilmos. Sres. al inicio designados, en esta sentencia cuya parte dispositiva y determinaciones declaradas nulas se publicarán en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Código Seguro de verificación: fgLjW04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fgLjW04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	14/15





PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Ponente que la ha dictado, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha, ante mí, el Secretario. Doy fe.-

Código Seguro de verificación: fqLjw04uti+LGK1kjtPWDg==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	MARIA BELEN SANCHEZ VALLEJO 17/07/2017 11:20:40	FECHA	19/07/2017	
	SANTIAGO MACHO MACHO 19/07/2017 07:40:29			
	FERNANDO DE LA TORRE DEZA 19/07/2017 12:30:56			
	MARIA LUZ RODRIGUEZ CASADO 19/07/2017 12:50:32			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	fqLjw04uti+LGK1kjtPWDg==	PÁGINA	15/15



fqLjw04uti+LGK1kjtPWDg==

