

Roj: STS 1630/2013
Id Cendoj: 28079130052013100123
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 4378/2010
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a ocho de Abril de dos mil trece.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 4378/2010, interpuesto por el Procurador D. Guillermo García San Miguel Hoover en nombre y representación de las entidades BASILIO DEL CAMINO Y HERMANOS S.A., INICIATIVAS PARA DESARROLLOS INMOBILIARIOS S.A., URBANIZADORA **TABLADA** S.L., CONSORCIO **TABLADA** S.A., ANDALUCÍA 3000 S.L., INONSA S.L., PRASA Y PROCAM S.L., CONSTRUCCIONES SÁNCHEZ-DOMÍNGUEZ-SANDO S.A., VENTA TERRENOS Y LOCALES S.A., CARTUJA INMOBILIARIA S.A., DUALPE S.A., GRUPO INMOBILIARIO GALIA S.A., ARENAL 2000 S.L., y EDAMAR S.A., contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 14 de mayo de 2010 (recurso contencioso-administrativo 796/2006). Se han personado en las actuaciones, en calidad de partes recurridas, la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada por el Letrado de sus servicios jurídicos y la GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, representada por el Procurador D. Víctor García Montes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 2ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, dictó sentencia con fecha 14 de mayo de 2010 (recurso 796/2006) en la que se desestima el recurso contencioso- administrativo interpuesto por las entidades BASILIO DEL CAMINO Y HERMANOS, S.A., INICIATIVAS PARA DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S.A., URBANIZADORA **TABLADA**, S.A., CONSORCIO **TABLADA**, S.A., ANDALUCÍA 3000, S.L., INONSA, S.L., PRASA y PROCAM. S.L., CONSTRUCCIONES SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ-SANDO, S.A., VENTA DE TERRENOS Y LOCALES, S.A., CARTUJA INMOBILIARIA, S.A., UDRASOL INMOBILIARIA, S.L., GUADALUPE, S.A. ALAR GRUPO INMOBILIARIO, S.A., GRUPO INMOBILIARIO GALIA, S.A., ARENAL 2000, S.L. y EDAMAR, S.A., contra la resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 19 de julio de 2006, que aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla.

SEGUNDO.- La sentencia resuelve la controversia planteada con expresa remisión a lo resuelto por **sentencia de la propia Sala de instancia de 29 de octubre de 2009 (recurso contencioso-administrativo 797/2006)** , cuya fundamentación jurídica transcribe, al ser el mismo el objeto de la impugnación e idénticos los argumentos sostenidos por los actores en uno y otro litigio.

Centrándonos ahora en los extremos de la sentencia que resultan de interés para la resolución del presente recurso de casación, comienza la Sala de instancia señalando que se impugna la aprobación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla en cuanto a las determinaciones del área de **Tablada**, y, en concreto, la clasificación de los terrenos integrantes de la misma como suelo no urbanizable de especial protección, así como los artículo. 1.1.6.1, 1.1.7.1.a), 1.1.7.2, 1.1.7.3 y 1.1.7.4 de las Normas Urbanísticas. Frente a esta clasificación, la parte actora sostiene que la misma carece de justificación y no tiene otra explicación que el decidido propósito del Ayuntamiento de "apoderarse" de los mismos a bajo precio, lo que constituye un supuesto típico de desviación de poder. Solicitan por ello las entidades demandantes que, con estimación del recurso, se declare que los terrenos deben ser clasificados como suelo urbanizable

o, subsidiariamente a lo anterior, se les califique como sistema general de espacios libres, con adscripción en este último caso al suelo urbanizable a efectos de su valoración y obtención.

Delimitado así el objeto del litigio, la Sala recapitula la doctrina jurisprudencial sobre la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico, enfatizando 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.

A continuación, ya situada en el examen del instrumento de planeamiento impugnado, advierte la Sala que según se desprende de la Memoria de Ordenación (Tomo I. X. 37 y ss), el suelo no urbanizable está integrado por aquellas áreas del territorio municipal que deben ser activamente preservadas del proceso de desarrollo urbano, bien como medidas de protección tendentes a evitar la transformación degradante de la naturaleza y destino rústico que lo caracteriza, o bien como medidas de potenciación y regeneración para la mejora de sus condiciones de aprovechamiento integrado. El plan general establece, así, tres categorías de suelo no urbanizable: suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial o urbanística y suelo no urbanizable de preservación del carácter natural o rural; definiéndose este último como aquel que sin presentar especiales valores naturales, debe mantener su destino primordial, que no es otro sino el agropecuario, por ser inadecuado para un desarrollo urbano, al tiempo que cumple una función equilibradora del sistema territorial, por: 1º) ser necesario preservar su carácter rural porque existan valores (actuales o potenciales) agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o análogos; 2º) ser necesario mantener sus características por contribuir a la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público; 3º) presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.; 4º) la existencia de riesgos de accidentes mayores derivados de actividades y usos artificiales del suelo o por la simple presencia de usos que medioambientalmente sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización; y 5º) ser improcedente su transformación, teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del Municipio.

Pues bien -continúa, la sentencia su argumentación-, se recoge en la citada Memoria de Ordenación que el nuevo plan general establece como clasificación para los terrenos de **Tablada**, la de suelo no urbanizable, manteniendo así la clasificación urbanística que históricamente ha tenido.

A continuación expone la Memoria las razones que aconsejan la clasificación de suelo no urbanizable y la categoría de preservación del carácter natural o rural de los terrenos de la **Dehesa de Tablada**, razones que son las siguientes (FJ 7º de la sentencia que la ahora recurrida en casación transcribe):

"- La zona al sur de la ciudad conocida como la **Dehesa de Tablada**, es una extensa planicie originada por la confluencia de varios ríos tributarios con el cauce principal del Guadalquivir, todo ello afectado por el continuo ascenso y descenso de las mareas. Por ello, estos suelos son inundables, pertenecen al valle del Guadalquivir y a su llanura inundable.

Y lo son, tanto por la propia configuración geomorfológica del espacio, como en la ausencia reveladora de vegetación arbórea y de infraestructuras, especialmente llamativa en la medida en que el entorno está fuertemente antropizado.

- Todos los estudios técnicos así lo confirman, incluido el Estudio de Impacto Ambiental de este plan. Su carácter anfíbio, sometido a las continuas inundaciones del sistema fluvial, Guadalquivir, Guadaira, Tamarguillo, se pone de manifiesto en las referencias históricas a este espacio que salpican el amplísimo fondo documental de la ciudad.

- En el documento de Objetivos (Enero 2000) del Plan de Ordenación Subregional de la Aglomeración de Sevilla, en cuanto a las directrices para la protección de los recursos naturales, culturales, paisajísticos se dispone: "La **Dehesa de Tablada**... se delimitan como áreas de paisajes agrarios a cautelar, incluyendo la protección de inmuebles de interés existentes, como el cortijo de Gambogaz. La condición de zona inundable y los valores paisajísticos de la zona no permiten la ampliación de zonas defendidas mediante el rellano en continuidad de los muros de defensa existentes".

- La reconstrucción de un bosque de riera de **Tablada** es posible por la gran fertilidad de los suelos y la naturaleza de los ecosistemas implicados, supondría un foco de biodiversidad que mantendría conexiones con otros espacios naturales de alto valor natural próximos a la ciudad:

Corredor Verde del Guadiamar y el propio río Guadalquivir a la vez que aseguraría el mantenimiento de poblaciones de fauna del Sistema de Espacios Verdes de la ciudad.

- El carácter de inundabilidad, sus valores naturales y suposición en el centro de la Corona Metropolitana, dotan a estos suelos de un papel estratégico en la vertebración del territorio del municipio y de la aglomeración, exigiendo que su destino y utilización efectiva sea conforme a este papel. Las láminas de agua, llanuras de inundación y el dominio público asociado principalmente a los ríos Guadalquivir y Guadaira constituyen un recurso natural de primer orden. Mediante la recuperación del bosque de rivera o forestación, su equipamiento y su correcto acondicionamiento, ambos cauces pueden articular mejor que ningún otro los espacios urbanos, rurales y naturales del área, a la vez que mejorar sustancialmente la deteriorada calidad ambiental y paisajística de la aglomeración.

- Son terrenos no sólo inadecuados, sino innecesarios para servir a las demandas de usos urbanos de la Ciudad. El presente documento del nuevo plan general de Sevilla acredita que los suelos para la implantación de los usos urbanos que precisará la ciudad en el futuro puede generarse en otro ámbito, sin tener que dilapidar el recurso ambiental de **Tablada**.

Cualquier decisión por establecer usos urbanos ordinarios en **Tablada** requería la ejecución de infraestructuras hidráulicas y viarias tanto en el propio ámbito de la actuación como en su entorno de un coste excesivo, que requeriría una actuación concertada con otros municipios que exigiría complementariamente la autorización de la Junta de Andalucía y del Estado.

A lo que añade la sentencia a continuación (FJ 8º):

"Concluye la Memoria de Ordenación que las anteriores razones justifican suficientemente la necesidad de preservar el carácter de suelo no urbanizable de los terrenos de la **Dehesa de Tablada** y proteger sus valores ambientales y paisajísticos. Se expresa que la clasificación de suelo que en el Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla deben tener estos terrenos, es conforme a las exigencias del artículo. 46 de la LOUA, la de no urbanizable. Y así se adopta, y además dentro de la categoría de especial protección, si bien, una parte de su ámbito por legislación específica y otra, por decisión planificadora. La LOUA establece en su artículo. 46 que pertenecen al suelo no urbanizable, los terrenos que el plan general adscriba a esta clase de suelo en los que se de la presencia de alguna de las razones que enumera en su apartado 1. Concurren más de un criterio del artículo. 46.1 que lo hacen merecedores de la clasificación de no urbanizable. Así pueden apreciarse, por lo motivos expuestos en los apartados anteriores, la concurrencia de los siguientes criterios:

- por valores e intereses de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico (apdo c)
- por razones de inundabilidad (apdo i)
- por ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio (apdo k)
- por estar sujetas a limitaciones y servidumbres derivadas de la presencia de bienes de dominio público, en este caso el hidráulico y dominio público marítimo-terrestre (apdo b, en relación con el a)".

Sobre la base de estos datos, la sentencia destaca que en lo que se refiere a los terrenos a los que se refiere la controversia la revisión del Plan General no ha variado la clasificación del suelo, pues el Plan General de 1987 les asignaba la clasificación de no urbanizable, que se mantiene en la revisión del Plan General; y en cuanto a la posible incidencia de un Convenio de cooperación urbanística en cuanto a la clasificación de los terrenos, recuerda la Sala de instancia que los convenios urbanísticos no vinculan las potestades de planeamiento pues éstas han de ejercerse con la finalidad de lograr la más adecuada ordenación posible; sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno -por ejemplo el indemnizatorio- pueda desencadenar el apartamiento del Ayuntamiento de tales convenios o pactos.

Señala a continuación la sentencia que la Ley 6/1998, de 13 de abril, que es aplicable al caso por ser la vigente durante la tramitación y aprobación definitiva de la revisión del Plan General, dispone en su artículo 9 que tendrían la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta ley, los terrenos en que concurrieran alguna de las circunstancias siguientes: 1º) que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público; y 2º), que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo

anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

Pues bien -añade la Sala-, la clasificación de los terrenos de **Tablada** como no urbanizables de especial protección no infringe el artículo. 9.1 ni el artículo. 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril . La Memoria de ordenación ha expuesto las razones por las que considera justificada esa clasificación. Matiza la Sala, en este sentido, que los dos criterios de clasificación del suelo no urbanizable del artículo 9 de la Ley 6/1998 , la incompatibilidad para la transformación y la inadecuación para el desarrollo urbano, permiten un amplio margen de regulación a las Comunidades Autónomas, debiéndose destacarse además que ambos criterios de clasificación no son compartimentos estancos, en la medida en que pueden complementarse mutuamente y a su vez puede ser desarrollados y enriquecidos por la legislación autonómica, como ocurre con el artículo 46 de la Ley 7/2002 . Por ello, tampoco puede admitirse que se haya vulnerado el artículo 9.2 de la Ley 6/1998 , ya que las razones que aconsejan la clasificación de suelo no urbanizable por inadecuación de los suelos para el desarrollo urbano se contienen en la Memoria de ordenación. Merece destacarse, explica la Sala (FJ 14º de la sentencia transcrita)

"la inundabilidad de los terrenos, sin que pueda considerarse que la idea antigua de instalación de la villa olímpica en los terrenos objeto de las actuaciones o el futuro emplazamiento del recinto ferial se ubique en los suelos inundables del Charco de la Pava desdigan la clasificación de la revisión del plan general, si bien todo ello, así como el convenio de 1999, estaba condicionado a lo que fuera más conveniente y sostenible del futuro desarrollo de la ciudad. Como indica la dirección jurídica de la Gerencia de Urbanismo, tanto la villa olímpica como el recinto ferial son construcciones efímeras y de uso ocasional y la eventual ubicación en los terrenos de dotaciones deportivas, de ocio, culturales o de un parque periurbano no requerirían obras de defensa ni de viario dadas las características que por supuesto no son comparables con los usos urbanos.

El artículo. 14.3.5 de las normas urbanísticas regula los usos en la Vega inundable del Guadalquivir y en cuanto a los usos no agrarios se garantiza la evacuación de personas. Además se justifica la clasificación de suelo no urbanizable en los valores ambientales y paisajísticos detallados y expuestos en la Memoria de ordenación con referencia a los estudios previos y documentos preparatorios del plan de ordenación. En la Memoria igualmente se justifica que la demanda de usos urbanos puede solventarse en otros terrenos sin sacrificar los valores ambientales de **Tablada**. Las razones que se exponen en la Memoria para la clasificación de suelo no urbanizable por inadecuación de los suelos al desarrollo urbano son de interés público y están plenamente justificadas por lo que no vulneran ni el artículo. 9.2 de la Ley 6/1998 , ni tampoco el artículo. 46 de la Ley 7/2002 , así como la justificación de la clasificación supone el respeto del artículo. 10 de la Ley 6/1998 ".

Como colofón de los anteriores razonamientos, la Sala sentenciadora explica que la clasificación asignada a los terrenos de **Tablada** tiene su apoyo legal en preceptos legales estatales y autonómicos y a su vez está plenamente justificada en la Memoria la innecesariedad de la incorporación de **Tablada** al sistema general de espacios libres, en que estructuralmente debe preservarse estos suelos como todos los exteriores al muro de defensa de usos urbanos, en la suficiencia del sistema de espacios libres delimitado por el plan para las necesidades de la ciudades y en que la preservación de valores ambientales y paisajísticos imposibilitan la implantación de un espacio libre de uso público destinado a parque urbano. Los usos autorizados en el artículo. 14.3.5 de las normas urbanísticas, agrícola y medioambiental y naturales que mantengan o promocionen su carácter de corredor verde natural y paisajístico, son perfectamente coherentes con la clasificación de no urbanizables, sin que por otra parte la contemplación de la posibilidad futura de declaración de parque periurbano, contradiga el modelo urbano-territorial, pues no requiere transformación urbanística, al ser una declaración medioambiental coherente con la clasificación de suelo no urbanizable, y que en todo caso su ejecución encontraría apoyo legal en el artículo 42 de la Ley 7/2002 , como actuación de interés público.

Rechaza asimismo la Sala de instancia que la decisión de la Administración haya incurrido en desviación de poder, señalando (FJ 16º de la sentencia transcrita) lo siguiente:

"(...) no es procedente la alegación de desviación de poder que se intenta justificar en la improcedencia de la clasificación no urbanizable del suelo, pues con ello se intenta obtener un sistema general de espacios libres a precio de suelo no urbanizable y no a precio de suelo urbanizable como procedería. Debe reiterarse nuevamente la justificación, motivación y razonabilidad de la clasificación del suelo como no urbanizable, por las argumentaciones que se contienen en la Memoria de ordenación, que no vulneran los preceptos estatales y autonómicos, ni la doctrina constitucional sobre los mismos. Se han expuesto en el fundamento jurídico anterior las razones por las que no se destinan los suelos a sistemas generales y la justificación de la clasificación

y de la no incorporación de los suelos a sistemas generales hacen inviable la alegación de desviación de poder. Como se expuso anteriormente la posibilidad de declaración de parque periurbano no contradice la clasificación de suelo no urbanizable, sin que tampoco la declaración futura pudiese abonar la calificación de sistema general de espacios metropolitanos y mereciese su asimilación a efectos de valoración al suelo urbanizable. Efectivamente el Tribunal Supremo en sentencias de 9 de marzo de 2005 y 13 de abril de 2005 , recoge la doctrina de las sentencias de 26 de febrero y 29 de abril de 2004 , y en esta última, con cita de la Sentencia de 14 de febrero de 2003 , en la que se expresa que: "la valoración como suelo urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, ya vengán clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad, lo que en el supuesto de la vía de comunicación es predicable de aquellas que integran el entramado urbano, pero no de las vías de comunicación interurbanas". Por tanto el Tribunal Supremo analiza el concepto de sistema general a partir de las normas de los artículos. 19 b) y d) y 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y distingue entre parques urbanos públicos que crean ciudad que forman parte del sistema general de espacios libres y por ende los suelos valorables como suelo urbanizable y parques como el periurbano que no crea ciudad sino que sirve a ella y por tanto no está justificada la asimilación a suelo urbanizable, en cuanto a su valoración, por lo que tampoco tendría consistencia la alegación de desviación de poder, en la medida en que no existiría una disfunción manifiesta entre el fin objetivo del acto administrativo y su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo del órgano decisorio".

TERCERO.- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación de las entidades recurrentes presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió por diligencia de ordenación de 16 de junio de 2010, en la que se ordenó emplazar a las partes para que en el término de treinta días pudiesen comparecer ante este Tribunal Supremo.

Dentro del plazo señalado, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como partes recurridas, la Junta de Andalucía y la gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla; y, como parte recurrente las entidades que aparecen identificadas en el encabezamiento (junto a ellas, también habían preparado recurso de casación y comparecido ante esta Sala como recurrentes Udrasol Inmobiliaria, S.L. y Alar Grupo Inmobiliario, S.A., pero respecto de esas dos entidades se dispuso el archivo del recurso por Decreto de la Sra. Secretaria de 15 de octubre de 2010, al no haber quedado acreditada su representación).

CUARTO.- La representación de las entidades mercantiles recurrentes formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 2 de septiembre de 2010 en el que, después de exponer los antecedentes del caso, aduce cuatro motivos de casación, tres de ellos -los motivos primero, segundo y cuarto- al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y el motivo tercero al amparo del artículo 88.1.c/ de la misma Ley . El enunciado y contenido de tales motivos es, en síntesis, el siguiente:

1. Infracción del artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril , y su interpretación conforme a la STC 164/2001 . Los terrenos de la **Dehesa de Tablada** se clasifican por el Plan General como no urbanizables de especial protección, una parte por legislación específica y otra por decisión planificadora; siendo así que estos últimos no pueden ser así clasificados por el Plan General pues este sólo puede clasificar suelo como no urbanizable común (artículo 9.2 de la Ley 6/1998), según la interpretación de la STC 164/01 . Se invoca el deber de interpretar las leyes conforme a la interpretación de éstas por el TC (artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

2. Infracción del artículo 9.3 *in fine* de la Constitución y de las reglas de la sana crítica y la jurisprudencia. Selección arbitraria e irrazonable de la documentación aportada a los autos. La sentencia considera bien fundada la clasificación de los terrenos como no urbanizables protegidos apoyándose en la Memoria del Plan General, en el Documento de Objetivos del Plan de Ordenación Subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla (inexistente jurídicamente como tal Plan) y en el Estudio de Impacto Ambiental. La invocación del mencionado Documento de Objetivos es arbitraria por injustificable, pues al aprobarse el Plan General no existía el citado Plan Subregional. Y la utilización de la Memoria es arbitraria y caprichosa, al no tener en cuenta la sentencia las críticas hechas en la demanda ni los documentos aportados con ella, que son ignorados por completo.

3. Infracción de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución y 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (sobre este motivo de casación el escrito de interposición del recurso incurre en lo que consideramos un mero error mecanográfico, pues se alude al artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción en lugar de al artículo 88.1.c/ de la misma Ley que sí figura invocado, en cambio, en el escrito de preparación del recurso y el que corresponde al contenido del motivo). Se aduce la motivación insuficiente de la sentencia por no tener

en cuenta todas las pruebas y documentos aportados, dejando sin respuesta el alegato principal relativo a las graves contradicciones de la motivación del Plan General en relación con los terrenos a que se refiere la controversia.

4. Infracción del artículo 70.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y de la jurisprudencia que lo interpreta en relación con el alegato de desviación de poder. La clasificación de los terrenos como no urbanizables tiene como propósito apropiarse de los terrenos a bajo precio.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida y, en su lugar, se estime el recurso contencioso-administrativo, declarando nula y sin efecto la clasificación de los terrenos de **Tablada** como suelo no urbanizable de especial protección así como las determinaciones contenidas en los artículos 1.1.6.1, 1.1.7.1.a/, 1.1.7.2, 1.1.7.3 y 1.1.7.4 de la Normas Urbanísticas de la Revisión del Plan General de Sevilla aprobada por resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 19 de Julio de 2.006, debiendo asimismo declararse que los terrenos de **Tablada** deben ser clasificados como suelo urbanizable, o, subsidiariamente, adscritos a dicho suelo a efectos de su valoración y obtención como integrantes del sistema general de espacios libres.

QUINTO.- Mediante providencia de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2010 se acordó admitir a trámite el recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con lo dispuesto en las normas sobre reparto de asuntos.

SEXTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por diligencia de ordenación de 10 de enero de 2011 acordó dar traslado del escrito de interposición las partes recurridas para que en el plazo de treinta días formalizasen sus escritos de oposición.

La representación de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla presentó su escrito de oposición con fecha con fecha 23 de febrero de 2011.

Aduce el Ayuntamiento, en cuanto al primer motivo de casación, que la sentencia recurrida no infringe el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, porque la clasificación de los terrenos de **Tablada** como "Suelo no urbanizable de Especial Protección por Planeamiento" resulta amparada por el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, y el artículo 46 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en tanto que ambos preceptos habilitaban a la Administración urbanística actuante a preservar del desarrollo urbano una determinada zona, por sus valores naturales y paisajísticos, siendo esto lo que efectivamente hizo el Plan General de Sevilla con la vega inundable del Guadalquivir, en la que radican los terrenos de **Tablada**, sin que, por otra parte, se haya cuestionado la constitucionalidad del artículo 46 de la LOUA, lo que, según el Ayuntamiento recurrido, hubiera sido necesario para declarar la nulidad de la clasificación del suelo sustentada en aquél.

En cuanto al segundo motivo, opone que el mismo debe ser desestimado porque la documental aportada con la demanda y que se dice ignorada por la sentencia recurrida era manifiestamente inconsistente para enervar la motivación contenida en la memoria del Plan impugnado que avala la clasificación de los terrenos de **Tablada** como suelo no urbanizable de protección por las siguientes razones: 1º/ por el carácter inundable de los suelos derivado de su ubicación en la vega inundable del Guadalquivir; 2º/ porque la demanda de suelo para usos urbanos residenciales y "actividades económicas previstas e imprevistas" (sic) está suficientemente cubierta con las operaciones de reforma interior en suelo urbano y con el suelo clasificado como urbanizable sectorizado y no sectorizado, por lo que el Plan ha optado por mantener el mismo modelo de ciudad que tenía el Plan General de 1987 y no extender el suelo susceptible de urbanización más allá de las actuales defensas contra las avenidas; y 3º/ por la existencia de valores ambientales y paisajísticos reales o potenciales, vinculados a la lámina de agua, las llanuras de inundación y al dominio público asociado principalmente a los ríos Guadaira y Guadalquivir, y, porque, además, por otra parte, se afirma que las determinaciones del Plan impugnado sobre la vega inundable del Guadalquivir serían igualmente acordes con el resultado del Estudio de Impacto Ambiental y los documentos del Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla, entonces en proceso de formulación, sin que, en contra de lo alegado, se haya desarrollado en el motivo una clara actividad probatoria que pusiera en entredicho los fundamentos del plan impugnado. Razona específicamente el Ayuntamiento de Sevilla que la clasificación de los suelos de **Tablada** como suelo no urbanizable no obedece a vinculación alguna del plan impugnado con un planeamiento territorial de rango superior sino a las razones expuestas en la Memoria y en el Estudio de Impacto Ambiental en consonancia con los planteamientos que, desde el punto de vista territorial, estaba conformando la Administración Autonómica y finalmente cristalizaron en la aprobación definitiva del Plan Subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla por decreto de 9 de junio de 2007. Por otra parte, en relación con el informe pericial del ingeniero agrónomo

Don Epifanio , en el que se afirman las "características edáficas desfavorables" de los suelos concernidos, opone el Ayuntamiento que no contradice en absoluto el análisis de la Memoria de Ordenación dado que, en ella, la "gran fertilidad de los suelos" está referida a la posible "reconstrucción de un bosque de Ribera" como así lo acredita el informe pericial aportado por el Ayuntamiento demandado, elaborado por los profesores de la Universidad de Sevilla D. Florian , D. Herminio y D. Íñigo "En torno a las obras de ingeniería hidráulica de la **Dehesa de Tablada**" en el que sí se acredita "que la recuperación del bosque de la ribera de **Tablada** es técnicamente fácil y seguro(sic) por la gran fertilidad de los suelos y la naturaleza de los sistemas implicados" por lo que debe concluirse que la recurrente se ha limitado a extrapolar una frase del informe pericial, que se dice ignorado por la Sentencia, para negar la validez de la motivación contenida en la memoria. Apunta, en fin, que la inundabilidad de los terrenos de las Tablas es admitida por el informe evacuado por Don Olegario , aportado con la demanda, de suerte que la clasificación del suelo realizada en el Plan impugnado es plenamente coherente con la condición de los terrenos como inundables sin que la posibilidad de la ejecución de obras públicas que hiciera viable la incorporación de los mismos al suelo urbanizable permita excepcionar la corrección de la clasificación.

En cuanto al tercer motivo, sostiene el Ayuntamiento que debe ser desestimado porque la sentencia ha dado cumplida y razonada respuesta a todas las cuestiones planteadas por la actora, razonando al respecto que la inundabilidad de los terrenos no entra en contradicción con el hecho de que en su ámbito se previera en su día la ubicación de construcciones como la Villa Olímpica, un recinto ferial o instalaciones deportivas y culturales. Tampoco es cierto -prosigue el Ayuntamiento recurrido su exposición- que la motivación de la sentencia prescindiera del único informe técnico obrante en autos -el emitido por el Sr. Epifanio - sobre el valor agrario de los terrenos de **Tablada**, y del contenido concreto del Estudio de Impacto Ambiental ya que la remisión a la justificación contenida en la memoria, de una parte, y el informe pericial aportado por la Administración municipal, en relación con la controvertida fertilidad de los suelos, de otra, justifican sobradamente la solución adoptada por el Plan impugnado. Por otra parte, la sentencia tampoco ha dejado de motivar la no inclusión de los terrenos de **Tablada** en el sistema general de espacios libres porque tal determinación corresponde en exclusiva al planificador en función del modelo de ciudad y los niveles de equipamiento que desea establecer y puede financiar y la memoria del Plan, en respuesta a la opción planteada en tal sentido por los propietarios de los terrenos, y así, la sentencia detalla: a/ que las previsiones del plan cumplen sobradamente las exigencias de dotación de este tipo de equipamientos en tanto permiten alcanzar al municipio un estándar de aproximadamente 20 m² de espacios libres generales por habitante (muy por encima del mínimo legal); b/ que el Plan General reserva la calificación de sistema general de espacios libres a aquellos terrenos localizados en posición más cercana a la población residencial y a los suelos de crecimiento y que, al mismo tiempo, cuenten con una capacidad de utilización efectiva y plena por la población para el uso de parque urbano, que sí son predicables de todos los espacios libres identificados por la representación procesal de la parte recurrente ya que aquellos, por sus dimensiones y emplazamiento, resultan mucho más accesibles que los terrenos de **Tablada**; y c/ que lo que contempla el Plan General es la posibilidad de que, en el futuro, sea posible la declaración como Parque Periurbano de parte de los terrenos de **Tablada**, existiendo, por más que el recurrente pretenda desconocerlas, importantes diferencias entre un Parque Periurbano y uno urbano ya que el primero substancialmente mantiene las condiciones naturales del suelo, sin perjuicio de que puedan contar con áreas recreativas, centros de interpretación del medio rural, itinerarios deportivos, etc, sin hacer perder al suelo su condición de no urbanizable.

Por último, el Ayuntamiento recurrido se opone al cuarto motivo de casación negando la existencia de un uso desviado de la potestad de planeamiento en la aprobación del plan impugnado por las razones siguientes:

1º La inexistencia de contradicción entre los intentos de incorporación de los terrenos de **Tablada** al patrimonio municipal del suelo y la clasificación del suelo como no urbanizable, en primer lugar, porque la delimitación de la reserva impedía la incorporación de estos suelos al proceso urbanizador, en tanto que el artículo 74.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía obligaba al planeamiento futuro a mantener su clasificación como suelo no urbanizable, siendo esta circunstancia reconocida en la Sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 7 de Sevilla al señalar la misma que los objetivos perseguidos por la Administración mediante la reserva podían obtenerse, por lo que hace a los valores del suelo, mediante la " calificación (sic) como suelo no urbanizable" y en cuanto a la vertebración del territorio mediante "la clasificación del suelo y las técnicas que los planes de ordenación ponen en juego"; y, en segundo lugar, porque aunque el Ayuntamiento deseara incorporar los terrenos al patrimonio municipal del Suelo, la clasificación del suelo, en cualquier caso, tendría que ser enjuiciada con arreglo a lo establecido en los artículos 9 de la LRSV y 46 de la LOUA.

2º) El hecho de que la Administración justipreciara los suelos, en el proyecto de expropiación que siguió a la segunda delimitación de la reserva de **Tablada**, por su valor como suelo no urbanizable no puede alegarse ahora como prueba de desviación de poder ya que si los suelos estaban clasificados como no urbanizables y la expropiación obligaba a mantener esa clasificación, no había razón alguna para justipreciarlos como suelo urbanizable.

3º) tampoco puede considerarse desviación de poder la no calificación de los terrenos de **Tablada** como sistema general de espacios libres en primer lugar porque la condición de suelo no urbanizable no es título hábil para legitimar la expropiación, ni a precios de suelo no urbanizable ni de suelo urbanizable, por lo que no puede ahora reprocharse al Ayuntamiento demandado la utilización de la calificación del suelo como un expediente para abaratar su adquisición , y, en segundo lugar, porque, en contra de lo sostenido por la representación procesal de la recurrente, las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de marzo y 13 de abril de 2005 en las que se establece la doctrina jurisprudencial sobre la valoración como suelo no urbanizable de los sistemas generales no destinados a crear ciudad sino a servir a ella -supuesto en el que habría que subsumir la hipotética creación de un Parque Periurbano- recayeron cuando el Plan General todavía no había sido siquiera provisionalmente aprobado (lo fue en junio de 2005).

Por último el Ayuntamiento recurrido realiza una consideración final en la que llama la atención sobre el hecho de que, a su entender, ninguno de los motivos de oposición analizados se dirigen contra la desestimación de la pretensión de nulidad de los artículos 1.1.6.1, 1.1.7.1 a), 1.1.7.2, 1.1.7.3 y 1.1.7.4 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla por lo que la eventual estimación del recurso de casación interpuesto en ningún caso podría determinar la nulidad de tales preceptos.

SEXTO.- El Letrado de la Junta de Andalucía, formalizó su oposición al recurso mediante escrito presentado con fecha 17 de marzo de 2011, alegando, en cuanto al primero de los motivos de casación, que la sentencia no ha infringido el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril , porque la clasificación asignada por el Plan General impugnado a los terrenos de **Tablada**, como suelo no urbanizable de especial protección, se ampara en la previsión establecida al efecto en el artículo 46 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y la doctrina constitucional sobre el carácter discrecional de la clasificación del suelo no urbanizable común.

En cuanto a la supuesta vulneración del artículo 9.3 de la Constitución , las reglas de la sana crítica y la doctrina jurisprudencial que las interpreta (motivo de casación segundo) el Letrado de la Junta de Andalucía aduce que lo que pretende la representación procesal de la parte recurrente es introducir en el debate casacional su discrepancia con la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia sustituyendo la valoración del juzgador por la suya propia.

Por lo que se refiere a la infracción del deber de motivación de la sentencia (motivo de casación tercero) y a la denunciada desviación de poder en la que habría incurrido la Administración Urbanística en su ejercicio de la potestad de planeamiento (motivo cuarto) el Letrado de la Junta de Andalucía señala, de una parte, que no existe la falta de motivación que se reprocha a la sentencia de instancia porque la *ratio decidendi* de la misma es clara y congruente, y, por otra, que la motivación contenida en el Fundamento de derecho decimosexto de la sentencia -que transcribe parcialmente- es clara y suficiente para rechazar la tesis sostenida en el último motivo de casación del recurso en tanto que el mismo no hace sino reiterar los argumentos que ya fueron vertidos en la instancia por el demandante.

SÉPTIMO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 3 de abril de 2013, fecha en que tuvo lugar la **deliberación y votación** , que fue **compaginada con la del recurso de casación nº 7031/2009** .

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Calvo Rojas** ,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación nº 4378/2010 lo interpone la representación de Basilio del Camino y Hermanos, S.A. y demás entidades mercantiles que figuran en el encabezamiento de esta sentencia contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 14 de mayo de 2010 (recurso 796/2006) en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las citadas compañías mercantiles contra la resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 19 de Julio de 2.006 que aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla.

Han quedado reseñadas en el antecedente segundo las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Procede entonces que pasemos a examinar los motivos de casación formulados por las recurrentes.

Ahora bien, dado que la sentencia aquí recurrida no hace sino reproducir la fundamentación de la sentencia de la propia Sala de instancia de 29 de octubre de 2009 ; y puesto que los motivos de casación aducidos en el caso que ahora nos ocupa son idénticos a los formulados en el recurso de casación nº 7031/2009, dirigido contra aquella sentencia, no haremos aquí sino reiterar las consideraciones que hemos expuesto en **sentencia dictada con fecha de hoy** en el mencionado **recurso de casación 7031/2009** . Y, como hemos hecho en esa sentencia, también aquí seguiremos un orden distinto al empleado por la recurrente en la formulación de los motivos de casación, pues examinaremos en primer lugar aquellos motivos de casación (segundo y tercero) que se refieren al contenido global y a la estructura y motivación de la sentencia.

SEGUNDO.- En el motivo de casación segundo se alega la infracción del artículo 9.3 *in fine* de la Constitución y de las reglas de la sana crítica y la jurisprudencia. Aduce la recurrente que la Sala de instancia ha hecho una selección arbitraria e irrazonable de la documentación aportada a las actuaciones, pues la sentencia considera bien fundada la clasificación de los terrenos como no urbanizables protegidos apoyándose en la Memoria del Plan General, en el Documento de Objetivos del Plan de Ordenación Subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla y en el Estudio de Impacto Ambiental, siendo así que la invocación del mencionado Documento de Objetivos es arbitraria por injustificable, pues al aprobarse el Plan General no existía el citado Plan Subregional; y la utilización de la Memoria es arbitraria y caprichosa, al no haber tenido en cuenta la sentencia las críticas hechas en la demanda ni los documentos aportados, que son ignorados por completo.

Dado que existe otro motivo de casación -el tercero- en el que se denuncia específicamente la falta de motivación de la sentencia, aquí nos centraremos en la vertiente relativa a la arbitraria valoración de la prueba, siguiendo para ello el criterio establecido en auto de la Sección Primera de esta Sala de 10 de junio de 2010 (casación 17/2010), del que extraemos el siguiente párrafo: << (...) *cuestiona el manifiesto error y arbitrariedad en la valoración de la prueba pericial, por ausencia de toda valoración, que se articula por el cauce correcto del art. 88.1.d) de la LRJCA . Y así este Tribunal (asunto del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2010 (rec. 4998/2009) ha señalado que "en aquellos casos extremos en que la apreciación de la prueba por la Sala de instancia sea de todo punto ilógica o arbitraria -lo que es distinto de la discrepancia con la valoración- también deben encauzarse por el motivo previsto en la letra d) del artículo 88.1 (Autos de 1 de abril y 8 de julio de 2004, entre otros)>> .*

Centrado así el examen del motivo, esta Sala y Sección, en sentencias de 13 de mayo de 2011 (casación 3408/2007) 21 de diciembre de 2011 (casación 211/2008), 3 de septiembre de 2012 (casación 17/2010) y en la ya citada de 8 de marzo de 2013 (casación 7185/2010), ha declarado que:<< (...) *uno de los escasos supuestos en los que es posible atacar la valoración de la prueba pericial en casación conforme a las reglas de la sana crítica (Art. 348 LEC) es precisamente cuando existe una absoluta falta de valoración de la prueba pericial (es decir, su desconocimiento inmotivado). La jurisprudencia de esta Sala y Sección [Sentencias de 27 de octubre de 2010 (4976/2006), de 18 de septiembre de 2009 (casación 2730/2005), de 3 de julio de 2008 (Casación 5943/2005) y de 4 de julio de 2001 (Casación 7400/1996)] exige que el resultado de la prueba pericial en el proceso, y singularmente en la conclusión que se alcanza en la sentencia, se explicite debidamente en la sentencia para que las partes puedan conocer por qué la Sala de instancia no toma en consideración las consideraciones del perito, cuales son los reparos al contenido del informe y, en definitiva, si sus consideraciones han proporcionado, y en qué medida, las bases de la decisión judicial>> .*

En el caso que nos ocupa no se trata de una prueba pericial sino de una copiosa prueba documental que fue aportada con la demanda. Pues bien, basta la lectura de la fundamentación jurídica de la sentencia, antes transcrita en lo que ahora interesa, para constatar que la Sala de instancia aborda la vertiente fáctica de la controversia atendiendo únicamente a la Memoria del Plan General, el Estudio de Impacto Ambiental y el Documento de Objetivos del Plan de Ordenación Subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla; y no toma en consideración, ni menciona siquiera, salvo una brece alusión al "convenio urbanístico" (fundamento noveno de la sentencia) ninguno de los 23 documentos de la demanda.

Así las cosas, asiste la razón a la parte recurrente cuando pone de manifiesto la falta de valoración de esos elementos de prueba, debiendo además destacarse que se trata de documentos con los que la parte demandante pretendía respaldar su posición en los distintos aspectos de la controversia, es decir, tanto en lo que se refiere a las circunstancias de hecho relevantes para la clasificación de los terrenos como en lo relativo a su pretendida categorización como sistema general y a la existencia de desviación de poder.

La sentencia no ha valorado esos elementos de juicio en ninguno de los aspectos a los que venía referido el debate; y es precisamente esta omisión la que nos lleva a concluir que la valoración de la prueba ha sido ilógica y arbitraria.

En consecuencia, el motivo debe ser acogido.

TERCERO.- Por las mismas razones debe ser acogido el tercer motivo de casación, en el que la Agrupación recurrente alega la infracción de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución y 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En relación con este motivo de casación el escrito de interposición del recurso incurre en lo que consideramos un mero error mecanográfico, pues se alude al artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción en lugar de al artículo 88.1.c/ de la misma Ley que sí figura invocado, en cambio, en el escrito de preparación del recurso y que es el que corresponde al contenido del motivo.

Se aduce en este motivo de casación la motivación insuficiente de la sentencia, por no tener en cuenta todas las pruebas y documentos aportados y haber dejado sin respuesta el alegato principal relativo a las graves contradicciones de la motivación del Plan General en relación con los terrenos a que se refiere la controversia.

En diversas ocasiones hemos declarado que la exigencia de motivación de la sentencia no implica que deba darse una respuesta exhaustiva y completa a cada argumento de impugnación aducido o, por lo que hace al caso, una valoración pormenorizada de cada prueba practicada. En este sentido puede verse la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2012 (casación 5517/07), en la que recordábamos que 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).

Ahora bien, en el caso que nos ocupa esa falta de atención por parte de la Sala de instancia afecta a toda la documentación aportada por la parte actora, pues, como hemos visto, la sentencia recurrida atiende únicamente a tres documentos que habían sido invocados por las Administraciones demandadas -Memoria del Plan General, Estudio de Impacto Ambiental y Documento de Objetivos del Plan de Ordenación Subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla- y no menciona en cambio los numerosos documentos de la parte actora salvo una escueta alusión que se hace en la sentencia al Convenio suscrito en el año 1999. Y, como hemos señalado en el fundamento anterior, esta falta de toda referencia a la documentación aportada por la demandante se proyecta sobre los diversos aspectos de la controversia, pues a todos ellos concernía, aunque en distinta medida, la documentación que la Sala de instancia se abstuvo de examinar.

Por todo ello, el motivo debe ser acogido. No obstante, añadiremos una última precisión.

Al formular el reproche por la insuficiente motivación de la sentencia este motivo de casación tercero incide en dos de aquellos documentos aportados con la demanda, lo que podría llevar a entender que la denuncia de motivación insuficiente se basa principalmente en la falta de atención prestada a esos concretos documentos que son el informe emitido por el ingeniero agrónomo D. Epifanio en el expediente de expropiación tramitado por la Gerencia municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla (documento nº 13 de la demanda) y el plano de ordenación estructural del Plan General en el que aparecen sombreados los terrenos de **Tablada** y los diferentes parques y espacios libres integrantes del sistema general delimitado por el Plan (documento nº 19 de los aportados con la demanda). Sin embargo, a lo largo del escrito de interposición del recurso -aunque con ocasión del desarrollo de otros motivos de casación- se hacen diversas referencias a otros documentos aportados con la demanda que tampoco fueron tomados en consideración por la Sala de instancia.

CUARTO.- Establecido así que la sentencia de instancia debe ser casada, por acogimiento de los motivos de casación segundo y tercero, procede que entremos a resolver "...lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate " (artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción). Y al abordar esa tarea habremos de examinar las cuestiones relativas a la clasificación y calificación de los terrenos, la pretendida nulidad de concretos apartados de la normativa del Plan General, y, en fin, la alegada desviación de poder, que fueron suscitadas en el proceso de instancia y aparecen planteadas de nuevo en los motivos de casación primero y cuarto.

QUINTO.- En los fundamentos de derecho segundo y tercero de la demanda la parte actora cuestiona la clasificación de los terrenos de la **Dehesa de Tablada** como suelo no urbanizable, y, más específicamente,

como suelo no urbanizable de especial protección, aduciendo que en este punto las determinaciones del Plan General contravienen lo dispuesto en el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Ley 6/1998, de 13 de abril .

Aduce la recurrente que los terrenos de la **Dehesa de Tablada** se clasifican por el Plan General como no urbanizables de especial protección, en parte por la legislación específica y en parte por decisión del planificador; siendo así que el planeamiento urbanístico no puede "crear" suelo no urbanizable de especial protección, que es de carácter reglado, sino, únicamente, suelo no urbanizable común, según la interpretación de la STC 164/01 .

Tiene razón la parte recurrente cuando señala en la demanda -y luego insiste en ello en casación- que la controversia sobre la clasificación de los terrenos no puede dilucidarse sin tomar en consideración lo dispuesto en los preceptos de la legislación del Estado, constituida en este punto por normas de carácter básico. Sin embargo, no podemos compartir, o cuando menos debemos matizar, la interpretación de la normativa estatal que propugna la parte actora.

A tal efecto procede recordar aquí el régimen establecido en la legislación estatal básica para la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable; y recordar también lo que la jurisprudencia viene señalando sobre el significado que debe atribuirse a la modificación que introdujo el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril y, en estrecha relación con lo anterior, el ámbito de discrecionalidad de que dispone la Administración a la hora de clasificar un terreno como suelo no urbanizable, distinguiendo, a su vez, según se trate de suelo no urbanizable común o de suelo no urbanizable merecedor de alguna protección especial.

Una jurisprudencia muy consolidada viene declarando que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril -incluso en el período en el que estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "... *así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano*- otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador. Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional. Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, nuestras sentencias de 11 de mayo de 2007 (casación 7007/03), 21 de julio de 2008 (casación 5380/04), 1 de junio de 2009 (casación 895/05), 2 de noviembre de 2009 (casación 3946/05), 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06), 16 de diciembre de 2010 (casación 5517/07), 22 de marzo de 2011 (casación 5516/07), 26 de abril de 2011 (casación 2252/07) y 22 de julio de 2011 (casación 4250/07) .

Las cosas son distintas cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección, conforme a lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 . A este supuesto se refiere la sentencia de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) de la que reproducimos las siguientes consideraciones:

<< (...) Esta clasificación establecida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones aplicable al caso y al margen de su modificación (como antes lo hicieron los artículos 80 b/ de la Ley del Suelo de 1976 , 24 b/ del Reglamento de Planeamiento , 12 de la Ley del Suelo de 1992) viene reservada para aquellos terrenos en los que concurren una serie de valores a proteger tales como, por lo que hace a este caso, los paisajísticos, u otros como los históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (...) como suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado, pues en el mismo se dispone que "tendrán la condición de suelo no urbanizable (...) los terrenos en que concorra alguna de las siguientes circunstancias". El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado.

En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse <<en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos>>

(STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación nº 3865/2003 en la que aparece subrayado el texto que hemos transcrito).

Estos mismos razonamientos aparecen reiterados en nuestra sentencia de 12 de febrero de 2010 (casación 365/06), en la que se recuerda, además, que el mencionado artículo 9.1 tiene el carácter de norma básica según la disposición final única de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril .

Pero la clasificación reglada o *ex lege* del suelo no urbanizable no opera únicamente respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 , esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial. En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos " *que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público*") . Sin embargo, como señala la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 2010 (casación 5335/06), aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2 de la Ley 6/1998 , primer inciso). En este segundo caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección -supuesto del artículo 9.1- sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación.

En ese esquema establecido en la normativa estatal -que dado su carácter de norma básica es de obligada observancia- deben encontrar acomodo las diversas categorías de suelo no urbanizable que contemple la legislación urbanística (autonómica), en este caso la de Andalucía, por más que ésta utilice una sistemática distinta a la de aquella y presente entremezclados, como si fueran equivalentes, supuestos en los que la clasificación de suelo no urbanizable es reglada (no urbanizable de especial protección) junto a otros en los que es discrecional (no urbanizable común).

SEXTO.- Trasladando las consideraciones que acabamos de exponer al caso que nos ocupa, es claro que no podemos asumir la tesis que propugna la recurrente de que el planeamiento urbanístico sólo puede clasificar suelo no urbanizable común y no suelo no urbanizable de especial protección.

Hemos señalado en el fundamento anterior que la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección es procedente y preceptiva no solo en los casos de sujeción formal a un régimen de especial protección (por vía de legislación sectorial o de instrumento de ordenación territorial o ambiental), sino también cuando aquella clasificación por el planeamiento urbanístico sea necesaria para salvaguardar los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (artículo 9.2, primer inciso, de la misma Ley).

En el caso que examinamos, la Sala de instancia señala que el Plan General asigna a los terrenos la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección; pero, al mismo tiempo, la sentencia se refiere también -por ejemplo, en su fundamento decimocuarto- a "...la clasificación como suelo no urbanizable por inadecuación de los suelos al desarrollo urbano". Si nos atenemos a la legislación estatal de carácter básico y a la jurisprudencia sobre ella que antes hemos expuesto, esa invocación simultánea de distintos supuestos de suelo no urbanizable introduce alguna confusión, pues la clasificación como suelo no urbanizable (común) basada en la apreciación de ser los terrenos inadecuados para el desarrollo urbano presenta un componente de discrecionalidad que no concurre cuando se trata de la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección. Ocurre que, como resulta del fundamento octavo de la sentencia recurrida, donde se cita la Memoria del Plan General, la Sala de instancia ha tomado en consideración varios de los supuestos de suelo no urbanizable que aparecen contemplados en el artículo 46 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía , en la que, como ya hemos indicado, se enumeran sin la debida diferenciación, como si fueran equiparables, supuestos en los que la clasificación de suelo no urbanizable es reglada (no urbanizable de especial protección) junto a otros en los que es discrecional (no urbanizable común).

Pero, más allá de esa falta de adecuación de los razonamientos de la sentencia a las categorías que resultan de la legislación estatal, es un dato aceptado que el Plan General de Sevilla clasifica los terrenos de la **Dehesa de Tablada** como suelo no urbanizable de especial protección, clasificación que -según señala la sentencia recurrida (fundamento decimotercero)- se fundamenta "... en parte por legislación específica y en parte por decisión planificadora".

Así, según explica la sentencia recurrida, una parte de la **Dehesa de Tablada** debe ser clasificada como suelo no urbanizable de especial protección por estar sujetos los terrenos a las limitaciones y servidumbres derivadas de la presencia de bienes de dominio público (supuesto del artículo 9.1ª de la Ley 6/1998). En cuanto al resto de los terrenos, habiendo quedado expuestas en el fundamento séptimo las circunstancias concurrentes -inundabilidad, valores naturales y agrícolas- la Sala sentenciadora explica que su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección " (...) no vulnera en absoluto el artículo 9.1, pues el criterio de clasificación de no urbanizable, en la categoría de especial protección, se fundamentó en los mismos conceptos que utiliza el artículo 9.1, es decir, se determinó preservar el suelo de su transformación, por una serie de valores y circunstancias que se añaden en la Memoria, por razón de legislación y de planificación..." (fundamento decimotercero de la sentencia).

Pues bien, dejando a un lado lo que se refiere a la parte de la **Dehesa de Tablada** en la que los terrenos están sujetos a las limitaciones y servidumbres derivadas de la presencia de bienes de dominio público -cuya clasificación como suelo no urbanizable de especial protección está justificada y es obligada según el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 - nuestro examen debe centrarse en aquellas otras áreas de la **Dehesa de Tablada** que, sin estar sujetas a aquellas limitaciones y servidumbres, son también clasificadas en el Plan General como suelo no urbanizable de especial protección.

SÉPTIMO.- No podemos compartir la afirmación contenida en el Plan General -y asumida sin crítica por la Sala de instancia- de que en el terreno concurren valores agrícolas, paisajísticos o ambientales que determinan su clasificación como no urbanizable de especial protección.

No nos referimos, lo diremos una vez más, a aquella parte de la **Dehesa de Tablada** que queda sujeta a las limitaciones y servidumbre legalmente previstas para la protección del dominio público, sino a aquellas otras zonas a las que, sin estar sujetas a esa protección sectorial, el planeamiento asigna también la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección.

Al referirse a los valores o características de los terrenos que los harían merecedores de especial protección, tanto el instrumento de planeamiento como la sentencia de instancia se expresan en términos escasamente consistentes cuando aluden, de forma ciertamente imprecisa, a su valor agrícola -que en todo caso sería potencial y no actual-, a valores ambientales y paisajísticos o, en fin, a innominados valores naturales.

Todo indica que para justificar la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable los autores del planeamiento quisieron "cargarse de razón", como si temiesen que no resultasen bastantes su condición de inundables y la consideración de que eran inadecuados para el desarrollo urbano; y por ello asignaron artificiosamente a estos terrenos unos valores que comportasen su inclusión en alguna otra categoría o modalidad de suelo no urbanizable de especial protección. Pero la realidad de esos pretendidos valores no queda suficientemente explicada ni, menos aún, justificada en la Memoria del Plan General, que se limita a hacer genéricas referencias a los valores ambientales y paisajísticos. Y, de forma igualmente inespecífica, el Documento de Objetivos del Plan de Ordenación Subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla -que, en tanto que instrumento no aprobado, sólo valdría como documento con información técnica aprovechable- contiene alusiones genéricas como son las relativas a los "paisajes agrarios existentes", a la "protección de inmuebles de interés existentes, como el cortijo de Gambogaz" o a la eventual "reconstrucción de un bosque de rivera".

En fin, lejos de haber quedado justificada la concurrencia de tales valores, las iniciativas y actuaciones que el propio Ayuntamiento de Sevilla había llevado a cabo hasta poco tiempo antes de que se aprobase la Revisión del Plan General apuntan precisamente en la dirección contraria. Baste señalar que en el Convenio de Cooperación urbanística que el Ayuntamiento y la entidad mercantil Consorcio de **Tablada**, S.A. suscribieron con fecha 8 de marzo de 1999 (documento nº 4 de la demanda) se contemplaba la posibilidad de que en esos terrenos de **Tablada** se emplazase la Villa Olímpica. Asimismo, en el procedimiento expropiatorio que el Ayuntamiento de Sevilla promovió (documento nº 12 de la demanda) -que a la postre resultó fallido al haberse primero suspendido y luego anulado en vía judicial el procedimiento tendente a la reserva de los terrenos para su incorporación al patrimonio municipal del suelo (documentos nº 10 y 11)- la Corporación municipal, actuando

entonces como Administración expropiante, aportó informe técnico emitido por el ingeniero agrónomo D. Epifanio (documento nº 13 de la demanda) que está muy lejos de atribuir a los terrenos de **Tablada** valores agrícolas o de cualquier otra índole que resultasen mínimamente significativos.

Por tanto, la pretendida concurrencia en los terrenos de **Tablada** de valores merecedores de protección no sólo no queda justificada en la documentación del Plan General sino que resulta desmentida por las propias actuaciones previas del Ayuntamiento de Sevilla a las que acabamos de aludir.

Así las cosas, el único dato tangible que resulta de esos documentos es el que se refiere al carácter inundable de diversas zonas de los terrenos de **Tablada**, dato que también aparece resaltado en el Estudio de Impacto Ambiental y que, por lo demás, no es negado por la recurrente. Es cierto que no hay constancia de que ese riesgo natural -inundabilidad- esté plasmado en ningún plan sectorial; y sin este requisito no cabría imponer a los autores del planeamiento urbanístico una clasificación de especial protección al amparo del artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, pues según ese precepto estatal tal clasificación sólo resulta obligada e ineludible para el planeamiento urbanístico cuando se trate de "riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial". Ahora bien, en el caso presente es el propio planeamiento urbanístico el que, atendiendo al hecho físico de la inundabilidad -que, aun no estando recogido en un plan sectorial, está plenamente acreditado- ha decidido asignarles la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección. Y siendo ello así, la determinación del Plan General no puede considerarse contraria a derecho, pues resulta ajustada a la previsión del artículo 46.1.i/ de la Ley autonómica 7/2002, de 17 de diciembre, y también tiene cabida en la legislación estatal, dada la remisión del artículo 9.2 al artículo 9.1, ambos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

OCTAVO.- En la pretensión principal de la demanda -lo mismo que en el suplico del escrito de interposición del recurso de casación- se pide no solo que se declare nula y sin efecto la clasificación de los terrenos de **Tablada** como suelo no urbanizable de especial protección sino también que declaremos que los terrenos deben ser clasificados como suelo urbanizable; y que declaremos asimismo la nulidad de los artículos 1.1.6.1, 1.1.7.1.a/, 1.1.7.2, 1.1.7.3 y 1.1.7.4 de las Normas Urbanísticas del Plan General.

Pues bien, aunque hubiésemos considerado procedente declarar nula la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable de especial protección -y hemos visto que no es así-, ello no comportaría que hubiesen de clasificarse entonces como suelo urbanizable, pues ya hemos señalado (véase fundamento quinto de esta sentencia) que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril -incluso en el período en el que estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "... así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano"- otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador.

Por tanto, no hay duda de que la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable, por considerarlos el Plan General inadecuados para su desarrollo urbano, tiene cabida en el ámbito de discrecionalidad reconocido al planeamiento urbanístico y encuentra respaldo en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril. Y a ello no se opone el que otros terrenos de características semejantes hayan sido clasificados por el mismo Plan General como suelo urbanizable.

En relación con esto último, es oportuno recordar aquí algunas consideraciones que expusimos en nuestra sentencia de esta Sala de 9 de febrero de 2012 (casación 2079/08), en la que, precisamente en relación con el Plan General de Sevilla, veníamos a señalar, en contra de lo que en aquel caso había resuelto la Sala de instancia, que no hay razón para considerar contraria a derecho la clasificación de unos terrenos como suelo no urbanizable por el hecho de que otros terrenos próximos y aun de características físicas similares hayan sido clasificados como suelo urbanizable. Decíamos entonces lo siguiente:

<< (...) el juicio de inadecuación de un suelo para el desarrollo urbano y, en consecuencia, su clasificación como no urbanizable al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.2 citado, constituye una decisión que está en función muy especialmente del modelo territorial elegido, que incluye, desde luego, la decisión sobre la configuración del espacio y las áreas de expansión que se consideran adecuadas (...).

De ahí que una jurisprudencia reiterada de esta Sala haya declarado que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril -incluso en el período en el que, por virtud del Real Decreto-Ley 4/2000, estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "...así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano", pero con mayor motivo, cuando dicho inciso fue reintroducido Ley 10/2003, de 20 de mayo- otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador. Ello claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional. Pueden

verse en este sentido, además de las dos antes citadas, las sentencias de 21 de julio de 2008 (casación 5380/04), 1 de junio de 2009 (casación 895/05), 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06) y 2 de noviembre de 2009 (casación 3946/05).

Lo anterior da cobertura a que el autor del planeamiento, por razones del modelo territorial elegido, excluya del proceso de urbanización terrenos que tengan características similares a otros que se declaran urbanizables. No resulta acertada, por tanto, la interpretación desarrollada en la sentencia, que establece como base de su decisión, para desacreditar la clasificación contenida en el instrumento de planeamiento, la comparación de determinadas características físicas de los terrenos>>.

Como explicábamos también en esa misma sentencia de 9 de febrero de 2012 (casación 2079/08), en la decisión de clasificar el terreno como suelo no urbanizable, que en definitiva debe responder al modelo de configuración espacial elegido para los desarrollos urbanísticos, cobran singular relevancia una pluralidad de factores o motivos, entre otros, muy señaladamente, los criterios de ubicación de los crecimientos y los de la adecuación a las necesidades de consumo de suelo urbanizable; y en mucha menor medida, desde luego, los relativos a las características naturales de los terrenos en relación con otros, que es el aspecto al que sin embargo se centra la parte recurrente.

En cuanto a la pretensión de que se declare la nulidad de los artículos 1.1.6.1, 1.1.7.1.a/, 1.1.7.2, 1.1.7.3 y 1.1.7.4 de las Normas Urbanísticas del Plan General, hacemos nuestras las consideraciones que sobre ello expuso la Sala de instancia en el fundamento decimoséptimo de la sentencia recurrida. Esa respuesta, siendo escueta, la consideramos suficiente habida cuenta que, aunque en el recurso de casación se reitera la pretensión de nulidad de tales apartados de la Normas Urbanísticas, nada se argumenta a lo largo del escrito de interposición del recurso para intentar rebatir las razones que allí expuso la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Este silencio en el recurso de casación acaso sea debido a que la impugnación de esos concretos apartados de las normas urbanísticas, aparte su conexión con la alegación de desviación de poder a la que luego nos referiremos, se basa en la vulneración de un precepto de procedencia autonómica, el artículo 37 de la Ley andaluza 7/2002, por lo que no puede servir como sustento al recurso de casación (artículo 86.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción).

NOVENO.- Como pretensión de carácter subsidiario, la demandante sostiene que los terrenos de **Tablada** deben quedar incluidos en el sistema general de espacios libres públicos, con adscripción al suelo urbanizable a efectos de su valoración y obtención.

Como sustento de esta pretensión la Agrupación demandante aduce que el Plan General impugnado no solo clasifica los terrenos como suelo no urbanizable de especial protección sino que les niega la calificación de sistema general de espacios libres, que, sin embargo, es la que se otorga a los demás terrenos de los márgenes del Guadalquivir, a pesar de que unos y otros tienen asignada una función idéntica: la de parque metropolitano (aporta como documento nº 19 de la demanda plano de ordenación estructural del Plan General).

Puesto que la pretensión de que los terrenos se incluyan en el sistema general de espacios libres públicos la asocia la demandante a la de su adscripción al suelo urbanizable, se impone que hagamos una puntualización. Como explica la sentencia de esta Sala de 19 de diciembre de 2007 (casación 10246/2003), cuya doctrina hemos reiterado en sentencias de 19 de noviembre de 2010 (casación 5535/2006) y 4 de octubre de 2012 (casación 5917/2010), <<...la calificación de un sistema general no desapodera al titular de la potestad urbanística de la facultad de dividir el territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, ni sustrae a los planes generales la función que les es propia de clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías de suelo adoptados >>. Por tanto, pueden adscribirse a un sistema general terrenos con distinta clasificación urbanística, esto es, no sólo suelo urbano o urbanizable sino también suelo no urbanizable.

Por lo demás, no apreciamos razones para declarar como preceptiva la inclusión del área de **Tablada** en el sistema general de espacios libres públicos. El hecho de que así apareciese contemplada en el Documento de Avance del Plan General (documento nº 19 bis de la demanda) no predetermina el resultado final del proceso de revisión del planeamiento, pues, ciertamente, el Avance no tiene carácter vinculante. Y aunque la demandante sostiene que el cambio de criterio con respecto a lo previsto en el Avance no ha sido justificado, lo cierto es que la Memoria del Plan General explica, por un lado, que estructuralmente deben preservarse estos suelos, como todos los exteriores al muro de defensa, de usos urbanos; y, de otra parte, que la incorporación de los terrenos de **Tablada** al sistema general de espacios libres se considera innecesaria dada la suficiencia del sistema de espacios libres delimitado por el Plan para las necesidades de la ciudad (apartado X-40 de la Memoria de la revisión del Plan General).

Es cierto que el propio Plan General contempla la posibilidad de un futuro "parque periurbano" en los terrenos de **Tablada**; y en esa misma dirección apuntaba el documento de Plan Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla que fue sometido a información pública en octubre de 2007, en el que aparece prevista la inclusión de los terrenos de la **dehesa de Tablada** en la "red de espacios públicos y parques" de la aglomeración, siendo allí calificados como zonas verdes de uso intermunicipal (documentos nº 21 y 22 de la demanda). Pero ese Plan Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla no existía cuando se aprobó la revisión del Plan General que aquí nos ocupa, ni consta que se haya aprobado con posterioridad. Por tanto, se trata de un mero futurible ante el que solo cabe señalar que si la previsión del parque periurbano, u otra de significado equivalente, llegase a plasmarse en un instrumento de ordenación del territorio, el planeamiento urbanístico municipal tendría necesariamente que adaptarse a ello. Mientras ello no suceda, en el actual estado de cosas no hay razón para considerar contraria a derecho la decisión del Plan General de no incorporar los terrenos de **Tablada** al sistema general de espacios libres públicos.

Ahora bien, siendo ello así, carece de sentido una apreciación como la que aventura la Sala de instancia (fundamento decimosexto de la sentencia recurrida) en el sentido de que el mencionado parque periurbano no sería de los que sirven para "crear ciudad", con la relevancia que ello podría tener a efectos de su valoración expropiatoria como suelo urbanizable. Esa apreciación de la Sala de instancia resulta cuando menos prematura; y no sólo porque viene referida una determinación hipotética -la del mencionado parque periurbano- sino porque, como hemos explicado en diversas ocasiones -pueden verse, entre otras, las citadas sentencias de esta Sala de 19 de noviembre de 2010 (casación 5535/2006) y 4 de octubre de 2012 (casación 5917/2012)- la cuestión relativa a si un sistema general sirve para crear ciudad, a efectos de que el terreno pueda valorarse como si de suelo urbanizable se tratara, es ajena a la clasificación urbanística formalmente asignada al terreno; y habrá de dilucidarse, en su caso, con ocasión de la fijación del correspondiente justiprecio expropiatorio.

DÉCIMO.- Se aduce en el fundamento quinto de la demanda -y luego se reitera en el motivo de casación cuarto- que las determinaciones del Plan General impugnado relativas a los terrenos de **Tablada** no tienen otra explicación que el decidido propósito del Ayuntamiento de "apoderarse" de los mismos a bajo precio, lo que constituye un supuesto típico de desviación de poder.

En apoyo de este alegato la recurrente expone una secuencia de actuaciones de la que resulta que, tras una primera fase, de la que es exponente el Convenio suscrito entre el Ayuntamiento y la entidad mercantil Consorcio de **Tablada**, S.A. con fecha 8 de marzo de 1999 (documento nº 4 de la demanda), en la que el Ayuntamiento se mostraba propicio al desarrollo urbanístico de la zona, alentando con ello las transacciones inmobiliarias de terrenos con precios elevados (documentos nº 5 y 6 de la demanda), se produjo luego un drástico cambio de actitud, emprendiendo entonces el Ayuntamiento de Sevilla, en esta segunda fase del proceso, diversas iniciativas tendentes a la adquisición de los terrenos a bajo precio. Así, se produjo un primer acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 29 de mayo de 2002 en orden a la delimitación de la reserva de **Tablada** para su posible incorporación al patrimonio municipal del suelo (documento nº 7 de la demanda); una segunda delimitación de los terrenos en orden a su incorporación al patrimonio municipal del suelo por acuerdo municipal de 20 de mayo de 2004 (documento nº 9 de la demanda); y esta segunda declaración de reserva vino seguida del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Gerencia municipal de 11 de noviembre de 2004 por el que se aprobó inicialmente el proyecto de expropiación de los terrenos de **Tablada** (documento nº 12). Tales tentativas del Ayuntamiento no prosperaron, pues la primera declaración de reserva fue dejada en suspenso por auto de la Sala de instancia de 14 de noviembre de 2003 (recursos contencioso-administrativos 667/02 y 677/02); y la segunda declaración de reserva de los terrenos fue también dejada en suspenso por auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla nº 7 de 16 de marzo de 2005 (documento nº 10 de la demanda) y luego anulada por sentencia del mismo Juzgado de 17 de febrero de 2006 (documento nº 11) [aunque la demanda no podía recoger el dato, esta sentencia del Juzgado nº 7 fue luego confirmada en apelación por sentencia de la Sección 2ª de la Sala con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de julio de 2008 (apelación 380/2006)].

Según la secuencia descrita por la demandante, la revisión del Plan General no sería sino un nuevo hito en este empeño por adquirir los terrenos de **Tablada** a bajo precio, habiéndose utilizado la potestad de planeamiento con esa finalidad espuria. Pues bien, no podemos acoger el razonamiento de la demandante.

Por lo pronto debe notarse que la entrada de los terrenos de **Tablada** en el mercado inmobiliario tuvo lugar mediante la subasta pública que la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa convocó en el año 1997 (documento nº 1 de la demanda), resultando adjudicataria la entidad Consorcio **Tablada**, S.A., que, como coste adicional, adquirió también los derechos de reversión de los antiguos propietarios que habían

sido expropiados en su día (documentos nº 2, 3 y 6 de la demanda). Tales actuaciones tuvieron lugar en los años 1996 y 1997, antes de que se firmase con el Ayuntamiento el Convenio urbanístico de 8 de marzo de 1999. Por tanto, no cabe afirmar que el proceso fuese "desencadenado" por el Convenio, ni puede entenderse que la operación inmobiliaria -al menos en su primera fase- estuviese propiciada o alentada por el Convenio urbanístico, por la sencilla razón de que éste todavía no existía.

Por otra parte, no estamos enjuiciando aquí las declaraciones de reserva aprobadas por el Ayuntamiento en 2002 y 2004, ni el procedimiento expropiatorio que resultó igualmente fallido. Sin ignorar la significación que tales actuaciones municipales puedan tener como antecedentes de lo sucedido después, debe recordarse que es la revisión del Plan General aprobada por resolución de 28 de julio de 2006 la que constituye el objeto del presente litigio; y, por tanto, es en este instrumento de planeamiento en el que debemos centrarnos para dilucidar si en su formulación y aprobación la Administración ha incurrido en desviación de poder.

Pues bien, como la propia recurrente se encarga de destacar (hecho tercero de la demanda) la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Sevilla, que anuló la segunda declaración de reserva, vino a señalar que para lograr la preservación de los terrenos de **Tablada** no hacía falta su expropiación, ni su incorporación al patrimonio municipal del suelo, pues bastaba con su clasificación como no urbanizables. Y esta clasificación de suelo no urbanizable es precisamente la que les atribuye la revisión del Plan General -como ya hiciera el planeamiento anterior-, aunque añadiéndole la consideración de suelo de especial protección.

Por tanto, no vemos razones para afirmar que el tratamiento asignado en el Plan General a los terrenos de **Tablada** responda a una finalidad oculta o desviada. En particular, puesto que el Plan no les confiere la consideración de parque, ni los incluye en el sistema de espacios libres, ni contiene determinaciones que impliquen o permitan su expropiación, no cabe afirmar que el planeamiento aprobado albergue una maniobra encubierta para propiciar la adquisición de los terrenos de **Tablada** a bajo precio. Como señala la Gerencia municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla en su escrito de oposición al recurso de casación, en realidad, es la propia entidad recurrente quien, al propugnar la inclusión de los terrenos de **Tablada** en el sistema de espacios libres, está pretendiendo que el Plan General incorpore un título habilitante para su expropiación, pues la clasificación que el instrumento de planeamiento les asigna no supone ni determina la expropiación.

Lo que en el futuro pueda disponer el planeamiento territorial y, en concordancia con éste, una eventual modificación o revisión del Plan General, son alteraciones que pertenecen al terreno de la conjetura y no sirven para sustentar un pronunciamiento de nulidad como el que aquí se pretende, basado en la desviación de poder que se reprocha a la revisión del Plan General que aquí estamos enjuiciando.

En fin, esta desestimación del alegato de desviación de poder no viene sino a corroborar la conclusión, que ya hemos anticipado, de que tampoco procede declarar la nulidad de los artículos 1.1.6.1, 1.1.7.1.a/, 1.1.7.2, 1.1.7.3 y 1.1.7.4 de las Normas Urbanísticas del Plan General, pues la propia recurrente tiene reconocido -véase apartado quinto de su escrito de conclusiones- que la pretensión de nulidad de esos apartados de las Normas Urbanísticas se basa, de un lado, en la vulneración del artículo 37 de la Ley andaluza 7/2002, lo que es expresamente rechazado en el fundamento decimoséptimo de la sentencia de instancia que hemos asumido en ese punto; y, de otra parte, en el alegato de desviación de poder que acabamos de desestimar.

DECIMOPRIMERO.- Recapitulando. Deben ser acogidos los motivos de casación segundo y tercero, por las razones que hemos expuesto en los fundamentos jurídicos identificados con esos mismos ordinales.

Y, una vez casada la sentencia recurrida, entrando esta Sala del Tribunal Supremo a resolver la controversia planteada, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo

DECIMOSEGUNDO.- Al haber sido acogidos los motivos de casación segundo y tercero, no procede imponer las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes personadas (artículo 139.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción), debiendo correr cada parte con las suyas en lo que se refiere a las del proceso de instancia, al no haberse apreciado temeridad o mala fe en ninguno de los litigantes (artículo 139.1 de la misma Ley).

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción ,

FALLAMOS



1. Ha lugar al recurso de casación nº 74378/2010 interpuesto en representación de las entidades BASILIO DEL CAMINO Y HERMANOS S.A., INICIATIVAS PARA DESARROLLOS INMOBILIARIOS S.A., URBANIZADORA **TABLADA** S.L., CONSORCIO **TABLADA** S.A., ANDALUCÍA 3000 S.L., INONSA S.L., PRASA Y PROCAM S.L., CONSTRUCCIONES SÁMCHÉZ- DOMINGUEZ-SANDO S.A., VENTA TERRENOS Y LOCALES S.A., CARTUJA INMOBILIARIA S.A., DUALPE S.A., GRUPO INMOBILIARIO GALIA S.A., ARENAL 2000 S.L., y EDAMAR S.A., contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 14 de mayo de 2010 (recurso contencioso-administrativo 796/2006), que ahora queda anulada y sin efecto.

2. Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las entidades BASILIO DEL CAMINO Y HERMANOS, S.A., INICIATIVAS PARA DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S.A., URBANIZADORA TABLABA, S.A., CONSORCIO **TABLADA**, S.A., ANDALUCÍA 3000, S.L., INONSA, S.L., PRASA y PROCAM. S.L., CONSTRUCCIONES SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ-SANDO, S.A., VENTA DE TERRENOS Y LOCALES, S.A., CARTUJA INMOBILIARIA, S.A. UDRASOL INMOBILIARIA, S.L., GUADALUPE, S.A. ALAR GRUPO INMOBILIARIO, S.A. GRUPO INMOBILIARIO GALIA, S.A., ARENAL 2000, S.L. y EDAMAR, S.A., contra la resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 19 de julio de 2006 que aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 7 de septiembre de 2006.

3. No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia hallándose la Sala celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CEJUD