



Roj: **STS 4690/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:4690**

Id Cendoj: **28079130052016100389**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **25/10/2016**

Nº de Recurso: **2766/2015**

Nº de Resolución: **2290/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En Madrid, a 25 de octubre de 2016

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 2766/2015 interpuesto por la entidad Funeraria Golpe, S. L., representada por el procurador D. Luis de Villanueva Ferrer y asistida de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 25 de junio de 2015, en la cuestión de ilegalidad 4120/2015, sobre Plan General de Ordenación Municipal. Han sido partes recurridas el Ayuntamiento de Abegondo y la Xunta de Galicia, representados ambos por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y asistidos de letrados.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha seguido la cuestión de ilegalidad 4120/2015, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de A Coruña en el Procedimiento Ordinario 77/2013 en relación con el Plan General de Ordenación Municipal de Abegondo, aprobado de forma definitiva por Orden de 14 de septiembre de 2012, de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia, en lo que se refiere a la clasificación como suelo urbano no consolidado de parte de la finca con referencia catastral 9087703NH898N0001TA, y su inclusión en el polígono de SU-NC UU-R1; recurso en el que han sido parte la entidad Funeraria Golpe, S. L., la Xunta de Galicia y el Ayuntamiento de Abegondo.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 25 de junio de 2015, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"DESESTIMAMOS la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de A Coruña en el Procedimiento Ordinario Nº 77/2013 en relación con el Plan Xeral de Ordenación Municipal del Ayuntamiento de Abegondo, aprobado de forma definitiva por Orden de 14-9-2012. No se hace imposición de costas".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de la entidad Funeraria Golpe, S. L. presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 22 de julio de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, la representación procesal de la entidad Funeraria Golpe, S. L. compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 5 de octubre de 2015 escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala dicte sentencia por la que se case la recurrida, dictando otra más ajustada a derecho.

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 30 de noviembre de 2015, ordenándose también por diligencia de ordenación de 10 de diciembre de 2015 entregar copia del escrito de interposición del



recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que llevaron a cabo la representación del Ayuntamiento de Abegondo y de la Junta de Galicia mediante sendos escritos presentados en fecha 8 de enero y 1 de febrero de 2016, respectivamente.

SEXTO.- Por providencia de 1 de julio de 2016 se señaló para votación y fallo el día 21 de septiembre de 2016, fecha en la que, efectivamente se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 18 de octubre de 2016.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente Recurso de Casación 2766/2015, interpuesto por la entidad Funeraria Golpe, S. L., contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 25 de junio de 2015, por medio de la cual se desestimó la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de La Coruña en el Procedimiento Ordinario 77/2013, en relación con el Plan General de Ordenación Municipal de Abegondo, aprobado de forma definitiva por Orden de 14 de septiembre de 2012.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia desestimó la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de La Coruña en el Procedimiento Ordinario 77/2013, en relación con el Plan General de Ordenación Municipal de Abegondo, aprobado de forma definitiva por Orden de 14 de septiembre de 2012 de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia, y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al planteamiento del Juzgado de instancia:

A) En primer término la sentencia de la Sala que se impugna recuerda los antecedentes que dieron lugar al planteamiento de la Cuestión de ilegalidad que en la sentencia se resolvía:

"El Juzgado Nº 4 de A Coruña dictó con fecha 1-9-14 sentencia en el Procedimiento Ordinario Nº 77/2013, en la que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por "Funeraria Golpe, S. L." y anuló la resolución impugnada, que era el acuerdo de 10-3-2013 del Ayuntamiento de Abegondo que denegó la concesión de licencia de obra para reforma y ampliación de tanatorio en el lugar de Monte-San Tirso de Mabegondo, al considerar contraria a derecho la determinación del plan general, impugnado de forma indirecta por la parte actora, que clasificaba una porción de la finca en la que se proyectaba realizar la obra como suelo urbano no consolidado. En ese proceso no fue demandada ni se emplazó a la Xunta de Galicia, pese a que fue su Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras la que dio aprobación definitiva a la disposición general impugnada de forma indirecta y a lo dispuesto en el artículo 21.3 de la Ley jurisdiccional; pero como fue emplazada por esta Sala en el presente proceso, se personó, formuló alegaciones y no planteó la nulidad de lo actuado, debe seguirse adelante y resolverse la cuestión planteada".

B) Igualmente, en la sentencia impugnada se recuerda el contenido del recurso formulado y el resultado del mismo, señalando al efecto que:

"En la demanda del Procedimiento Ordinario Nº 77/2013 se realizó una impugnación indirecta del PXOM de Abegondo, en cuanto a la clasificación otorgada a parte de la finca referida, al sostener la actora que el plan infringía lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 9/2002, ya que la totalidad de la finca cumplía todos los requisitos contenidos en el apartado a) de dicho precepto al estar totalmente urbanizada, pues contaba con acceso rodado público por dos viales diferentes, y con los servicios de abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica proporcionados mediante las correspondientes redes públicas, por lo que en absoluto necesitaba un proceso de urbanización integral para alcanzar la condición legal de solar. Estos argumentos son acogidos por la sentencia dictada por el Juzgado en el Procedimiento Ordinario 77/2013, ya que considera que la finca de la parte actora es una finca única perfectamente urbanizada, a la que no pueden atribuírsele dos calificaciones distintas dentro de la clase de suelo urbano, por lo que anula el acuerdo denegatorio de la licencia solicitada al constituir un acto de aplicación de una disposición general contraria a derecho en ese particular".

C) Por último, la sentencia recoge las argumentaciones de la Junta de Galicia ---que no había podido efectuarlas en la instancia--- en relación con la cuestión planteada, las cuales son acogidas por la Sala de instancia, constituyendo la fundamentación para proceder a la desestimación de la cuestión de ilegalidad:

"En el escrito de alegaciones presentado ante esta Sala, en el que la Xunta de Galicia pudo oponerse por vez primera a la impugnación indirecta del PXOM de Abegondo formulada en la demanda del indicado proceso, dicha Administración interesa la desestimación de la cuestión de ilegalidad al sostener que las



determinaciones del PXOM sobre la finca de "Funeraria Golpe, S.L." son conformes a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 9/2002 . Argumenta la Administración autonómica que los conceptos de finca y de parcela urbanística no tienen que coincidir necesariamente, lo cual es obvio, puesto que, sobre todo si la extensión de la finca es considerable, sus diversas partes pueden tener características muy distintas desde el punto de vista de la urbanización y los servicios urbanísticos con los que cuenten, y que eso es lo que ocurre en el supuesto litigioso, puesto que la finca, con un fondo de 50 o 60 metros, tiene dos partes muy diferentes: la este, contigua a la carretera AC-221, que dispone por ella de todos los servicios urbanísticos, y la norte, contigua a un camino estrecho a cuyo largo no discurre la red de saneamiento. Esta argumentación de la Xunta de Galicia tiene que ser acogida. Las fotografías unidas a los autos y los planos del PXOM ponen de manifiesto las claras diferencias entre una y otra parte de la finca. La parte este tiene unas edificaciones que forman parte de un conjunto situado a lo largo de la carretera y está situada en una cota más elevada. No existe ese conjunto de edificaciones a lo largo del camino de Marces, mucho más estrecho que la carretera y a cuyo largo no discurre la red de saneamiento, aunque sí hay una arqueta de un ramal que allí termina y va hacia el norte. Según los planos del proyecto presentado para la obtención de la licencia de obra, el fondo de la finca alcanza los 80 metros desde la carretera y los 50 desde el camino. No consta, ni por sus características existen indicios, de que el referido camino sea el resultado de una acción urbanizadora a la que las fincas contiguas hayan contribuido realizando las oportunas cesiones de terreno. El plan prevé la transformación de ese camino en una vía de 10 metros de ancho, a lo largo de la cual discurrirá la red de saneamiento, así como la creación por el extremo oeste de la finca de una nueva vía, también de 10 metros de ancho, y esta actuación urbanizadora supone un evidente beneficio para la propiedad, y determina la necesidad de que se proceda a la equitativa distribución de beneficios y cargas, por lo que la clasificación de esa parte de la finca como suelo urbano no consolidado no es contraria a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 9/2002 , por lo que la cuestión de ilegalidad tiene que ser desestimada.

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime cuatro motivos de impugnación, de los que el primero lo es al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) — esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión—, y, los tres restantes al amparo del apartado d) del artículo 88 de la LRJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, que luego concretaremos.

CUARTO .- Pues bien, en el *primer motivo* (88.1.c de la LRJCA) se consideran infringidos los artículos 120.3 de la Constitución Española (CE), en relación con el 24 del mismo texto constitucional, así como los artículos 248.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial (LOPJ) y 128 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) imputándose a la sentencia de instancia su falta de motivación, por cuanto, según se expresa, la misma yerra al separarse, sin motivo alguno, de la prueba practicada en el proceso de instancia que concluyó con la sentencia firme que condujo al Juzgado de lo Contencioso al planteamiento de la cuestión de ilegalidad en relación con el PGOM de Abegondo por incumplir lo señalado en el artículo 12 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia (LOUGA), así como el 12.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08) al someter de una forma arbitraria e ilegal a una única finca litigiosa destinada a equipamiento funerario a dos distintas categorías de suelo urbano: Suelo urbano no consolidado (oeste de la finca) y suelo urbano consolidado (este de la finca), cuando toda la finca reúne las mismas características urbanísticas.

Lo que realmente se plantea en el motivo que examinamos es que la Sala de instancia no ha atendido a la prueba practicada en el proceso seguido ante el Juzgado, ni ha procedido a una valoración, ni a un examen en debida forma de las pruebas practicadas en el referido recurso ante el Juzgado de lo Contencioso, que llegó a una conclusión diferente al obtenido por la Sala de instancia al resolver la cuestión de ilegalidad. Por otra parte, frente al criterio de la sentencia de instancia, en el sentido de que existen dos partes diferenciadas y distintas en la finca, la entidad recurrente abunda en que "[s]ólo hay una finca jurídica y urbanística ... enteramente destinada al uso funerario que se desarrolla en la misma", insistiendo en la condición total de suelo urbano consolidado en su integridad, sin resultar precisa ninguna urbanización integral ni operación alguna de equidistribución en una parte de la finca para que alcance la condición de solar. Igualmente, el motivo descalifica los argumentos de la sentencia en relación con la realidad urbanística y las características del denominado Camino de Marces concluyendo en el sentido de que "[n]o hay razones nuevas que permiten a la Sala separarse de la prueba practicada".

Si bien se observa, son dos las cuestiones que se suscitan en el motivo planteado: de un parte de la falta de motivación razonable de la sentencia para proceder a la desestimación de la cuestión de ilegalidad, y, de otra, la discrepancia con la valoración probatoria realizada por el Juzgado, que trasciende hacia la cuestión



relativa a si, al resolver una cuestión de ilegalidad, puede la Sala realizar una valoración probatoria —incluso discrepando— al margen de la realizada por el Juzgado.

En principio, ambos planteamientos serían contradictorios, pues si se discuten las razones dadas por la Sala para la desestimación de la cuestión de ilegalidad, en principio, ello implicaría que la motivación de la sentencia ha existido, que la parte las ha conocido, y que ha podido discrepar de las mismas.

1º. Obviamente no nos vamos ahora a anticipar respondiendo a la citada cuestión de fondo, dado el ámbito casacional en el que ahora nos situamos, debiendo ahora, simplemente, constatar que la sentencia llega a la conclusión desestimatoria conocida realizando un razonamiento del porqué no acepta la valoración probatoria del Juzgado, en su enjuiciamiento sobre la legalidad de la licencia allí discutida. Luego nos pronunciaremos respecto de dicha cuestión, pero lo que, en modo alguno, se puede negar, es que la sentencia impugnada razona, motiva y explica el porqué no está conforme con la valoración fáctica realizada por el Juzgado de lo Contencioso. Lógico es que se discrepe de tales razones —como realiza la entidad recurrente—, pero lo que no deja lugar a dudas es que las razones, y la motivación, han existido, como, por otra parte, acredita el recurso de la recurrente impugnado tales razones desde las más diversas perspectivas.

Como sabemos, el Tribunal Constitucional — STC 6/2002, de 14 de enero — ha expuesto que "la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el artículo 120.3 CE , sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24.1 CE , que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión. Es por lo tanto —y sobre todo— una garantía esencial para el justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad. En conclusión, una Sentencia que no dé respuesta a las cuestiones planteadas en el proceso, o de cuyo contenido no puedan extraerse cuáles son las razones próximas o remotas que justifican aquélla, es una decisión judicial que no sólo viola la Ley, sino que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 13/1987, de 5 de febrero, F. 3 ; 56/1987, de 14 de mayo, F. 3 ; 14/1991, de 28 de enero, F. 2 ; 122/1991, de 3 de junio, F. 2 ; 165/1993, de 18 de mayo, F. 4 ; 122/1994, de 25 de abril, F. 5 ; 5/1995, de 10 de enero, F. 3 ; 115/1996, de 25 de junio , F. 2 , 79/1996, de 20 de mayo, F. 3 ; 50/1997, de 18 de marzo, F. 4 y 139/2000, de 29 de mayo , F. 4)".

Basta la observación del contenido del recurso de casación de la recurrente para comprobar, como hemos expuesto, que en modo alguno ha faltado información a la recurrente —derivada de la sentencia de instancia— para articular sus motivos casacionales, que, por otra parte, como veremos, giran en torno a los mismos argumentos utilizados ante el Juzgado de lo Contencioso y al formular la demanda en el recurso contencioso administrativo.

2º. Cuestión distinta es la relativa a la valoración de la prueba en el ámbito de una cuestión de ilegalidad.

Del examen de las actuaciones puede deducirse que la recurrente ante el Juzgado de lo Contencioso impugnó el acuerdo del Ayuntamiento de Abegondo (de 10 de marzo de 2013) que le había denegado licencia de obra para la reforma y ampliación del tanatorio, ubicado en una determinada finca catastral sita en el lugar de Monte-San Tirso de Abegondo, y ello, como consecuencia de que tal solicitud de licencia era contraria a las determinaciones del Plan General; por ello, de forma indirecta, la recurrente impugnó, de forma indirecta el referido Plan en el particular relativo a la clasificación de parte de la finca —para la que se solicitaba la licencia— como suelo urbano no consolidado (SUNC). Como sabemos, el Juzgado estimó el recurso, reconoció el derecho a la licencia y, como quiera que carecía de competencia para pronunciarse sobre la legalidad de la clasificación del planeamiento, formuló la cuestión de ilegalidad que rechazaría la Sala de instancia.

La impugnación indirecta contra el PGOU se basó en la infracción del artículo 12 de la LOUGA, por considerar que la finca de referencia —en su totalidad— cumplía con los requisitos exigidos en el apartado a) del citado precepto autonómico por estar totalmente urbanizada, contar con los servicios exigidos y no estar necesitada de un proceso de urbanización integral; así lo entendió el Juzgado que consideró que se estaba en presencia de una única finca, perfectamente urbanizada, a la que no pueden atribuírsele dos calificaciones distinta (SUC, una parte, y SUNC, otra), procediendo, en consecuencia, a la anulación del acuerdo denegatorio de la licencia, a conceder la misma y a plantear la cuestión de ilegalidad en relación con la clasificación por el PGOU de parte de los terrenos de la finca —para la que se solicitaba la licencia— como SUNC.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"a) Que es reiterada la doctrina de esta Sala, a la que se refiere, entre otras muchas la STS de 30 de octubre de 2007 , según la cual "la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediatez, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en este cometido por el este Tribunal de casación".

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

c) Que no obstante dicha regla general, en muy limitados casos declarados por la jurisprudencia, y por el cauce procesal oportuno, pueden plantearse en casación —para su revisión por el Tribunal ad quem— supuestos como el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio en relación con la proposición o la práctica de



prueba; o como la infracción de normas que deban ser observadas en la valoración de la prueba —ya se trate de las normas que afectan a la eficacia de un concreto medio probatorio, o a las reglas que disciplinan la carga de la prueba, o a la formulación de presunciones—; o, en fin, cuando se alegue que el resultado de dicha valoración es arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad".

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

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

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

Como dijimos en el ATS de 30 de septiembre de 2015 (RC 3913/2013) "... el mecanismo de la cuestión de ilegalidad -cuya regulación concreta después nuestra Ley jurisdiccional en sus artículos 123 y siguientes - persigue en efecto solventar el problema de incompetencia que padece el órgano jurisdiccional llamado a pronunciarse sobre la legalidad de un acto, cuando dicho órgano carece de competencia para enjuiciar la legalidad de la disposición de carácter general que le sirve de apoyo, remitiendo así el tratamiento de la cuestión a quien dispone de la competencia requerida para llevar a cabo el enjuiciamiento de dicha disposición (artículo 27.1).

Al referirse sólo y exclusivamente a este último precepto (artículo 27.1), el artículo 123.1 de la indicada Ley, que es con el que se inicia propiamente la regulación de las cuestiones de ilegalidad, confirma precisamente el planteamiento expuesto.

La cuestión de ilegalidad evita posibles disfunciones en la interpretación de una norma reglamentaria por distintos órganos jurisdiccionales, los cuales, además, carecen de competencia para formular un juicio de validez sobre ella; y permite resolver sobre su adecuación a derecho por quien dispone de dicha competencia y la tiene, además, para pronunciarse al respecto con efectos generales: el artículo 126.2 apela en este sentido, específicamente, al artículo 72.2 de nuestra Ley jurisdiccional y, en general, a las normas reguladoras del recurso directo contra reglamentos contenidas en la Ley.

En cambio, como decíamos antes, cuando el órgano jurisdiccional dispone de la competencia requerida para pronunciarse, no sólo sobre la legalidad del acto sometido a su enjuiciamiento, sino también sobre la de la norma reglamentaria que le proporciona cobertura, el artículo 27 de la Ley jurisdiccional , en su apartado segundo, emplaza a dicho órgano jurisdiccional a resolver sobre ambos extremos y ha de hacerlo en unidad de acto, al mismo tiempo y en la misma resolución, sin deferir el tratamiento de la cuestión a un ulterior proceso.

Entenderlo de otro modo desatiende la funcionalidad que resulta propia del mecanismo de la cuestión de ilegalidad y contribuye sólo a dilatar sin justificación un pronunciamiento sobre la legalidad de un reglamento, aplazando la adopción de una resolución que, en aras de la seguridad jurídica, y precisamente porque el reglamento constituye una norma de aplicabilidad general con pluralidad de destinatarios, requiere ser esclarecida, si ello resulta viable, sin ningún género de demoras".

Ningún problema legal se deduce de la naturaleza de la mencionada institución que analizamos para poder llevar a cabo por parte del Tribunal que la examina una valoración probatoria distinta —e incluso diferente— de la realizada en la instancia por el Juzgado que la llevó a cabo desde la perspectiva del acto administrativo impugnado. Más aun en un supuesto como el de autos si, además, tenemos en cuenta que la disposición reglamentaria impugnada es un Plan General, cuyo ámbito de impugnación quedó limitado a la clasificación, de una parte, de una concreta finca, como Suelo Urbano No Consolidado. Por ello, la valoración probatoria en el ámbito de las cuestiones de legalidad, por parte del órgano judicial como competencia para el enjuiciamiento de la norma reglamentaria, resulta perfectamente posible, al tratarse de un mecanismo más parecido al del tradicional recurso de apelación y distinto del esquema del recurso de casación. Lo contrario conduciría a la imposibilidad del total examen y enjuiciamiento de la norma reglamentaria, y a la vinculación probatoria



del Tribunal competente para ello por la valoración efectuada por un órgano distinto, solo competente para el enjuiciamiento de un acto de aplicación —justamente— de la norma reglamentaria. Esto es, al resolverse la cuestión de ilegalidad —desde la perspectiva de la norma reglamentaria en la que se encuentra el Tribunal competente— el órgano llamado a resolver puede proceder a realizar una nueva valoración de la prueba pues —en realidad— se trata, el que efectúa, de un enjuiciamiento en primera instancia de una norma, constituyendo una especie de "*revisio prioris instantiae*", en la que el tribunal superior u órgano *ad quem* tiene plena competencia para revisar todo lo actuado por el juzgador de instancia, tanto en lo que afecta a los hechos (*quaestio facti*) como en lo relativo a las cuestiones jurídicas oportunamente deducidas por las partes (*quaestio iuris*), para comprobar —no si la resolución recurrida se ajusta o no a las normas procesales y sustantivas que eran aplicables al caso— sino si lo es la norma reglamentaria en que se fundamentaba el acto impugnado.

Pues bien, para concluir, sólo hemos de añadir que la valoración efectuada por la Sala de instancia en la cuestión de ilegalidad que resolvía no se nos presenta como absurda, ilógica o arbitraria, contando con un soporte fáctico examinado con precisión, del que, en un proceso jurídico analítico que queda explicado, deduce las consecuencias que ya conocemos. La Sala asume y comparte en su integridad el proceso de valoración de prueba seguido por la Sala de instancia, pues la inferencia lógica obtenida tras el análisis y valoración de la prueba por la Sala a quo —en relación con la realidad física de los terrenos de la recurrente— es correcta y no puede ser tachada de irracional. En realidad, lo que se pretende por la parte es sustituir el criterio objetivo e imparcial de la Sala por su versión subjetiva y particular de los hechos.

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

Tampoco este motivo puede prosperar.

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

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

La igualdad en la aplicación de la ley tiene un carácter formal y persigue que no se realicen pronunciamientos arbitrarios y que se interprete la ley de forma igual para todos; principio de igualdad en la aplicación de la ley que no sólo es exigible a los órganos jurisdiccionales (siempre que exista identidad de órgano jurisdiccional: STC 126/1988, de 24 junio ; 161/1989, de 16 de octubre ; 1/1990, de 15 de enero), sino también a los administrativos, pues, también estos, al resolver, aplican la ley (STC 49/1982, de 14 de julio , y STS 20 de noviembre de 1985).

Pues bien, respecto de tal principio de igualdad en la aplicación de la ley, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Constitucional han precisado perfectamente sus características y han establecido su delimitación, señalando al efecto que el mismo encierra y presta contenido a una prohibición o discriminación de tal manera que, ante situaciones iguales, deban darse tratamientos iguales, por lo que sólo podrá aducirse ese principio de igualdad como violado cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los objetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado de los mismos en virtud de una conducta arbitraria no justificada de los poderes públicos quedando "enmarcados con rigurosa precisión los perfiles dentro de los cuales ha de desenvolverse la acción promovida en defensa de ese derecho fundamental de igualdad, que ha de entenderse entre iguales, es decir, entre aquellos que tiene circunstancias de todo tipo iguales ..." (STS 23 de junio de 1989). Pues, "[n]o toda disparidad de trato significa discriminación, sino que es necesario que la disparidad de soluciones sea ante situaciones absolutamente iguales" (STS 15 de octubre de 1986). Esto es, que "[t]al principio ha de requerir ... una identidad absoluta de presupuestos



fácticos ..." (STS 28 de marzo de 1989). En consecuencia, que tal principio "requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos absolutamente idénticos ya que es presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución Española , que las situaciones que quieran traerse a la comparación sean efectivamente equiparables y ello entraña la necesidad de un término de comparación ni arbitrario ni caprichoso ..." (STS 6 de febrero de 1989). Esto es, que lo "que el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es tanto que la ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que dos sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal" (STC 49/1985, de 28 de marzo y 1/1990, de 15 de enero).

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

a) La valoración de la situación y características del denominado camino Marces no es ---como ya expusimos--- el único elemento probatorio para fundamentar la valoración realizada, ya que existen otros elementos, propios y exclusivos de la concreta finca concernida en este recurso.

b) No se concretan, tampoco, la características de las fincas que se nos citan como parámetro de contraste del principio de igualdad, que se sitúan al norte del Vial Norte, ni tampoco que la clasificación, que se dice, de las mismas, como SUC lo sea en su integridad, o bien sólo ---como la de la recurrente--- en la parte próxima a la existencia de los servicios urbanísticos.

c) Respecto de lo que no existe duda es que el denominado camino de Marces, en la parte colindante con la finca de la recurrente ---parte trasera del tanatorio---, no cuenta con las dotaciones ni servicios urbanísticos, ni se integra en malla urbana alguna, ya que el único elemento físico contrastado es el de una arqueta en la que termina un ramal de saneamiento que, justamente, deriva hacia el norte, donde, en principio se ubicarían las fincas de contraste. Esto es, que la suficiencia y adecuación de las supuestas dotaciones existentes no resulta acreditada, ya que los mismos existen ---solo--- en los linderos norte y este de la finca, más no en el oeste y sur, haciéndose referencia en la sentencia de instancia a una profundidad de la finca de unos 80 metros.

d) Para nada se mencionan ---desde la perspectiva de la igualdad que analizamos--- las peculiares características de la finca, y, sobre todo ---lo cual destaca especialmente la sentencia--- sus dos partes distintas y diferenciadas, soporte de la sobre clasificación que el planeamiento efectúa.

SEXTO .- En el *motivo tercero* se denuncia por la entidad recurrente la infracción del art. 12.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08) en la medida en que la sentencia reconoce que los terrenos se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado, por cuanto se trata de terrenos que se integren, de forma legal y efectiva, en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, habiendo quedado probado que la concurrencia de tales servicios y dotaciones se encuentran en la totalidad de la finca. Se insiste en que en la finca se encuentra construido un tanatorio desde hace más de veinte años, que no necesita ninguna urbanización integral, al no necesitar más servicios que los que ya proporciona el citado camino. Y se reitera en que se está en presencia de una unidad física, jurídica y urbanística de la finca, siendo incierto que existan dos parcelas urbanísticas, no siendo posible que una misma parcela pueda ostentar dos calificaciones urbanísticas.

El motivo no puede prosperar.

A la vista de las alegaciones de las recurridas acerca del carácter instrumental de la cita del precepto del TRLS08, planteando la imposibilidad del conocimiento del motivo por parte de esta Sala, una vez más, debemos reiterar nuestra doctrina en relación con el conocimiento de realidades urbanísticas como las que nos ocupan: la diferenciación entre el SUC y el SUNC.

Partiendo de la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar los criterios de categorización del suelo urbano en consolidado y no consolidado, según se indica en las Sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional, de 11 de julio de 2001 --- STC 164/2001---, y de 27 de febrero de 2002 --- STC 54/2002 ---, si bien, en esta última, con la precisión de que tales criterios se establecerán "en los límites de la realidad", esta Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones con motivo de categorizaciones de suelo urbano consolidado y no



consolidado previstas en normas autonómicas, en las que hemos declarado que los criterios de categorización que establezca el legislador autonómico han de ser interpretados no sólo en los límites de la realidad sino también en términos compatibles con la normativa básica estatal, sin impedir la aplicación inmediata en estos aspectos de los preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril (LRSV), que establecen las "condiciones básicas" que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes (149.1.1 de la Constitución), para lo cual se establece la división del suelo en urbano no consolidado y consolidado, con un régimen de deberes bien distinto en uno y otro caso, lo que impide devaluar la categoría ya adquirida por los terrenos.

Por ello, 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 hemos hecho porque, como hemos dicho en la STS 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 urbanístico de la Comunidad Autónoma, singularmente a los deberes urbanísticos previsto en el artículo 14 de la misma Ley 6/1998".

En concreto, debemos citar la STS de 27 de octubre de 2015 (RC 313/2014), y las que en ella se mencionan -- SSTS de 15 de julio de 2015 (RC 3118/2013) y 6 de julio de 2012 (RC 1531/2009):

"La objeción no puede prosperar pues, haya sido invocada o no la LRSV, es indiscutible que resultaba temporalmente aplicable al caso, dada la fecha del Acuerdo impugnado. La sentencia de esta Sala de 23 de septiembre de 2008 (Casación 4731/2004), con cita de otras anteriores, sienta nuestra doctrina de que la diferenciación entre ambas 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 y que la efectividad de las previsiones contenidas en esta normativa estatal básica no puede quedar obstaculizada ni impedida por el hecho de que la legislación autonómica no haya fijado los criterios de diferenciación entre ambas categorías. En esta misma línea de razonamiento los criterios de diferenciación que en el ejercicio de sus competencias establezca, como ocurre ahora, el legislador autonómico, deben ser interpretados en todo caso en términos compatibles con la normativa básica estatal 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.

(...) Por ello no puede aceptarse que la categorización efectuada por la Sala de ... sea una cuestión que no trasciende del ámbito del Derecho autonómico (...).

En la reciente sentencia de 29 de mayo de 2012 (Casación 4916/2008) hemos traído a colación la diferencia entre las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado y se ha declarado que la distinción entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado fue introducida por la LRSV en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para definir los deberes que pesan sobre los propietarios del suelo en sus últimos estadios de transformación urbanística, sin desatender por ello la visión global del urbanismo, entendido como el conjunto de las "políticas de ordenación de la ciudad" [Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6 a)].

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

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

La constitucionalidad del artículo 14 LRSV se ha afirmado en la STC 164/2001, de 11 de julio. Dicha sentencia resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la propia Ley 6/1998. En dichos recursos se achacaba al artículo 14 LRSV que contuviera "una opción urbanística y territorial" al diferenciar entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado. Reproche que el Tribunal Constitucional no acogió recordando que "ya dijimos en la STC 61/1997 [FFJJ 14 b) y 15 a)] que la clasificación del suelo



puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualación esencial entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del art. 149.1.1 CE [...]. Pues bien, la distinción del art. 14 LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del artículo 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. Menos aún contiene el artículo 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no. En estos términos es claro que la regulación estrictamente patrimonial del art. 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas" (STC 164/2001 , FJ 19).

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

Posteriormente, en la STC 54/2002, de 27 de febrero , el Tribunal Constitucional declaró que "el art. 14.2 c) LRSV [...] únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano 'no consolidado por la urbanización'. En cambio, el art. 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano 'consolidado', el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el FJ 20 de la STC 164/2001 , que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano 'consolidado' no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano 'no consolidado') deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. [...] La norma de 'condiciones básicas' del art. 14.1 LRSV , dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano 'consolidado' de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar" (STC 54/2002 , FJ 5). Y añadió que "la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano 'consolidado' no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano 'consolidado' reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico -y sentado que aquélla es una opción estatal válida (FJ 4)-, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los arts. 149.1.1ª CE y 14.1 LRSV . Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y 'en los límites de la realidad' qué debe entenderse por suelo urbano 'consolidado' (STC 164/2001 , FFJJ 19 y 20), ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rija en su territorio (STC 164/2001 , FJ 22)" (ibídem).

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

(...) La jurisprudencia de que se acaba de hacer mérito sirve de sustento a la regularidad constitucional de la distinción estatal entre el suelo urbano consolidado y el que no lo es, ya que se conecta con las competencias del Estado que dimanen del artículo 149.1.1ª CE y con el principio de igualdad esencial en las facultades de uso y disfrute del derecho de propiedad urbana en todo el territorio del Estado".

Pues bien, en relación con el fondo del motivo, la cuestión vuelve a girar en torno a la valoración fáctica de la realidad, que, en el presente motivo, se centra más en la idea de que el concepto de parcela urbanística obligaría a una sola determinación urbanística con independencia de las diferenciaciones físicas dentro de la misma. Si bien se observa, la recurrente no niega dichas diferencias dentro de la parcela, pues, como hemos examinado en el fundamento anterior su discrepancia —más bien— viene determinada por la consideración de SUNC en la parte lindante con el denominado camino Marces, cuyas características y dotaciones impiden la clasificación pretendida de la parte colindante de la finca de la recurrente, si bien, toda ello, con destino común,



cual es el de tanatorio: en concreto, la parte construida es la cercana a la carretera (y, en consecuencia es SUC) y la colindante con el camino "trasero" es la que se encuentra sin construir y está dedicada a aparcamiento (siendo considerada por el PGOU como SUNC).

En consecuencia, ninguna duda existe sobre la posibilidad de distintas calificaciones urbanísticas en el ámbito de una misma parcela catastral, de conformidad con la misma esencia y naturaleza de la potestad de planeamiento, en el ámbito de la realidad física que se planifica. Como hemos expuesto, entre otras muchas, en las SSTs de 17 de julio de 2007, 1 de febrero, 8, 16, 30 de noviembre y 21 de diciembre de 2011, 26 de abril de 2012, y 23 de diciembre de 2014 (RC 4146/2012) "La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha insistido en la idea de que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá (así, en sentencias de 1 de junio de 2000 o 14 de diciembre de 2001); también, en la de que el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas (así, en la última de las citadas o en la de 12 de noviembre de 1999); o, en fin, en la de que la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana (sentencias, entre otras muchas, de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003); se trata así —añaden estas sentencias— de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables".

Para concluir con la argumentación de este motivo debemos limitarnos a responder de conformidad con lo que ya hemos expuesto para supuestos similares, entre otra en la STS de 15 de marzo de 2012 (RC 2824/2009):

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

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

Pues bien, aun en el supuesto de haber acreditado que los terrenos litigiosos constituían una unidad predial con los terrenos colindantes clasificados como urbanos, de forma tal que una parte se hubiera clasificado como urbano y el resto como suelo urbanizable, el hecho de formar una sola parcela no es motivo por el cual, de forma indefectible, todo el suelo de la misma deba tener la misma clasificación y calificación urbanística, pues ese criterio implicaría que la planificación urbanística debe acomodarse a los límites o linderos de las parcelas, y tal criterio no es propio de la técnica urbanística en la que la zonificación del suelo en función de las previsiones de los diferentes usos lucrativos y dotaciones —así como el señalamiento de tipologías edificatorias y viarios— debe hacerse con criterios de racionalidad y de mejor calidad en la ordenación, con independencia de los confines de las parcelas afectadas.

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

Por tanto no es inusual que una misma parcela con motivo de la ordenación urbanística contenga diferente una clasificación de suelo, cuyo examen de legalidad deberá efectuarse siguiendo los mecanismos alumbrados por la jurisprudencia para el control de la potestad de planificación urbanística, especialmente de la justificación y motivación en cuanto a la consecución del interés general al que debe tender toda la actuación administrativa



(ex artículo 103.1 CE) y que el ejercicio de esta potestad se efectúe bajo el imperio de la Ley y el Derecho, lo que incluye el derecho de los propietarios a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento".

SÉPTIMO .- Por último, en el *cuarto motivo* —igualmente al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA — se considera que la sentencia ha incidido en la infracción de la doctrina jurisprudencial que obliga a dar preferencia a la realidad existente sobre las previsiones futuras de reurbanización o reforma interior contempladas en el planeamiento urbanístico, a la hora de determinar la categoría del suelo urbano consolidado o no consolidado.

Con lo expuesto hasta el momento es suficiente para también proceder a rechazar el presente motivo pues, sin ningún género de dudas, toda la construcción jurídica llevada a cabo por la sentencia de instancia rechazando la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado, se fundamenta en una determinada y contrastada realidad física de la zona, que es la determinante de la doble clasificación dentro de la misma finca. Y es, justamente, tal realidad física —que pasa por la carencia de los servicios urbanísticos en la parte considerada como SUNC— la que determina la necesidad de una transformación de la zona, con nuevas vías, que, por otra parte estaban contempladas en el PGOU.

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

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por cada una de las partes recurridas, a la cantidad máxima de 1.000 euros para la Junta de Galicia y 2.000 para el Ayuntamiento de Abegondo —más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido—, a la vista de la índole del asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en los respectivos escritos de oposición.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1º**. Desestimamos el Recurso de Casación 2766/2015, interpuesto por la entidad Funeraria Golpe, S. L., contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 25 de junio de 2015 , por medio de la cual se desestimó la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de La Coruña en el Procedimiento Ordinario 77/2013, en relación con el Plan General de Ordenación Municipal de Abegondo, aprobado de forma definitiva por Orden de 14 de septiembre de 2012. **2º**. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Octavo de la sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D^a Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.