

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**  
**SEVILLA**

**SENTENCIA**

**ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:**  
**D. ANTONIO MORENO ANDRADE**  
**D. JOSE SANTOS GOMEZ**  
**D. LUIS G. ARENAS IBÁÑEZ**

---

En la Ciudad de Sevilla a cinco de noviembre de dos mil quince

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, constituida para el examen de este caso, ha pronunciado en nombre de S.M. el REY, la siguiente Sentencia en el recurso contencioso-administrativo **número 402/2013**, interpuesto por **SAT NUMERO 1941 SANTA TERESA**, representada por el Procurador Sr. Cox Meana, siendo partes demandadas el **AYUNTAMIENTO DE OSUNA**, representado por el Letrado de sus servicios jurídicos, y **CONSTRUCCIONES SEYCOSUR, S.L.**, representada por la Procuradora Sra. Navarro Gracia.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **DON LUIS ARENAS IBÁÑEZ**, quien expresa el parecer de la Sala.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- Mediante Acuerdo de 26 de diciembre de 2012 del Pleno del Ayuntamiento de Osuna se aprobó definitivamente la modificación del documento de Avance de Planeamiento: "Delimitación de asentamientos existentes en suelo no urbanizable del término municipal de Osuna".

**SEGUNDO.**- El día 24 de julio de 2013 se interpuso por SAT número 1941 Santa Teresa recurso contencioso-administrativo contra dicho Acuerdo que se tuvo por interpuesto, ordenándose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo y el emplazamiento de las personas interesadas, verificando su personación como codemandada en fase de prueba Construcciones Seycosur, S.L..

**TERCERO.**- Dado traslado a la parte actora del expediente administrativo para que en el plazo de veinte días formalizara escrito de demanda, lo cumplimentó solicitando el dictado de Sentencia que: a) anule parcialmente el Avance de Planeamiento para la identificación de los asentamientos existentes en suelo no urbanizable del término municipal de Osuna, en lo relativo a la delimitación del Asentamiento Urbanístico "A7 Ctra. La Lentejuela 2"; b) declare que las edificaciones existentes en las parcelas catastrales 114 y 134 del Polígono 140 no conforman un asentamiento urbanístico; c)

condene a la Administración demandada a pasar por las anteriores declaraciones modificando a tal efecto el Avance de planeamiento impugnado. La Administración demandada presentó contestación a la demanda interesando el dictado de Sentencia desestimatoria del recurso

**CUARTO.**- Fijada como indeterminada la cuantía del recurso se acordó recibir el pleito a prueba practicándose la declarada pertinente con el resultado que consta en autos, pasando los mismos a conclusiones, que evacuaron las partes mediante escritos unidos a las actuaciones, señalándose seguidamente día para votación y fallo.

**QUINTO.**- En la tramitación de este proceso se han observado los trámites legalmente previstos.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.**- Constituye el objeto del presente recurso jurisdiccional analizar la conformidad a Derecho del Acuerdo de 26 de diciembre de 2012 del Pleno del Ayuntamiento de Osuna por el que se aprobó definitivamente la modificación del documento de Avance de Planeamiento: “Delimitación de asentamientos existentes en suelo no urbanizable del término municipal de Osuna”.

**SEGUNDO.**- La pretensión de la parte actora (que basa su legitimación en su condición de propietaria de terrenos colindantes o próximos al Asentamiento A7 en los que desarrolla su actividad industrial de producción de aceite de oliva y aceitunas de mesa cuya viabilidad puede quedar condicionada por las determinaciones contenidas en el Avance teniendo en cuenta en particular la proximidad de las balsas de efluentes situadas a escasos metros de las edificaciones irregulares) se fundamenta, en síntesis, en una serie de argumentos impugnatorios desarrollados en los apartados que siguen: A) Sobre el concepto de asentamiento urbanístico. La agrupación de edificaciones consideradas no constituye un núcleo de población. 1. Las edificaciones incluidas improcedentemente en el Asentamiento A7 no constituyen un “núcleo de población”. De acuerdo con la definición de asentamientos urbanísticos contenida en el artículo 2.2.b) del Decreto 2/212 y con lo previsto en la Introducción de las Normativas Directoras para la Ordenación urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del citado Decreto, no constituye un asentamiento urbanístico aquellas agrupaciones de edificaciones en suelo no urbanizable (artículo 2.2.a del Decreto 2/2012) que en el momento de la aprobación del Avance, no cuando se ejecute un futuro planeamiento urbanístico, no constituyan un verdadero núcleo de población, una realidad urbana existente, sino una agrupación de edificaciones de escasa entidad en la que no se desarrollen funciones urbanas. 2. Las edificaciones incluidas en el Asentamiento A7 no constituyen un asentamiento urbanístico en suelo no urbanizable pues no reúnen los requisitos del concepto normativo antes expuesto de acuerdo con los hechos consignados en el informe pericial que se aporta. 3. La Norma Directora Tercera establece los criterios para la identificación y delimitación de los asentamientos urbanos, ninguno de los cuáles concurre en el Asentamiento A7: 3.1 Densidad edificatoria. Atendiendo a lo previsto en la Orden y Normativas Directoras es evidente que en este caso el Avance no establece la densidad edificatoria ni analiza la viabilidad de los servicios urbanos en el Asentamiento A7, sin que la mayor o menor proximidad al núcleo de población y el predominio de usos no residenciales sea una justificación suficiente y adecuada. No es admisible el

planteamiento de la Administración que – pese a no negar que la densidad actual del grupo de edificaciones es insuficiente- toma en consideración que la bajísima densidad existente permitirá cuando los terrenos se transformen en urbanos cumplir los estándares urbanísticos aplicables al suelo urbanizable, dado que ese razonamiento es contrario a lo establecido en la normativa que considera que la alta densidad edificatoria es un requisito definitorio de todo asentamiento entendido como un núcleo urbano localizado en suelo no urbanizable; además de que es contrario al presupuesto de la calificación jurídica como asentamiento urbanístico de que los terrenos tengan la condición de suelo rústico. El requisito de la densidad urbanística debe cumplirse por el asentamiento urbanístico en su situación de partida – como un conjunto de edificaciones en suelo no urbanizable- no cuando deje de ser tal para convertirse en urbanizado tras la ejecución de una futura e incierta innovación del planeamiento general del municipio, de modo que el ejercicio de esa potestad discrecional técnica debe realizarse conforme a la realidad que ordena y no atendiendo a decisiones futuras e inciertas que ni siquiera competen a la Administración que aprueba el avance, como es la clasificación de los terrenos como urbanizables en una futura innovación del planeamiento general.

3.2 Estructura urbana. En la Memoria del Avance se admite que el grupo de edificaciones no tiene estructura urbana aunque entiende que ese requisito no es aplicable bajo un argumento (según el cuál el Decreto 2/2012 exige únicamente que los asientos delimitados presenten aptitudes adecuadas para implantar la estructura urbana cuando se proceda a la ejecución de la urbanización conforme a las previsiones del planeamiento urbanístico) falso y carente de soporte jurídico, pues cuando la Administración delimita un asentamiento debe operar en los márgenes de la realidad existente y no en función de las eventuales innovaciones que el planeamiento urbanístico pueda sufrir.

3.3 Dimensión y entidad suficiente para generar demanda de dotaciones y servicios públicos. Frente a lo sostenido en la Memoria del Avance en el sentido de que “los asentamientos son integrables en el núcleo principal por lo que no requieren de un tamaño mínimo”, el Decreto y la Orden de aplicación no establecen que la proximidad al núcleo de población exima del cumplimiento de los requisitos mínimos para poder calificar un asentamiento urbanístico en suelo no urbanizable, siendo un requisito esencial al efecto que la dimensión y entidad del asentamiento generen demandas de servicios urbanos.

4. Recapitulando, el criterio de la Administración respecto al Asentamiento A7 carece de justificación y constituye una reserva de dispensación al eximirle del cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por la normativa para calificar a un grupo de edificaciones como asentamiento urbanístico en suelo no urbanizable.

B) Limitaciones al desarrollo urbano de los asentamientos: riesgos tecnológicos o de otra procedencia. Sostiene que no es racional proponer como suelo urbanizable unos terrenos colindantes con dos balsas que depositan efluentes provenientes del aderezo de aceituna, vulnerando la ordenación urbanística establecida en el Decreto 281/2002 respecto a las balsas y presas ya existentes; y añade que el Avance incluye en su ámbito, e incluso computa entre las edificaciones existentes, a una construcción destinada a cuadras o caballerizas cuando ese uso está prohibido en la clasificación de suelo propuesta pues no es integrable en el ámbito de un suelo urbano de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del Decreto 2414/1961.

C) La decisión administrativa no está motivada: interdicción de la arbitrariedad. Argumenta en este apartado: 1º) La propuesta de delimitación de asentamientos se basa únicamente en imágenes de fotografías aéreas sin profundizar en su conformación, tipos de edificaciones, usos, grados de consolidación, etc, manejando datos falsos respecto del ámbito identificado como A7 Ctra. La Lentejuela 2 y soslayando aspectos a analizar y valorar para una decisión acertada. Difícilmente puede defenderse la existencia de un asentamiento industrial cuando sólo dos de las edificaciones que lo

conforman tienen ese uso, una de ellas es de uso residencial –incompatible con el industrial- y el resto es de uso agrícola, existiendo alguna que consiste sólo en un techo o cobertizo. 2º) El Avance decide sin motivación que el ámbito será suelo urbanizable de uso industrial, decisión de planeamiento ajena a este tipo de documento que ha de estar fundamentada desde la opción del planeamiento que mejor garantice la consecución de los intereses generales. Afirma a partir de lo anterior que el acuerdo adoptado adolece de motivación y no responde a las necesidades de interés público urbanístico sino al mero propósito de legalizar ciertas edificaciones, incurriendo así en arbitrariedad; evidenciando lo anterior la exclusión o inclusión como asentamiento de determinados ámbitos por la mera solicitud de sus propietarios sin mayor verificación técnica o justificación, sin que además los criterios tenidos en consideración para tal efecto se hayan aplicado a otros asentamientos que cuentan con diversas edificaciones; de modo que el Avance carece de cualquier motivación que permita discernir cuál es el criterio adoptado por el Ayuntamiento para delimitar los asentamientos en suelo urbanizable.

La defensa municipal, en su contestación a la demanda, considera en primer término que el acuerdo recurrido es inimpugnable, pues no obstante la literalidad del artículo 4.2 del Decreto autonómico 2/2012 y el carácter de ordenanza municipal que atribuye al avance, es lo cierto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.3 LOUA ese avance de obligada redacción no tiene efectos vinculantes con respecto al expediente que se tramitará definitivamente para la aprobación inicial del Plan General, pues sólo tiene efectos administrativos internos, preparatorios para la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento, no condicionando por tanto el contenido del futuro Plan General que se vaya a aprobar por el Ayuntamiento de Osuna, siendo una vez se produzca esta aprobación cuando los interesados podrán impugnar su contenido. Se refiere en segundo lugar a la normativa aplicable (Decreto autonómico 2/2012 y orden de 1 de marzo de 2013 por la que se aprueban las Normativas Directoras para la ordenación Urbanística en el desarrollo de los artículos 4 y 5 del citado Decreto) para destacar que estas últimas contienen recomendaciones de carácter indicativo y orientativo de la acción municipal en materia de urbanismo. Aduce a renglón seguido que las determinaciones sobre estructura urbana y su ordenación, usos, densidad edificatoria, edificabilidades,..., son propias del Plan General, sin que el Avance impugnado tenga esa consideración, ejercitando la parte actora su acción de manera precipitada sin esperar al Plan General. Sobre el informe pericial aportado de contrario afirma que confunde el ámbito de delimitación del Asentamiento A7 incorporando la totalidad de la parcela 134 del polígono 114 con una superficie total de 40.270m<sup>2</sup> cuando en realidad en el avance sólo se incorpora una parte de ella con una extensión de 3.115m<sup>2</sup>, error de bulto que distorsiona todos los cálculos de densidad, ocupación y edificabilidad que se contienen en ese informe; y al respecto de su contenido alega: que al respecto de la distancia al núcleo urbano no puede tomarse como referencia un documento aprobado inicialmente en 2007 y en el que se sigue trabajando actualmente para adaptarlo al PGOU; que encontrándonos en nuestro caso ante un uso predominante no residencial ni siquiera sería necesario justificar que es integrable en el núcleo existente, no obstante lo cuál la colindancia de los asentamientos con éste se desprende de los planos del avance; que aunque el asentamiento estuviera afectado por la servidumbre de protección de carreteras y por la Vereda Real de Fuentes dicha circunstancia no obstaría la integración en el núcleo urbano con los condicionantes establecidos por la normativa sectorial; que las normas directoras no exigen a los asentamientos que posean los elementos de urbanización sino demandarlos en el futuro; que el uso predominante no es el residencial, debiendo plantearse en el PGOU el análisis pormenorizado de usos a través del Inventario de

asentamientos que integrará el mismo de acuerdo con el artículo 14.3 del Decreto 2/2012; que ni el Decreto 2/2012 ni las Normativas Directoras exigen que los asentamientos sean históricos; que el grado de consolidación indicado en el informe pericial no está justificado y el 50% indicado en el reseñado Decreto responde a otros supuestos de desvinculación de los núcleos existentes; que conforme a esas Normativas Directoras y al Decreto 2/2012 corresponde al Ayuntamiento inicialmente a través del avance, y más tarde en el PGOU, determinar el tamaño mínimo de las infraestructuras según la tipología y forma de implantación de las edificaciones, no exigiéndose que los asentamientos posean conexiones con las del municipio sino que se ejecuten en el futuro, siendo la viabilidad técnica un requisito que se establece para el futuro inventario de asentamientos a integrar en el PGOU; que en la normativa referenciada no se establece como requisito para delimitar un asentamiento que tenga que haber prescrito la acción para restituir la legalidad urbanística; que la referencia al incumplimiento de distancias mínimas de protección y seguridad carece de base legal; y que al comparar el Asentamiento A7 con otras parcelaciones urbanísticas que no constituyen asentamiento según el avance la parte actora parte del error de considerar a aquella como no integrable en el núcleo urbano. Sobre la alegada incompatibilidad de las balsas de la actora con usos urbanos colindantes sostiene: que el objetivo del avance y del propio Decreto 2/2012 es incorporar las construcciones a la ordenación urbanística; que la licencia de obras de 1985 presentada por la actora sólo ampara la balsa construida en esa fecha en la finca registral nº 17.368, no la ampliación de la misma efectuada en la finca colindante adquirida en 1992, y lo propio puede decirse respecto de la nave y otra balsa existente en la finca registral nº 3744, de los que no se acredita por tanto que cuenten con todos los permisos administrativos. Razona seguidamente que las determinaciones sobre densidad edificatoria, estructura urbana y dimensión y entidad de dotaciones y servicios urbanos habrán de establecerse pormenorizadamente en su día en el PGOU, no en el avance que nos ocupa; no obstante en todo caso: 1) respecto a la densidad edificatoria el asentamiento A7 tiene un uso predominantemente no residencial por lo que le es de aplicación lo dispuesto excepcionalmente en el apartado 1 de la Norma Directora 3ª. 2) respecto a la estructura urbana el apartado 2 de la Norma Directora 3ª no exige que los asentamientos urbanísticos la tengan ya implantada sino únicamente que presenten aptitudes adecuadas para ello cuando se proceda a la ejecución de la urbanización conforme a las previsiones del planeamiento urbanístico. 3) respecto a la entidad suficiente para generar demanda de dotaciones y servicios urbanos, aduce: que conforme al párrafo final del apartado 3 de la Norma Directora 3ª en casos como éste el Ayuntamiento ha de establecer un tamaño mínimo de las agrupaciones y edificaciones que garantice que poseen una dimensión adecuada para generar esa demanda; que el asentamiento A7 es colindante con el núcleo urbano de Osuna y por tanto en el futuro va a integrarse fácilmente en él tras la ejecución del PGOU; y que la Consejería competente ha informado que estos asentamientos se ajustan a los criterios del Decreto 2/2012 y a la Normativa Directora que la desarrolla para ser considerados como asentamientos urbanísticos, fundamentalmente porque se sitúan junto al núcleo urbano de Osuna y son fácilmente integrables en su trama urbana. 4) frente a la afirmación de la actora de que el criterio municipal respecto al asentamiento A7 constituye una reserva de dispensación de lo dispuesto en la normativa de aplicación responde que la propia Administración autonómica estimó que los asentamientos del avance se ajustaban en líneas generales a lo exigido en el Decreto, y que la excepción de proximidad al núcleo urbano a tener en cuenta al tiempo de aplicar los criterios generales en cada uno de los asentamientos delimitados no constituye una reserva de dispensación sino una circunstancia que se desprende de lo regulado al respecto en el Decreto 2/2012. Mantiene en el siguiente

apartado que no es aplicable a este caso el Decreto 281/2002 teniendo en cuenta que la parte actora sólo la actora sólo ha aportado licencia municipal de obras de 1985 para la construcción de una balsa; y lo propio sucede con el RAMINP de 1961 desplazado por la normativa autonómica en materia de cuadras, caballerizas,...; siendo en cualquier caso cuando se estudie el sector en el inventario de asentamientos y ser regulen los usos permitidos en las Normas Urbanísticas del Plan Parcial correspondiente que desarrolle el PGOU cuando puede darse el caso de que algunos existentes en el Asentamiento ahora delimitado en el avance queden en situación de fuera de ordenación y tengan que extinguirse o trasladarse, lo que no implica que sea inviable la legalización de los demás terrenos. Argumenta en el último apartado: que el acuerdo impugnado está debida y suficientemente motivado, siendo su objetivo el de legalizar las edificaciones incluídas en los distintos ámbitos identificados en el avance; que de acuerdo con el artículo 14 del Decreto 2/2012 son trabajos propios del Inventario a integrar en el PGOU los trabajos para cada asentamiento que incluyen su situación y delimitación, proceso histórico de implantación, parcelas y edificaciones existentes con indicación de sus características básicas, limitaciones derivadas de las legislaciones sectoriales,...; que según informe de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente el avance aprobado se ajusta a las determinaciones exigidas en el Decreto 2/2012; que no hay fraude, arbitrariedad ni desviación de poder en la actuación municipal, que está amparada y es conforme a las determinaciones del citado Decreto; y que consta en el expediente informe del arquitecto municipal en el que se responden todas las alegaciones planteadas al avance, entre las que no se encuentran las formuladas por la actora, que no hizo uso de tal posibilidad.

En su escrito de conclusiones la parte actora expone lo siguiente frente a la causa de inadmisibilidad planteada de contrario: a) el artículo 4.2 del Decreto 2/2012 y la Norma 1º apartado 1.c) de la orden de 1 de marzo de 2013 por el que se aprueban las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 de ese Decreto atribuyen al avance naturaleza jurídica o carácter de Ordenanza Municipal, por lo que de acuerdo con lo establecido en los artículos 4, 22, 49 y 70 LBRL y 10.1.b) LJCA es susceptible de impugnación ante esta Sala; b) la parte demandada identifica erróneamente el avance de planeamiento para la identificación de los asentamientos existentes en suelo no urbanizable con el avance de la revisión del vigente PGOU de Osuna, figuras de planeamiento diferentes teniendo en cuenta que frente a lo que sucede en el caso de este último el primero –el avance de planeamiento para la identificación de los asentamientos existentes en suelo no urbanizable- despliega efectos jurídicos propios al margen del proceso de innovación del Plan General, se aprueba tras un trámite específico propio de las Ordenanzas Municipales, es objeto de inscripción en los registros municipales y autonómicos de instrumentos urbanísticos, y tiene contenidos y funciones específicas respecto de las edificaciones irregulares existentes en suelo no urbanizable; todo lo cuál justifica su consideración como Ordenanza, figura de carácter reglamentario susceptible de impugnación directa ante este orden jurisdiccional, al punto que el apartado 1.d) de las Normas Directoras prevé su publicación y entrada en vigor a los efectos que indica, lo que es propio de las disposiciones generales.

**TERCERO.**- Debe analizarse con carácter preferente la causa de inadmisibilidad planteada por la defensa de la Administración en tanto que su estimación haría innecesario entrar a conocer de los argumentos impugnatorios, todos de orden material, articulados en el escrito de demanda; a cuyo efecto procede valorar la naturaleza y efectos del documento impugnado, poniéndolo en relación con la pretensión que se ejercita y los fundamentos que la sustentan.

El Avance de planeamiento recurrido se encuentra previsto en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su artículo 4 (sobre “Identificación de las edificaciones aisladas”) dispone lo que sigue: “1. *La identificación de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable requiere la previa delimitación por el Plan General de Ordenación Urbanística de todos los asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable del municipio, y de los asentamientos que pudieran ser objeto de calificación como ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.*

2. *En ausencia de Plan General, o si éste no contuviera la delimitación de los asentamientos, el Ayuntamiento elaborará un Avance de planeamiento para su identificación, que tendrá el carácter de Ordenanza Municipal, y que deberá someterse a información pública por plazo no inferior a treinta días. Simultáneamente a la información pública se solicitará informe a la Consejería competente en materia de urbanismo que lo emitirá en un plazo inferior a dos meses.*

3. En los casos en los que no sea necesaria la tramitación del Avance, bien por estar delimitados los asentamientos por el Plan General, o bien por no existir asentamientos en suelo no urbanizable, el Pleno municipal acordará expresamente la innecesidad de dicho Avance, previo informe de los servicios técnicos municipales y de la Consejería competente en materia de urbanismo, que deberá emitirlo en el plazo de un mes. Para la emisión de éste último informe, será suficiente la solicitud de la persona titular de la alcaldía indicando la intención de la Corporación de adoptar acuerdo de innecesidad del Avance, acompañada del informe de los servicios técnicos municipales.

Este acuerdo será requisito necesario para la tramitación de procedimientos de reconocimiento de situaciones de asimilado al régimen de fuera de ordenación de las edificaciones aisladas y deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia para general conocimiento.

4. *Las edificaciones que no se ubiquen en ninguno de los asentamientos delimitados por el Plan General de Ordenación Urbanística o, en su defecto, en el documento de Avance aprobado, se identificarán como edificaciones aisladas.”.*

Este precepto es objeto de desarrollo por la Orden de 1 de marzo de 2013 por la que se aprueban las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del referido Decreto 2/2012, con la finalidad –como indica su preámbulo- de establecer criterios orientativos que sirvan de referencia a los ayuntamientos a la hora de identificar y delimitar los asentamientos urbanísticos y los ámbitos del hábitat rural diseminado existentes en el suelo no urbanizable “y así determinar qué edificaciones deben considerarse como edificaciones aisladas a los efectos de aplicarles a ellas los distintos regímenes previstos en el Decreto.”.

En particular, en su Anexo I, relativo a la Normativa directora para la redacción de los avances previstos en el artículo 4 del Decreto 2/2012, se contempla (apartado C) de su Introducción) que “la definición del sistema de asentamientos constituye una de las determinaciones más relevantes del planeamiento municipal ya que establece, de una parte, la forma de ocupación del territorio y, de otra, el modelo de crecimiento urbanístico, lo que viene a condicionar de forma efectiva la eficiencia del modelo territorial y urbanístico adoptado.”, para establecer seguidamente, en el apartado D) de la misma Introducción, al respecto de la naturaleza y alcance del avance que “el Avance de planeamiento establecido por el artículo 4 del Decreto 2/2012, de 10 de enero (LAN

2012, 42) , para la delimitación de los asentamientos, no tiene otro objetivo que el de posibilitar la aplicación directa del Decreto, en ausencia de Plan General, o si este no contuviera esta delimitación conforme a lo establecido en dicho Decreto. En este sentido, *se trata de un instrumento de carácter cautelar hasta tanto por el planeamiento se establezca la delimitación definitiva, cuyo único objeto es posibilitar la identificación de las edificaciones aisladas existentes de forma inmediata.*”.

De la normativa que se acaba de exponer se desprenden por tanto las consecuencias que siguen:

en primer lugar, que la definitiva delimitación de los asentamientos urbanísticos no constituye determinación ni objeto decisorio propios del Avance impugnado, sino del futuro PGOU de Osuna (se ha documentado el Acuerdo de 19 de enero de 2007 del Pleno del Ayuntamiento de Osuna por el que se aprueba inicialmente el Plan General de Ordenación Urbanística de Osuna, y el Informe autonómico de Incidencia Territorial sobre dicho documento emitido el 21 de septiembre de 2007 por la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía);

en segundo lugar, que el objetivo de ese Avance es doble: de un lado, identificar las edificaciones aisladas (finalidad a la que sirven la delimitación “cautelar” de los asentamientos urbanísticos y hábitats rurales diseminados) a fin de aplicarles desde su vigencia el régimen normativo correspondiente, y de otro, en lo que respecta a la delimitación de los asentamientos, servir de estudio o documento preparatorio para la redacción del PGOU;

y en tercer término, que los efectos jurídicos inmediatos derivados de la aprobación del Avance se circunscriben a las edificaciones aisladas resultantes del mismo, de suerte que son las determinaciones que a ellas se refieren las que resultan de obligado cumplimiento para Administración y particulares interesados.

Así lo determina el apartado D) de la misma Introducción del Anexo I de la reseñada Orden autonómica de marzo de 2013, en el que se indica que “En todo caso, el Avance no sería necesario en el supuesto de que no existieran asentamientos urbanísticos en el término municipal. Esto hace que el Avance no se configure como un documento complejo y detallado, sino como una mera delimitación de los asentamientos existentes en suelo no urbanizable, *sin que quepa adoptar por él determinaciones urbanísticas en orden a su incorporación al Plan General (clasificación de suelo, régimen de usos, edificabilidades, etc.). Su alcance como instrumento urbanístico está limitado por la regulación que establece el artículo 29 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, es decir, efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento, si bien al tener también la naturaleza jurídica de ordenanza municipal, obliga tanto a la administración como a los particulares en lo que es exclusivamente su objeto: la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos para determinar las edificaciones aisladas.*”.

Y así resulta también, en concordancia con lo anterior, de la Norma Directora 1ª de ese Anexo que prevé en las letras c) y d) de su apartado 1 que el Avance incorporará como contenido “La identificación y delimitación de los asentamientos efectuada por el Avance, tendrá el carácter de ordenanza municipal y *será de aplicación obligatoria para la Administración y los interesados en los procedimientos que se refieran a las edificaciones aisladas.*” (letra c), y que “Este Avance *servirá además de orientación para la redacción del Plan General, o su revisión, que tenga por objeto la integración en su ordenación de los asentamientos urbanísticos y de los ámbitos del Hábitat Rural*



*Diseminado. A tal fin, la aprobación del Avance tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del planeamiento general.*” (letra d); disponiendo por su parte el apartado 4 de la Norma Directora 2ª que “*Mientras el Avance como Ordenanza Municipal no entre en vigor, no se podrá otorgar resoluciones de reconocimiento a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, si bien la tramitación podrá iniciarse una vez el Avance se haya expuesto a información pública.*”.

Esto es, en lo que a las edificaciones aisladas respecta la aprobación del Avance tiene carácter definitivo y es de obligado cumplimiento desde su entrada en vigor una vez publicado, de ahí que revista la naturaleza propia de una Ordenanza municipal y haya seguir en su tramitación las fases previstas para estas normas reglamentarias. Por ello, como se ha visto, los únicos efectos inmediatos derivados de su aprobación se refieren a las edificaciones aisladas, y en particular, a su incidencia en procedimientos a ellas referidos, a la aplicación a las mismas de los distintos regímenes previstos en el Decreto 2/2012, y al posible reconocimiento para ellas de la situación de asimiladas al régimen de fuera de ordenación.

Sin embargo, en cuanto a los asentamientos urbanísticos (al igual que en lo atinente a los hábitats rurales diseminados) el Avance impugnado no tiene tal carácter definitivo, ni tiene la naturaleza reglamentaria que la parte actora pretende otorgarle, sino que constituye un documento de base, preparatorio, orientador, del futuro PGOU al que corresponderá finalmente establecer su definitiva delimitación, integrándolos en su ordenación y adoptando las determinaciones urbanísticas que correspondan.

Por consiguiente, en lo referente a la delimitación de esos asentamientos urbanísticos el Avance impugnado tiene su encaje en los Avances de los instrumentos de planeamiento a que se refiere el artículo 29 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, a tenor del cuyo apartado primero “*las Administraciones y las entidades públicas competentes para formular los instrumentos de planeamiento podrán elaborar Avances de los mismos en los que definan los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para su redacción*”; disponiendo el apartado tercero del mismo artículo en lo que a los efectos de su aprobación comporta que “*La aprobación tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento, sin perjuicio de los acuerdos de suspensión que puedan adoptarse conforme a lo previsto en el artículo 27.1*”.

**CUARTO.**- Sentado lo anterior, la pretensión anulatoria deducida en demanda se concreta a un determinado asentamiento urbanístico delimitado en el Avance impugnado (identificado en él como o “A7 Ctra. La Lentejuela 2”) siendo de fondo los motivos de impugnación que deduce en apoyo de la misma. Y así las cosas ha de concluirse que esa pretensión resulta inadmisibile a tenor de lo establecido en el artículo 69.c) de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pues al respecto de aquel particular el acuerdo discutido no es impugnabile en sede judicial al no tener encaje en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 25.1 de la misma Ley Procesal.

Dispone dicho precepto que “*El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del*

*asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.”.*

Pues bien, ya hemos dicho -frente a lo sostenido por la parte actora- que ese Avance no constituye una disposición de carácter reglamentario en lo referente a la delimitación de los asentamientos urbanísticos. Tal carácter será predicable únicamente del instrumento de planeamiento que establezca de manera definitiva esa delimitación, como resulta de reiterada jurisprudencia (así, Sentencias del Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, de 22 de diciembre de 2014 –recurso de casación 1244/2012-, de 18 de noviembre de 2011 –recurso de casación 1852/2009-, de 19 de marzo de 2008 –recurso de casación 3187/2006-, o de 19 de diciembre de 2007 –recurso de casación 4508/2005-, entre muchas otras) que atribuyen naturaleza normativa, de disposición de carácter general, a los instrumentos de planeamiento.

Por la misma razón ha de descartarse que estemos ante un acto de carácter definitivo; más si se tiene en cuenta que, en el orden procedimental, el Avance tiene según se ha dicho ex artículo 29.3 LOUA puros efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento, y que ésta ha de ser seguida de una serie de trámites o fases procedimentales (de las que las principales son la aprobación inicial, información pública, y aprobación provisional) que culminarán con la aprobación definitiva del PGOU de Osuna.

Resta valorar por tanto si estamos ante un acto de trámite cualificado susceptible de impugnación; esto es, si de acuerdo con lo previsto en el artículo 25.1 LJCA la Orden impugnada decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos; circunstancias que no se aprecian en el caso examinado.

En primer término, el documento de Avance no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto, pues la definitiva delimitación de los asentamientos urbanísticos en el término de Osuna, con valoración de los criterios de necesaria concurrencia para tal efecto, corresponde al futuro PGOU y, en última instancia, al acuerdo que lo aprueba finalmente. Asimismo, el acuerdo impugnado no impide la continuación de procedimiento alguno sino que, por el contrario, permite dar curso a la tramitación del PGOU en este particular. Y tampoco de su sólo formulación resulta indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, pues es precisamente con ocasión de la tramitación o aprobación del PGOU cuando los titulares de esos derechos o intereses podrán hacer valer y justificar cuanto a su derecho convenga sobre la procedencia de los asentamientos que en el se delimiten mediante la impugnación de su definitiva aprobación, siendo además de la vigencia y ejecución de ese PGOU (tras su aprobación y publicación) de la que cabría predicar en su caso esos posibles perjuicios.

Cuanto se ha razonado es conforme con la jurisprudencia (expuesta entre otras en las citadas por el Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 5ª, en Sentencia de 23 de diciembre de 2011, recurso de casación 1148/2009) en el sentido de consagrar como regla general que mientras no recaiga la aprobación definitiva se ignora en realidad el contenido y alcance de las determinaciones urbanísticas y, también, si han quedado subsanados, o no, posibles defectos formales invalidantes; por lo que resulta lógico que, hasta entonces, no puedan impugnarse; sin que ello produzca indefensión alguna a la recurrente, ya que ésta está legitimada para ejercer, una vez aprobados definitivamente aquellos instrumentos, cualesquiera acciones de que se crea asistida; de suerte que en el procedimiento de

aprobación de un instrumento de planeamiento sólo es recurrible en la vía judicial contencioso-administrativa el acuerdo último y definitivo que pone fin a su tramitación.

Por lo expuesto, procede declarar la inadmisibilidad del recurso con amparo en lo previsto en el artículo 69.c) LJCA, en tanto que la pretensión actora se deduce frente a una actuación no susceptible de impugnación.

**QUINTO.**- Conforme a lo dispuesto en el artículo. 139.1 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa procede imponer a la parte recurrente las costas procesales causadas.

No obstante esta Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese artículo 139 de la LJCA, fija en 1.500 euros la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos, atendiendo a tal efecto a las circunstancias del asunto, a la actividad procesal desplegada por la parte demandada y a la dedicación requerida para su desempeño.

En atención a lo expuesto y en nombre de S.M. EL REY

### **FALLAMOS**

Que debemos declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad SAT número 1941 Santa Teresa contra el Acuerdo citado en el Fundamento de Derecho primero de esta Sentencia. Se imponen a la parte recurrente las costas procesales causadas en los términos señalados en el Fundamento de Derecho quinto.

Contra esta Sentencia cabe recurso de casación a interponer ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, preparándose ante ésta Sala en el plazo de 10 días siguientes a la notificación de la presente Sentencia

Líbrese testimonio de esta Sentencia para su unión a los autos.

Firme que sea la misma y con testimonio de ella, devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.