



Roj: **STSJ CL 978/2022 - ECLI:ES:TSJCL:2022:978**

Id Cendoj: **47186330022022100051**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **2**

Fecha: **08/03/2022**

Nº de Recurso: **606/2020**

Nº de Resolución: **302/2022**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAMON SASTRE LEGIDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

Sala de lo Contencioso-administrativo de

VALLADOLID

Sección Segunda

SENTENCIA: 00302/2022

Equipo/usuario: JVA

Modelo: N11600

N.I.G: 47186 33 3 2020 0000617

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000606 /2020 /

Sobre: URBANISMO

De METROVACESA, S.A., VIA CELERE DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S.A.

ABOGADO D. ENRIQUE SANCHEZ GOYANES,

PROCURADOR D. SANTIAGO DONIS RAMON,

Contra CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE, AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID

LETRADO DE LA COMUNIDAD, LETRADO AYUNTAMIENTO

SENTENCIA N.º 302

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE DE LA SECCIÓN:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

MAGISTRADOS:

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO

DOÑA ADRIANA CID PERRINO

En Valladolid, a 8 de marzo de 2022.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el presente recurso en el que se impugna: La Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 19 de junio de 2020.



Son partes en dicho recurso: como *recurrentes* METROVACESA, S.A., y VÍA CÉLERE DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S.A., representadas por el Procurador D. Santiago Donis Ramón, bajo la dirección del Letrado D. Enrique Sánchez Goyanes.

Como *demandada* LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por Letrada de su Servicio Jurídico.

Como *codemandada* EL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, representado y defendido por Letrada de su Asesoría Jurídica.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Ramón Sastre Legido.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, que se anunció en el Boletín Oficial de Castilla y León de 5 de octubre de 2020 a efectos de emplazamiento -sin perjuicio de los emplazamientos personales que constan en las actuaciones-, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia que: 1º/ con carácter principal anule la Orden impugnada en su totalidad; 2º/ o, subsidiariamente, la anule en los extremos referidos al SE(o) 32-01 Azucarera Santa Victoria; 3º/ con un pronunciamiento expreso, tanto si la Orden se anula en su totalidad como si únicamente se anula parcialmente, declarando que al aprobar dicho plan contrario a Derecho, las dos Administraciones intervinientes y aquí demandadas, solidariamente, han incurrido en un funcionamiento anormal; todo ello con cuantos demás pronunciamientos en Derecho procedan, incluida la condena en costas a las partes demandadas que se opongan a esta demanda.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación de la Administración Autonómica demandada, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso con imposición de las costas a la parte recurrente.

TERCERO.- En el escrito de contestación del Ayuntamiento codemandado, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso, con expresa condena en costas al demandante.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que consta en autos.

QUINTO.- Presentados escritos de conclusiones por todas las partes, se declararon conclusos los autos y se señaló para votación y fallo el día 1 de marzo de 2022.

SEXTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo por la representación procesal de las entidades mercantiles Metrovacesa, S.A., y Vía Célere Desarrollos Inmobiliarios, S.A., la Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (RPGOU) de Valladolid, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) de 19 de junio de 2020, y se pretende por la parte actora, como pretensión principal, que se anule dicha Orden en su totalidad, y como pretensión subsidiaria que se anule esa Orden en los extremos referidos al sector de suelo urbano no consolidado SE(o)32-01 "Azucarera Santa Victoria". También se solicita que, en cualquiera de esos casos, se declare que las Administraciones demandadas han incurrido en un funcionamiento anormal en los términos que se indican en el suplico de la demanda.

Frente a ello, tanto la representación de la Administración Autonómica de Castilla y León como la del Ayuntamiento de Valladolid han solicitado la desestimación del recurso.

SEGUNDO.- Vamos a examinar, en primer lugar, la *pretensión principal* de la parte demandante, esto es, que se anule "en su totalidad" la Orden impugnada.

Sostiene la parte actora en defensa de esa pretensión que la Orden impugnada es nula por los defectos producidos en la tramitación de la RPGOU. Esta alegación no puede prosperar por las razones que se exponen a continuación.



La RPGOU de Valladolid, promovida de oficio por el Ayuntamiento de Valladolid, **se inició con la aprobación del documento de "Avance"**, que se sometió a información pública por acuerdo de ese Ayuntamiento de 26 de julio de 2012 (BOCyL de 27 de julio) por plazo de dos meses.

Ese documento de Avance, al que se refiere el art. 152 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), se remitió a la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental para el inicio de la oportuna evaluación ambiental, que dio lugar a la Orden FYM/58/2013, de 29 de enero, que aprobó el documento de referencia para esa evaluación, previsto en la legislación ambiental entonces vigente.

Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid de 25 de febrero de 2015 se aprobó "inicialmente" la RPGOU y se sometió al trámite de información pública (BOCyL de 17 de marzo de 2015), como se pone de manifiesto en los Antecedentes de Hecho de la Orden impugnada. Ese Acuerdo de 25 de febrero de 2015 **fue revocado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 1 de marzo de 2016** al haber considerado ese Pleno, surgido de las elecciones municipales de mayo de 2015, que era procedente tener en cuenta otros criterios para la ordenación de la ciudad que diferían de los contemplados en aquella aprobación inicial de 2015.

Con posterioridad se aprobó por el Ayuntamiento el 8 de abril de 2016 el "Documento Inicial Estratégico" (DIE), al que se refieren los arts. 18 y 19 de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA). Con ese documento, acompañado con el anterior Avance, se conformó la solicitud de inicio prevista en el citado art. 19 LEA.

Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid de 24 de julio de 2017 se aprobó inicialmente la RPGOU y se sometió al trámite de información pública durante tres meses (BOCyL de 23 de agosto de 2017). También se solicitaron los informes que se mencionan en la Orden impugnada. Al alterarse la ordenación prevista en esa aprobación inicial en función de los informes emitidos y de las alegaciones presentadas, **se sometió la nueva ordenación y documentación a un nuevo trámite de información pública** durante un mes (BOCyL de 4 de diciembre de 2018).

Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 20 de mayo de 2019 se aprobó "provisionalmente" la RPGOU y se remitió a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a los efectos de su aprobación definitiva, en virtud de lo dispuesto en el art. 54 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL). Después de los trámites que constan en las actuaciones, y que se mencionan en el apartado de Antecedentes de Hecho de la Orden impugnada, se procedió a la aprobación definitiva de la RPGOU de forma parcial en los términos que constan en dicha Orden.

Pues bien, no puede considerarse improcedente que el Pleno del Ayuntamiento por el mencionado Acuerdo de 1 de marzo de 2016 llevara a cabo la "revocación" del anterior Acuerdo municipal de 25 de febrero de 2015 que había aprobado "inicialmente" la RPGOU, al tener en cuenta legítimamente otros criterios para la ordenación de la ciudad como consecuencia de la nueva composición de ese Pleno que resultó de las elecciones llevadas a cabo en mayo de 2015. Debe destacarse también:

- a) que esa aprobación inicial de 2015 es un acto de trámite y que, con posterioridad, se efectuó otra aprobación inicial de la RPGOU por el citado Acuerdo municipal de 24 de julio de 2017, con un nuevo trámite de información pública;
- b) que **dicha revocación se refería al mencionado Acuerdo municipal de 25 de febrero de 2015, que es el único que se revoca**, y no a los anteriores. En concreto, no se dejó sin efecto el anterior Avance que había sido sometido a información pública por acuerdo de 26 de julio de 2012, y prueba de ello es que ese Avance se incorporó al DIE para la evaluación ambiental a la que antes se ha hecho referencia;
- c) que no era necesario un nuevo Avance del planeamiento para la aprobación definitiva de la RPGOU que se contiene en la Orden impugnada, teniendo en cuenta que los "Avances" de planeamiento expresan "objetivos y propuestas generales", que "no tienen efectos vinculantes para la aprobación final" (art. 152 RUCyL), y que en este caso el Avance aprobado en 2012 expresaba unos objetivos con varias alternativas (cuatro), como se pone de manifiesto en el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Valladolid, dentro de los cuales está la seguida en la RPGOU aprobada definitivamente;
- d) que el mantenimiento del citado Avance no es contrario a la jurisprudencia que se cita por la parte actora, que se refiere a sentencias que han anulado instrumentos de planeamiento urbanístico, lo que no se ha producido en este caso.

TERCERO.- Sostiene la parte actora que ha de anularse la Orden impugnada por defectos de tramitación en el procedimiento de evaluación ambiental de la RPGOU. Se alega, así, que se han vulnerado los arts. 152.4 RUCyL y 18 LEA.



Esta alegación tampoco puede prosperar por las razones que se exponen a continuación.

El Avance de la RPGOU, al que se refiere el art. 152 RUCyL, que es obligatorio para los instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica o evaluación ambiental como dispone el número 4 de ese precepto, se sometió a información pública por el antes citado Acuerdo municipal de 26 de julio de 2012 y se remitió a la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental para el inicio de la oportuna evaluación ambiental, que dio lugar a la Orden FYM/58/2013, de 29 de enero, que aprobó el documento de referencia para esa evaluación, previsto en la legislación ambiental entonces vigente, como antes se ha puesto de manifiesto.

Al haber entrado en vigor la citada LEA 21/2013 cuando se revocó la aprobación inicial de la RPGOU en virtud del citado Acuerdo municipal de 1 de marzo de 2016, y antes de la nueva aprobación inicial de ese instrumento de planeamiento, la tramitación de la evaluación ambiental estratégica de la RPGOU se continuó de conformidad con lo previsto en esa Ley estatal 21/2013 y en la legislación autonómica aplicable. Para ello, se aprobó por el Ayuntamiento el 8 de abril de 2016 el antes mencionado DIE al que se refieren los arts. 18 y 19 LEA, que se remitió, junto con el mencionado Avance, al órgano ambiental para su tramitación conforme a lo dispuesto en esa LEA. A tal efecto, después de las correspondientes consultas de las Administraciones Públicas afectadas y de las personas interesadas, se elaboró por "el órgano ambiental" el documento de "alcance del estudio ambiental estratégico", previsto en el art. 19 LEA. Teniendo en cuenta lo establecido en ese documento de alcance, se elaboró por el Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20 LEA, el "estudio ambiental estratégico", que se integró en el documento de RPGOU aprobado inicialmente por Acuerdo de 24 de julio de 2017, que se sometió a información pública durante "tres meses", dando así cumplimiento a lo previsto en el art. 21 LEA.

Después de la remisión por parte del Ayuntamiento del expediente de evaluación ambiental al que se refiere el art. 24 LEA, se dictó la Orden FYM/311/2019, de 27 de marzo, por la que se formula la declaración ambiental estratégica RPGOU (BOCyL de 5 de abril de 2019) que se informa " **FAVORABLEMENTE**", en los términos que en ella se indican.

Ha de añadirse que en el DIE se contienen diferentes "alternativas", como consta en la documentación obrante y así se pone de manifiesto en el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento acompañado con el escrito de contestación a la demanda, que ha sido ratificado en el periodo de prueba del proceso, y no ha sido desvirtuado por la parte actora.

Por todo ello, ha de desestimarse este motivo de impugnación de la parte demandante.

CUARTO.- La vulneración del art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que se alega por la parte actora no puede llevar a la anulación de la Orden impugnada.

En efecto, ha de señalarse en primer lugar que al haberse iniciado el procedimiento de la RPGOU con la aprobación del Avance, que se sometió a información pública por acuerdo municipal de 26 de julio de 2012 como se ha reiterado, esa Ley no es aplicable al presente caso a tenor de lo establecido en su Disposición transitoria tercera, letra a), pues no se aplica a los procedimientos "iniciados antes de su entrada en vigor".

Además, aunque no se comparta lo expuesto en el párrafo anterior, ha de señalarse que la LPAC no se aplica a los procedimientos regulados en leyes especiales por razón de la materia a tenor de lo previsto en su Disposición adicional primera, en la que se establece: " 1. *Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales*", que es lo que aquí acontece, pues el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos se contiene en la legislación urbanística, lo que ha sido respetado en la tramitación y aprobación de la RPGOU de Valladolid por la Orden impugnada.

No impide la anterior conclusión, frente a lo que se indica por la parte actora, lo previsto en el número 2 de la citada Disposición adicional primera LPAC, que se refiere a determinados procedimientos regulados en las leyes estatales que se mencionan, que se regirán "por su normativa específica" y supletoriamente por lo dispuesto en esa Ley, pero no supone que en otros procedimientos regulados en leyes especiales haya de aplicarse la LPAC, pues ha de estarse a lo previsto en el número 1 de la citada Disposición adicional primera.

En este sentido se pronuncia también la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 15 de noviembre de 2021 (rec. 193/2020) en la que se indica: "...en materia de planificación urbanística las CCAA ostentan competencias exclusivas, lo que incluye el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico, en Asturias a través del TROTU. Por ello, resultan aplicables al caso de autos, por razón de la materia, las normas contenidas en la legislación especial asturiana, en las que, como



hemos visto, no se exige el trámite de información previa establecido en el art. 133 de la Ley 39/2015, en supuestos como el que aquí nos ocupa.

(...)

Todo ello, sin olvidar que la disposición adicional primera de la Ley 39/2015 dispone que: "Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales", lo que significa que es de aplicación lo dispuesto en la Ley especial no sólo para el caso de que ésta contenga trámites adicionales o distintos al de aquélla, sino también cuando no exija alguno de los trámites previstos en la LPACAP, como lo es dicho trámite de consulta pública; consideraciones todas éstas que han de conllevar la desestimación del motivo impugnatorio alegado".

QUINTO.- Sostiene la parte actora que ha de anularse la RPGOU por los defectos que menciona respecto del Estudio Económico.

Esta alegación tampoco puede llevar a la anulación de la Orden impugnada por las razones que se exponen a continuación.

El PGOU tiene por objeto establecer la ordenación general de todo el término municipal y "puede" también establecer la ordenación detallada en las unidades urbanas y sectores del término municipal donde resulte conveniente, como dispone el art. 40 LUCyL, precisándose en los artículos siguientes las determinaciones de "ordenación general" (art. 41) y las de "ordenación detallada" (art. 42). Estas previsiones se desarrollan en los arts. 79 y ss. RUCyL.

En el art. 110 RUCyL se establece la documentación que ha de contener el PGOU, a saber:

- a) Documentos de información, análisis y diagnóstico (artículo 111).
- b) Memoria vinculante (artículo 112)
- c) Normativa (artículo 113).
- d) Planos de ordenación (artículo 114).
- e) Catálogo (artículo 115).
- f) Estudio económico (artículo 116).

En ese artículo 116 RUCyL se dispone:

" El estudio económico del Plan General de Ordenación Urbana debe recoger sus determinaciones escritas sobre programación, valoración y financiación de sus objetivos y propuestas, en especial en cuanto a la ejecución y financiación de los sistemas generales.

En particular:

- a) Cuando en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable se incluyan sistemas generales de forma genérica, el estudio económico debe señalar las previsiones y prioridades para su distribución y concreción.*
- b) Para los sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable con ordenación detallada, el estudio debe incluir un informe de sostenibilidad económica, que ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos".*

Pues bien, la alegación de la parte demandante de que el Estudio económico de la RPGOU no contiene la debida motivación que se establece en la STS de 16 de febrero de 2021 (casación 8387/2019) no puede llevar a la anulación de la Orden impugnada, toda vez que **esa sentencia se refiere a un supuesto de un "Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido"** en Madrid que es diferente al aquí planteado.

Se examina en esa STS, en lo que aquí interesa, la diferencia entre " el informe o memoria de sostenibilidad económica", previsto en el art. 22.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLR15), y la " memoria que asegure la viabilidad económica" que se establece en el art. 22.5 TRLR15 en los supuestos de " **ordenación y ejecución**" en "las actuaciones sobre el medio urbano". En este último supuesto esa "memoria" ha de asegurar la viabilidad económica de la actuación en el medio urbano, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, como se indica en ese número 5, si bien ha

de precisarse que los apartados a), b), c) y d) que se contenían en ese número 5, que establecían el contenido de esa "memoria" -se insiste en supuestos de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística- **han sido declarados nulos por la STC de 14 de diciembre de 2017** .

Pues bien, aunque la parte actora alega que el documento del Estudio económico utiliza datos desfasados que impiden determinar si el Ayuntamiento de Valladolid tiene capacidad financiera para afrontar la ejecución de la RPGOU aprobada, debe señalarse que esto no está acreditado por esa parte, que es a quien corresponde. Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 4 de octubre de 2018 (casación 3569/2017), en la que se indica, con cita de la de 19 de abril de 2012, en relación con el Estudio Económico de los Planes urbanísticos, lo siguiente:

"1º. Que la jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del Estudio Económico Financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento. En efecto, la STS de 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) ha insistido en que <La jurisprudencia de esta Sala señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general -papel que desempeñan las Normas Subsidiarias- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista>.

2º. Que ninguno de los instrumentos de planeamiento está exceptuado del Estudio Económico Financiero.

3º. Que hemos tratado de perfilar el contenido del necesario Estudio Económico Financiero, que pretende conocer "la viabilidad económica de la actuación concernida". Así en la STS de 19 de marzo de 1994 ya se decía y exigía: <requiriéndose no ya una cuenta analítica exhaustiva, sino que es suficiente con que indique las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización, en función de la importancia de las determinaciones del planeamiento>.

Por su parte, en la más reciente STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007) con cita de las SSTS de esta Sala de 21 de enero de 1992, 31 de mayo de 2001, 28 de octubre de 2009, 30 de octubre de 2009 y 12 de febrero de 2010, ha señalado que, en síntesis, <Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo>.

(...)

Y se añade: *"que no es lo mismo imputar que el estudio económico es insuficiente y poco justificado, que sostener que el planeamiento es inviable económicamente. Tal matiz diferenciador, parece olvidar que, con carácter general, la consecuencia de la falta de justificación económica del Plan conlleva que su viabilidad económica carezca del necesario soporte para hacer viable su ejecución... la viabilidad económica que se trata de hacer patente con ese documento no sólo debe existir como documento esencial de planeamiento urbanístico sino que **quien lo impugne tiene la carga de probar su improcedencia económica en el sentido que el mismo y la figura de planeamiento urbanístico a que obedece fuesen absolutamente inviables o ruinosos o de contenido imposible desde el punto de vista económico financiero**, bien en sus aspectos más generales bien en los de carácter más específico y sin olvidar el grado de pormenorización que debe darse por conocido cuando de planeamiento general se pasa a planeamiento especial o parcial y sin perjuicio de las más precisas y pormenorizadas valoraciones que procede actuar en sede de gestión urbanística"*, lo que también se contiene en la mencionada STS de 16 de febrero de 2021, y la parte actora no ha acreditado que el conjunto del Estudio económico de la RPGOU, con el contenido que consta en las actuaciones y al que se refiere el informe de la Asesoría Jurídica acompañado con la contestación a la demanda, y que ha sido ratificado en el periodo de prueba del proceso, sea improcedente y lleve a la anulación de la Orden impugnada.

Ha de añadirse a esto que no se vulneran por la RPGOU, aprobada por la Orden impugnada, los arts. 445 y 451 RUCyL que se citan por la parte demandante para las actuaciones de regeneración urbana que se mencionan por esa parte, toda vez que la "memoria" a la que se refieren esos preceptos ha de estar incluida en el instrumento que planifique la actuación, lo que puede llevarse a cabo a través de un Plan Especial, como resulta de lo dispuesto en el art. 69 de la normativa de la RPGOU. Esa posibilidad de que se lleven a cabo las actuaciones, entre otras, de regeneración urbana a través del correspondiente Plan Especial está contemplada en el art. 156 LUCyL.



Por todo ello, ha de desestimarse también este motivo de impugnación.

SEXTO.- Al desestimarse por lo antes expuesto la pretensión principal de la parte actora, vamos ahora a examinar su *pretensión subsidiaria* en la que solicita que se anulen las determinaciones establecidas en la Orden impugnada en el Sector de suelo urbano no consolidado (SUNC) SE(o) 32-01 "Azucarera Santa Victoria". Antes de este análisis se considera oportuno señalar lo siguiente:

a) Los terrenos donde se ubicaba la antigua fábrica azucarera "Santa Victoria", situada entre la antigua vía ferroviaria de Ariza y la vía ferroviaria Madrid-Irún, estuvieron clasificados como suelo urbano consolidado con uso "industrial". Esta misma clasificación, y con el mismo uso "industrial", estaba prevista en los terrenos donde se ubicaba la fábrica de "Piensos C.I.A." -"Finca Piensos C.I.A."-, situada en el Paseo de Zorrilla de Valladolid, esquina Ronda Sur, frente al Centro Comercial Vallsur.

b) Por Orden FOM/256/2003, de 10 de marzo, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León (BOCyL de 14 de marzo de 2003) se aprobó definitivamente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (MPGOU) de Valladolid entonces vigente en esos ámbitos. Esta MPGOU supuso atribuir a los terrenos de la denominada "Finca Piensos C.I.A." la categoría de suelo urbano consolidado (SUC) con uso "residencial" y a los terrenos de la "Azucarera Santa Victoria" la categoría de suelo urbano no consolidado (SUNC), con uso "residencial y mixto", junto con las demás determinaciones que se contemplan en esa MPGOU, entre ellas, un importante incremento de la edificabilidad residencial en la "Finca Piensos C.I.A.", que pasó a tener 45.944 m². A los terrenos de SUNC de la Azucarera se atribuye una edificabilidad de 33.333 m².

c) Esa MPGOU fue anulada por la sentencia de esta Sala nº 725, de 24 de abril de 2007, dictada en el P.O. núm. 1244/2003. Esa anulación se produjo por los defectos procedimentales que en ella se mencionan y también por razones sustantivas al considerar improcedente, entre otros aspectos, que los terrenos de "Piensos C.I.A." fueran clasificados como SUC, pues debió darse "el tratamiento correspondiente al suelo urbano no consolidado a todos los terrenos controvertidos, y no solo a los de la Finca Santa Victoria". Esa sentencia quedó firme al desestimarse por sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2011 el recurso de casación contra ella interpuesto.

d) **La ordenación detallada de los terrenos de la "Azucarera Santa Victoria" se produjo con la aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) por Acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de 2 de noviembre de 2004** (BOCyL de 29 de noviembre). En ese PERI, con un ámbito de *105.816,86 m² de superficie*, se establecen los usos pormenorizados correspondientes a las distintas parcelas ordenadas con una *edificabilidad total de 33.333 m²*.

Ese PERI no consta recurrido y no ha sido anulado. Debe también destacarse que en la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, para su adaptación a la LUCyL, aprobada definitivamente por Orden FOM/1084/2003, de 18 de agosto, figuraba, entre las "Áreas de Planeamiento Específico sin desarrollar", mencionadas en el artículo 172 de la normativa de ese PGOU, la denominada "Azucarera Santa Victoria (**APE-46**), con uso global residencial y una edificabilidad absoluta de 33.333 m².

e) En desarrollo de lo dispuesto en el citado PERI, con una unidad de actuación que comprendía la totalidad de su ámbito, se aprobó, con cita del APE-46, el Proyecto de Actuación (PA) con reparcelación, afectando a la totalidad del ámbito del PERI, por Acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de *3 de junio de 2005*. En ese PA -aportado con la demanda- consta, entre otros aspectos:

(i) que el sistema de actuación es el de "concierto", previsto en el art. 78.1 LUCyL;

(ii) que se describen las fincas aportadas -"iniciales"- y las "resultantes". Entre estas últimas figuran, además de las adjudicadas a las entidades mercantiles que se mencionan, *las "adjudicadas" al Ayuntamiento de Valladolid*, que son las siguientes:

- *Parcela nº 1*, con las siguientes características, (i) superficie total de 1.753,22 m²; (ii) uso pormenorizado residencial (R1); (iii) edificabilidad 3.333 m²; (iv) número máximo de viviendas 74. También se señala que se cede al Ayuntamiento en concepto de cesión del 10% del aprovechamiento lucrativo.

- *Parcela nº 7*, con las siguientes características, (i) superficie total de 5.068,73 m²; (ii) uso pormenorizado parques y jardines públicos (-a). También se señala que se cede al Ayuntamiento en calidad de administración actuante y en satisfacción de la reserva de terreno para espacios libres públicos exigida en la LUCyL.

- *Parcela nº 8*, con las siguientes características, (i) superficie total de 5.066,16 m²; (ii) uso pormenorizado equipamiento general público (Ga). También se señala que se cede al Ayuntamiento en calidad de administración actuante y constituye la reserva de terreno para equipamientos exigidos en la normativa vigente.



- Parcela nº 9, con las siguientes características, (i) superficie total de 43.246,88 m²; (ii) uso pormenorizado equipamiento general público (Ga).
- Parcela nº 10, con las siguientes características, (i) superficie total de 855,30 m²; (ii) uso pormenorizado parques y jardines. También se señala que se cede al Ayuntamiento en su calidad de administración actuante.
- Parcela nº 11, con las siguientes características, (i) superficie total de 32.880,01 m²; (ii) uso pormenorizado viario y comunicación.

Las parcelas resultantes del PA con reparcelación figuran inscritas -y así siguen- en el Registro de la Propiedad nº 3 de Valladolid, como se indica en el informe pericial, emitido por Arquitectura y Urbanismo, S.L.U., acompañado con la demanda, que ha sido ratificado en el periodo de prueba del proceso.

Ese PA no consta impugnado por lo que es *firme*.

f) Para la urbanización del PERI se aprobó el Proyecto de urbanización por Acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de 3 de junio de 2005, que tampoco consta impugnado por lo que ha de considerarse *firme*.

g) La parte promotora de la ejecución de la urbanización solicitó al Ayuntamiento de Valladolid en escrito de 23 de mayo de 2007 la recepción parcial de las obras de urbanización del APE-46 "Azucarera Santa Victoria", lo que fue denegado por Decreto de la Alcaldía de 9 de julio de 2007, según consta en la documentación acompañada por el Ayuntamiento con su escrito de contestación a la demanda. Esa denegación se justifica en lo señalado en el informe del Ingeniero municipal de 8 de junio de ese año, en el que se pone de manifiesto que " las obras de urbanización no están terminadas, faltando para su finalización el soterramiento de la línea de media tensión, retirada de postes eléctricos ubicados en la calzada, el alumbrado público, la extensión de la capa de aglomerado de rodadura, y reparar varios defectos en la obra que deben ser corregidos.

Por lo expuesto, entendemos que el estado de las obras no es adecuado para recibirlas parcialmente, no siendo aconsejable abrirlas al tráfico por motivos de seguridad, conforme a lo indicado en el párrafo anterior".

Con posterioridad, se volvió a solicitar al Ayuntamiento de Valladolid, mediante escrito de 11 de marzo de 2008, la recepción de las obras de urbanización del APE-46 "Azucarera Santa Victoria" y, al no haber obtenido respuesta, se formuló solicitud de certificado acreditativo de la recepción por silencio administrativo, que se denegó por Decreto de la Alcaldía de 15 de julio de 2008, por las razones que en el mismo se indican. Sobre esa denegación de la recepción de las obras de urbanización luego se volverá.

h) En la RPGOU, aprobada definitivamente por la Orden impugnada, los terrenos de la denominada "Finca Pienso C.I.A." se han clasificado como SUC con uso residencial.

Respecto de los terrenos de la Azucarera Santa Victoria se ha distinguido:

1) los terrenos donde se ubica el denominado "Parque de las Norias" -parcela nº 9 del PA-, que se clasifican como suelo urbano con la categoría de "consolidado" -SUC-.

2) En el resto, se delimita un sector de SUNC, el denominado SE(o) 32-01 "Azucarera Santa Victoria", con una superficie de 58.583,42 m². Respecto de este sector se establece " la ordenación general" y, entre otras determinaciones, el uso global residencial, una edificabilidad máxima de 33.333 m² y la adscripción a ese sector de un equipamiento de sistema general exterior de 14.590,72 m².

También se establecen las determinaciones de " ordenación detallada" y se fija, entre otros aspectos, el aprovechamiento medio (AM) del sector en 0,440000 m²up/m².

SÉPTIMO.- Sostiene la parte actora, entre otros motivos del recurso respecto de su pretensión subsidiaria, que el AM del sector es ilegal por estar calculado incorrectamente.

Esta alegación ha de ser estimada.

A tenor de lo dispuesto en los arts. 41 y 42 LUCyL el PGOU ha de establecer, como antes se ha puesto de manifiesto pero no está de más ahora reiterarlo, la "ordenación general" del término municipal y "puede" establecer, por lo que aquí importa, la "ordenación detallada" de los sectores de SUNC. En caso de establecer la ordenación detallada ha de calcularse, por lo que ahora interesa, el AM "para cada sector" (art. 42.2.c) LUCyL).

El AM ha de fijarse de conformidad con lo establecido en el art. 107 RUCyL, en el que se dispone en su número 1:

*"Al establecer la ordenación detallada de los **sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable**, debe calcularse su aprovechamiento medio, dividiendo el aprovechamiento total del sector entre su superficie total, conforme a las siguientes reglas:*



a) El aprovechamiento total del sector debe obtenerse sumando todos los aprovechamientos permitidos sobre el sector, incluyendo todo uso no dotacional así como las dotaciones urbanísticas privadas, y excluyendo las dotaciones urbanísticas públicas.

b) Los aprovechamientos permitidos sobre el sector deben expresarse en metros cuadrados edificables en el uso predominante, previa ponderación de la superficie edificable en los usos compatibles. Para ello se multiplica la superficie edificable en cada uso compatible por su coeficiente de ponderación, y se suman los resultados para obtener el aprovechamiento total del sector.

c) Los coeficientes de ponderación expresan la relación entre la rentabilidad de cada uso compatible y la del uso predominante, cuyo coeficiente es la unidad. En defecto de asignación expresa para todos o algunos de los usos, se entiende que su coeficiente es la unidad.

d) **De la superficie total del sector debe restarse la superficie ocupada por las dotaciones urbanísticas públicas existentes, tanto de carácter general como local, que ya estén afectas a su destino, y para las cuales no se prevea ningún cambio en la nueva ordenación.**

Dentro del sector litigioso se han incluido "dotaciones públicas existentes" derivadas del PA del APE-46 "Azucarera Santa Victoria", como son las antes citadas parcelas números 7 (parques y jardines públicos), 8 (equipamiento general público), y 10 (parques y jardines), más una parte del viario, de la parcela 11, como se indica en el informe pericial aportado con la demanda, que ha sido ratificado en el periodo de prueba del proceso por el Arquitecto D. Higinio. Sin embargo, **para el cálculo del AM del sector, fijado en 0,440000 m2up/m2, "no se han deducido esas dotaciones públicas", lo que contraviene lo dispuesto en el citado art. 107 RUCyL, por lo que ha de ser anulada esa determinación.**

También en el informe del Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, aportado con el escrito de contestación a la demanda de la Administración Autonómica, se pone de manifiesto el "**cálculo inadecuado**" del AM del sector al no haberse tenido en cuenta las cesiones ya realizadas.

OCTAVO.- Además de lo señalado en el fundamento jurídico anterior, debe también destacarse que las parcelas antes mencionadas con uso dotacional público derivadas del PA del APE-46 "Azucarera Santa Victoria" no solo han sido cedidas al Ayuntamiento de Valladolid y están inscritas en el Registro de la Propiedad a su nombre, sino que también **están abiertas al uso público**, como ha indicado el citado Arquitecto Sr. Higinio en el acto de la comparecencia. Por ello, la parte actora ha señalado que se ha producido al menos una recepción tácita de las obras de urbanización correspondientes por parte del Ayuntamiento, en lo que insiste en su escrito de conclusiones.

En este aspecto ha de admitirse la alegación de la parte demandante, pues han de considerarse recibidas las obras de urbanización del APE-46 por el Ayuntamiento como resulta de sus propios actos, ya que en otro caso no se hubiera producido su afectación al uso público, al uso común general o al servicio público, que es la consecuencia de la "recepción de la urbanización" a tenor de lo dispuesto en el art. 207 RUCyL. Además, esa recepción resulta de lo previsto en el art. 206.d) RUCyL al haber transcurrido con exceso el plazo de "tres meses" establecido en ese precepto para la recepción de la obra urbanizadora por "silencio positivo" en las actuaciones integradas en SUNC, desde que se solicitó esa recepción *el 11 de marzo de 2008*. En este aspecto ha de precisarse: a) el Decreto de la Alcaldía de Valladolid de 15 de julio de 2008, al que antes se ha hecho referencia, se dictó una vez transcurrido el citado plazo de "tres meses" desde la solicitud de 11 de marzo de 2008; b) aunque en ese Decreto se denegó la expedición del certificado acreditativo del silencio, debe recordarse que, a tenor de lo establecido en el art. 43 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la estimación por silencio tiene a todos los efectos "la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento", de manera que la resolución expresa posterior a la producción del acto "sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo"; y c) que la denegación que se contiene en el citado Decreto de la Alcaldía de 15 de julio de 2008 no se refiere a la inexistencia de la obra urbanizadora o a una ejecución defectuosa -esto último se había apreciado en el anterior Decreto de la Alcaldía de 9 de julio de 2007- sino a la sentencia de esta Sala de 24 de abril de 2007 que anuló la Orden FOM/256/2003, pero no se pronunció sobre el PERI aprobado por el Acuerdo municipal de 2 de noviembre de 2004, no impugnado, y a cuyo amparo se aprobaron el PA con reparcelación, que quedó firme, y el proyecto de urbanización aprobado para toda la unidad de actuación por Acuerdo municipal de 3 de junio de 2005, que también quedó firme, y a cuyo amparo se ha realizado la obra urbanizadora de que se trata.

Además, es incoherente la posición del Ayuntamiento de considerar en la RPGOU una parte del antiguo sector de SUNC (APE-46) como SUC -el denominado "Parque de las Norias"- y otra parte como SUNC -el sector aquí



litigioso-, cuando la obra urbanizadora se refería a todo el ámbito de esa APE-46 y no consta una "recepción parcial" de la misma, como se ha alegado por la parte actora en su escrito de conclusiones.

Todo esto comporta que haya de considerarse ilegal el sector que se delimita como SUNC SE(o) 32-01 en la RPGOU, **pues los terrenos incluidos en él han de considerarse SUC como se alega por la parte actora**. Ha de añadirse a esto que no se contempla en dicho sector una actuación de regeneración urbana, que pudiera justificar esa categoría de SUNC como también se señala por la parte recurrente. Por todo ello, ha de estimarse esta pretensión subsidiaria y declararse la nulidad de pleno derecho (art. 47.2 LPAC) de la Orden impugnada en este aspecto, lo que comporta que se dejen sin efecto el cálculo del AM que se contempla en el sector litigioso -además de las razones antes expuestas, no es legalmente posible en SUC- y las demás determinaciones, tanto de ordenación general como de ordenación detallada, **que se han establecido para ese sector SE(o) 32-01 en función de la categoría ilegal de SUNC que se contiene en la RPGOU**.

NOVENO.- Al estimarse la pretensión subsidiaria formulada por la parte actora por los motivos antes expuestos, es innecesario el examen de los demás alegados por la parte recurrente en defensa de su pretensión subsidiaria, como también ha señalado el Tribunal Supremo en sentencias de 3 de noviembre de 2014, 25 de octubre de 2016 y 14 de marzo de 2017, entre otras.

DÉCIMO.- La pretensión que también formula la parte actora acerca de un pronunciamiento sobre el funcionamiento anormal de las Administraciones demandadas ha de ser desestimada, pues se efectúa "para poder plantear ante una o ambas Administraciones una reclamación de responsabilidad patrimonial", que ha de considerarse improcedente en este proceso toda vez que no cabe hacer ese pronunciamiento declarativo ante un "eventual litigio futuro", como ha señalado la jurisprudencia (SSTS de 10 de enero de 2014 y 22 de marzo de 2013, entre otras). En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de 23 de marzo de 2018 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la que se indica: "...por mucho que la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, modulara el carácter revisor de esta Jurisdicción, tal carácter esencialmente revisor sigue siendo parámetro de referencia de la misma, constituyendo Jurisprudencia reiterada la que mantiene que no caben pretensiones dirigidas a la obtención de pronunciamientos meramente declarativos, de futuro o de reconocimiento de derechos expectantes (por ejemplo, Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de Junio de 1986 y de 14 de Abril de 1992 , entre innumerables otras), concibiéndose el proceso contencioso-administrativo como cauce reparador ante perjuicios reales, sin que por ello se admita el planteamiento de acciones en las que la lesión antijurídica que se alega todavía no ha proyectado efectos concretos, aunque ya se haya adoptado el acto o disposición que puede llegarlos a producir posteriormente (en tal sentido, Sentencias del Alto Tribunal de 8 de Octubre de 1984 y de 7 de Noviembre de 1988 , entre otras)".

UNDÉCIMO.- Al estimarse en parte el presente recurso no se hace una especial condena en costas en aplicación del art. 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998.

DUODÉCIMO.- Una vez firme esta sentencia ha de publicarse el fallo de la misma en el Boletín Oficial de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998, y de conformidad con lo establecido en ese precepto.

DECIMOTERCERO.- Contra esta sentencia puede interponerse el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS: Que **estimando en parte** el presente recurso contencioso-administrativo número 606/2020, interpuesto por la representación procesal de Metrovacesa, S.A., y de Vía Célere Desarrollos Inmobiliarios, S.A., debemos:

- 1) Declarar y declaramos nula de pleno derecho la Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 19 de junio de 2020, en cuanto establece el sector de suelo urbano no consolidado SE(o) 32-01 "Azucarera Santa Victoria".
- 2) Desestimar las demás pretensiones de la parte demandante.
- 3) No hacer una especial condena en costas.

Una vez firme esta sentencia, publíquese el fallo de la misma en los términos señalados en su fundamento jurídico duodécimo.



Notifíquese esta resolución a las partes. Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos exigidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ