

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

En la Ciudad de Valencia, veintiocho de febrero de dos mil veintidós.

VISTO por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal, compuesta por:

Presidente:

Ilmo. Sra. Dña. Desamparados Iruela Jiménez.

Magistrados Ilmos. Srs:

D. Edilberto Narbón Laínez.

D. Miguel Ángel Narváez Bermejo.

SENTENCIA NUM: 133/2022

En el recurso de ordinario núm. 236/2019, interpuesto como parte demandante por DESARROLLO INDUSTRIAL Y TERCARIO EL BARRANQUET S.L. representada por la Procuradora Dña. PILAR OBÁÑEZ MARTÍ y asistida por el Letrado D. JOSÉ VICENTE BERENGUER MULA contra “acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 10 de abril de 2019 por el que se aprueba de forma definitiva el PGOU de Burjassot (BOP de Valencia 4 de julio de 2019).

Habiendo sido parte en autos como parte demandada GENERALIDAD VALENCIANA (Consellería de Política Territorial) representada y dirigida por la ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALIDAD VALENCIANA; AYUNTAMIENTO DE BURJASSOT representado y dirigido por el Letrado D. JOSÉ LUIS NOGUERA CALATAYUD y Magistrado ponente el Ilmo. Sr. D. EDILBERTO NARBÓN LAINEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Dictada resolución que se ha reseñado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, la parte que se consideró perjudicó perjudicada por la resolución interpuso el correspondiente recurso de apelación Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito en que suplica se dicte sentencia declarando no ajustada a derecho la resolución recurrida.

SEGUNDO. - La representación de la parte apelada contestó el recurso, mediante escrito en el que solicitó se dictara sentencia por la que se confirmase la resolución recurrida.

TERCERO. - No Habiéndose recibido el recurso a prueba, quedó el rollo de apelación pendiente para votación y fallo.

CUARTO. - Se señaló la votación para el día dieciséis de febrero de dos mil veintidós.

QUINTO. - En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

SEXTO. -Para la resolución del caso examinado debemos partir de los siguientes elementos fácticos, se hace difícil la fijación de los hechos dado que la parte demandante en lo que deberían ser "antecedentes de hecho" mezcla los elementos fácticos con sus propias opiniones o valoración, la Administraciones demandadas directamente prescinden de los hechos:

1. El objeto del proceso es la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana del Término Municipal de Burjassot (en adelante, PGOU), específicamente en cuanto atañe a la delimitación, condiciones y parámetros urbanísticos establecidos para el Sector de Suelo Urbanizable Terciario identificado como TER-2 en el propio PGOU del que la empresa demandante es propietaria mayoritaria.

2. Mediante el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burjassot de fecha 31 de enero de 2006 se aprobó provisionalmente la Alternativa Técnica formulada por la Agrupación de Interés Urbanístico Nuevo Sector IP-1, 2 y 3 (en adelante, la AIU). No obstante, se preveía la posible cesión de la condición de Agente Urbanizador a favor de la mercantil VASSOT TRADE, S.L. condicionada a la aportación de dicha cesión formalizada en escritura pública, contenía como limitaciones o condicionantes:

- Incorporación de la obligación establecida en el artículo 13.6 de la Ley 4/2004, de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (en adelante, LOTPP) coloquialmente conocida como "cesión metro a metro".
- Inclusión de la cesión de suelo y la ejecución de la red estructural viaria del tramo de la circunvalación Burjassot - Godella, de la rotonda situada al norte de la conexión con y desde la rotonda grafiada al suroeste.
- Inclusión del suelo correspondiente a los terrenos afectados por el expediente expropiatorio seguido por la Conselleria denominado "OF1V30400 SUPRESIÓN DE LOS PASOS A NIVEL B-1 EN EL PK 14.712

Y B-2 EN EL PK 14.292 DE LA LÍNEA DE FGV BÉTERA - VALENCIA (EXPT. 2000/1).

Estas tres cuestiones resultaban ser cargas adicionales para el Sector que generaron RESERVAS DE APROVECHAMIENTO que se tenían que materializar en el mismo y que desde aquel momento se han venido arrastrando como elementos incluidos en la gestión urbanística del mismo.

3. La Agrupación de Interés Urbanístico (en adelante AIU) en calidad de entidad que mantenía la condición de agente urbanizador conjuntamente con la mercantil VASSOT TRADE, con fecha 18 de mayo de 2007 presentan "Texto Refundido de Homologación de Plan Parcial, la Propuesta de Convenio entre Agente Urbanizador y Ayuntamiento, la Escritura de Cesión de la Condición de Agente Urbanizador y Modificaciones y Condicionantes Impuestos por el Ayuntamiento al Proyecto de Urbanización que contenía el Programa de Actuación Integrada del sector IP-1, 2, y 3, suelo industrial de Burjassot" que atiende a las exigencias del Acuerdo de 31 de enero de 2006. El texto refundido fijaba:

(...) El presente documento delimita un nuevo sector y MANTIENE en su mayor parte la clasificación como suelo urbanizable para uso industrial afectando a 118.431 m²s de suelo clasificado actualmente como urbanizable por el PGOU de Burjassot y a 89.595 m²s clasificado como suelo no urbanizable y que se reclasifican como urbanizable (...).

4. Paralelamente, la sociedad INMOTEC, S.A., que había participado en el concurso para ser "agente urbanizador", había planteado proceso ante los Juzgados C.A. de Valencia, la AIU, VASSOT TRADE e INMOTEC, S.A. llegaron a un acuerdo para que esta última desistiera del proceso, a cambio, constituyeron una sociedad - DESARROLLO INDUSTRIAL Y TERCIARIO EL BARRANQUET S.L.- (actual demandante) constituida por la AIU y VASSOT TRADE en la que se integran como socios ambas entidades más los propietarios del suelo para cumplir la cesión del metro a metro del art. 13.6 de LOTPP; los propietarios del suelo de la red estructural viaria del tramo de la circunvalación Burjassot-Godella; y los propietarios del suelo correspondiente a los terrenos afectados por el expediente expropiatorio seguido por la Conselleria denominado "OF1V30400 SUPRESIÓN DE LOS PASOS A NIVEL B-1 EN EL PK 14.712 Y B-2 EN EL PK 14.292 DE LA LÍNEA DE FGV BÉTERA - VALENCIA (EXPT. 2000/1).

5. Tras la paralización del PAI, se suscribe un convenio entre el Ayuntamiento y la empresa que había sido designada como urbanizadora, hoy demandante, el 29 de marzo de 2011. A través del convenio se acuerdan una serie de determinaciones para la

configuración del Sector TER-2 en la Revisión del PG que inicia su tramitación.

6. Desde el convenio en 2011 hasta la aprobación definitiva del PGOU en el sector cuestionado ha evolucionado -a criterio de la empresa demandante-:

- (i) la reducción de la superficie computable del sector - pero manteniendo la superficie del área reparcelable para incorporar las adscripciones de Red Primaria, y la cesión del 13.6 de la LOTPP;
- (ii) el incremento del suelo dotacional, finalmente añadiendo a todo lo previsto la necesidad de un Colegio y la reducción de más de 7.000 metros cuadrados de la huella edificable de un Sector predominantemente Terciario;
- (iii) la reducción del IEB sobre lo previsto inicialmente en el PGOU;
- (iv) la reducción de la edificabilidad total a materializar en el Sector, etc.

7. Una vez aprobado el PGOU de Burjassot y publicado el mismo, la empresa demandante formula demanda con las siguientes pretensiones:

A. Anule las determinaciones del PGOU de Burjassot relativas al desarrollo del Sector TER-2 (Ficha de Planeamiento y Gestión) y determinaciones complementarias y concordantes con las mismas, por ser contrarias a Derecho y en su lugar determine que la ordenación del Sector TER-2 ha de contemplar una edificabilidad realmente materializable por los propietarios que cuantificamos, conforme al informe de Arquitectura, en 86.653,73 m²techo terciario;

B. Junto a lo anterior, como situación jurídica individualizada, acuerde el reconocimiento de una indemnización económica a favor de esta parte, equivalente al perjuicio causado a los propietarios del sector por la vinculación singular que la ordenación del mismo establece para los terrenos incluidos en dicho Sector (cesión del metro a metro de la Huerta Protegida, expedientes expropiatorios cuyos derechos se han de materializar en el sector, red primaria adscrita, etc...) que conforme al informe de Arquitectura se valora en 30.983.102,16 €;

O, subsidiariamente se cuantifique esa indemnización por la vinculación singular que la ordenación del mismo establece para los terrenos incluidos en dicho Sector (cesión del metro a metro de la Huerta Protegida, expedientes expropiatorios cuyos derechos se han de materializar en el sector, red primaria adscrita, etc...) aplicando los valores de repercusión contemplados en el propio Informe de Viabilidad Económica del PGOU aprobado definitivamente, lo que ascendería a 12.925.772,7 EUROS.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - En el presente proceso la parte demandante DESARROLLO INDUSTRIAL Y TERCIARIO EL BARRANQUET S.L. interpone recurso contra “acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 10 de abril de 2019 por el que se aprueba de forma definitiva el PGOU de Burjassot (BOP de Valencia 4 de julio de 2019)”.

SEGUNDO. -Los motivos del recurso por la parte demandante son los siguientes:

1. El Sector TER-2 delimitado por el PGOU resulta inviable económicamente atendiendo a que más del 50% del aprovechamiento reconocido en el mismo tiene valor “0” en el mercado.
2. Necesidad de que el sector sea viable económicamente para que sea conforme a la legislación urbanística.
3. La ordenación del sector ter-2 no permite la equidistribución de beneficios y cargas y supone un tratamiento desigual y singularizado respecto del resto de sectores de suelo urbanizable de iguales condiciones.
4. La ordenación del sector ter-2 contemplada en el PGOU genera una vinculación singular para los propietarios del sector de la que nace el derecho indemnizatorio a favor de mi representada.

TERCERO. -Previamente, tanto la Generalidad Valenciana como el Ayuntamiento de Burjassot, alegan inadmisibilidad parcial del recurso en relación con las pretensiones indemnizatorias, conforme el art 69 b) y 19. 1 de la Ley Jurisdiccional por falta de interés legítimo de la mercantil actora.

Las Administraciones esgrimen dos argumentos para respaldar su excepción procesal: (1) la acción urbanística es una acción pública donde las partes no tienen que argumentar su legitimación; (2) No cabe plantear pretensión indemnizatoria por parte de la empresa demandante basada en acción de responsabilidad patrimonial en su condición de agente urbanizador.

Respecto al punto primero, es cierto que existe una tradición histórica que recogen todas las leyes del suelo -en el actual RDLeg. 7/2015 en el art. 5.f)- en el sentido de que cualquier ciudadano puede ejercitar acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística sin necesidad de justificar las razones del ejercicio de la acción; ahora bien, no siempre que se ejercita una acción urbanística necesariamente se está ejercitando una acción pública. En nuestro

caso, la demanda no se plantea como agente urbanizador sino como empresa que aglutina la mayor parte de los propietarios:

(...) constituida por la AIU, VASSOT TRADE e INMOTEC, S.A. en la que se integran como socios ambas entidades más los propietarios del suelo para cumplir la cesión del metro a metro del art. 13.6 de LOTPP; los propietarios del suelo de la red estructural viaria del tramo de la circunvalación Burjassot - Godella; y los propietarios del suelo correspondiente a los terrenos afectados por el expediente expropiatorio seguido por la Conselleria (...).

A mayor abundamiento en el escrito de conclusiones, respondiendo la excepción procesal, la parte demandante aportó como documento 1 adjunto al escrito de 24 de septiembre de 2020: escritura de elevación a público del Acuerdo de la AIU Nuevo Sector IP-1, 2 y 3 de Burjassot y Vassot Trade, S.L. otorgada ante el Notario de Valencia, Don Alberto Domingo Puchol, en fecha 10 de mayo de 2007, bajo el número 1.828 de su Protocolo. En dicho documento se regulan las relaciones económicas de sus integrantes, disponiendo que:

a. *(...) La participación de los propietarios de terrenos en las cargas de urbanización, será conforme los metros cuadrados de suelo de que sean titulares dentro del ámbito, si bien el beneficio que finalmente se produzca como consecuencia de la gestión del programa, será íntegramente percibido por la sociedad que ostentará la condición de Agente Urbanizador y, por tanto, se distribuirá entre sus accionistas en función de su participación en el capital social (...).*

b. Del mismo modo, el Acuerdo Séptimo de dicha Escritura establece claramente que la nueva sociedad tenía que ser adjudataria de la condición de Agente Urbanizador -es decir, la aquí demandante-:

(...) se compromete a gestionar un acuerdo con Conselleria que recoja la propuesta que a continuación se indica respecto de los propietarios de los terrenos afectos al expediente de expropiación instado por la Conselleria de Obras Públicas y Transportes, por el Proyecto de Supresión de los pasos a nivel (...).

En cuanto al protocolo alcanzado entre Conselleria y el Ayuntamiento de Burjassot, respecto del soterramiento de las vías del tren, el futuro agente urbanizador gestionará por cuenta de los propietarios afectados, obtener y ceder para la Administración actuante, con cargo al programa, los terrenos que sean necesarios para la ejecución de tales obras".

c. Documento 2 adjunto al escrito de 24 de septiembre de 2020: consistente en el Acta Notarial de ratificación y concreción de acuerdos adoptados en la Junta General de la Agrupación de Interés Urbanístico “Nuevo Sector IP1 - 2- 3 de Burjassot” en orden a la formación de la mercantil Desarrollo Industrial y Terciario El Barranquet, S.L. en la que se indica claramente que:

(...) las mercantiles que se indican y los señores comparecientes que a continuación se relacionan, son dueños de las fincas que se reseñan seguidamente, ubicadas en el Sector IP-1, 3 y 3 de Burjassot (...).

Para salvaguardar los derechos e intereses de los propietarios del sector, entre los acuerdos comprendidos en dicho Acta se estableció también un “derecho de tanteo y retracto recíproco en caso de venta de los terrenos que posean cada uno de los intervinientes dentro del ámbito de la presente actuación urbanística principiada, a favor de aquellos otros intervinientes, en proporción a los intereses que ostentan en la sociedad”.

Vamos a desestimar la excepción de falta de legitimación parcial, puntualizamos que en el suplico de la demanda se solicita la anulación del PGOU en lo que se refiere la ordenación del Sector TER-2; obviamente, de estimar esta pretensión no podríamos fijar indemnización ya que desaparecerían las posibles “vinculaciones singulares” una vez decretada la nulidad.

CUARTO. -En cuanto a la viabilidad económica del sector, se recoge en los números 4 (sostenibilidad económica de las infraestructuras a financiar por las Administraciones públicas) y 5 (viabilidad económica 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) del art. 22 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 y art. 30 de la Ley 5/2014 que recoge de forma sucinta los mismos conceptos, todo ello con las puntualizaciones llevadas a cabo en las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 1428/2018 de 7 de septiembre de 2018-rec. 2339/2017, núm. 1466/2018 de 4 de octubre de 2018-rec. 2976/2017, núm. 197/2020 de 14 de febrero de 2020-rec. 7649/2018.

La competencia del Estado para la solicitud de este informe fue ratificada Tribunal Constitucional en su sentencia 141/2014, de 11 de septiembre (ECLI:ES:TC:2014:141), al considerar que la competencia para la aprobación del mencionado precepto (artículo 15.4º Ley 8/2007) por el Estado no debía vincularse a las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que en nada se condicionaba por el precepto, sino que la exigencia tenía “una

garantía de clara finalidad económica. Una regla que asegura que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, la Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que sea prevean puedan tener en los sectores productivos -que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo-, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios. La norma establece, en suma, una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en los arts. 149.1.13 y 149.1.14 de la Constitución Española. Doctrina matizada por la STC 142/2017 respecto del art. 22.5 del RDLeg. 7/2015.

QUINTO. -En nuestro caso, se cuestiona la viabilidad económica del PGOU de Burjassot referida al Sector de Suelo Urbanizable Terciario identificado como TER-2 en el propio PGOU. La parte demandante toma como punto de partida la aprobación provisional del PAI y sobre todo el convenio urbanístico firmado en 2011 y va fijan la evolución del PGOU de Burjassot, procede examinar el régimen jurídico de estos convenios.

Se recogieron en la disposición final sexta de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, que se remitía a la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable, establecía como premisa que se formalizasen bien con motivo de la ejecución del planeamiento o en relación con la formulación y aprobación de planes o cualesquiera instrumentos de ordenación y gestión urbanística. Criterio que recogió la disposición adicional cuarta de la Ley Valenciana 4/2004 y disposición adicional cuarta de la Ley 16/2005 o art. 172 de la Ley 5/2014.

Desde el prisma jurisprudencia, los convenios urbanísticos, aunque tengan por objeto la revisión, modificación o desarrollo del planeamiento urbanístico no se hallan conectados con el mismo, es decir, mantienen su autonomía. La sentencia de la Sala Tercera Sección Quinta del Tribunal Supremo de 28.02.2011 (fd. 3) pone de relieve esta interpretación:

(...)La doctrina de esta Sala sostiene, en efecto, que los convenios urbanísticos constituyen la manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas; que la misma puede tener por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor y que, aunque el convenio o acto convencional en cuestión se dirija a preparar y poner en marcha una alteración del planeamiento, constituye una realidad o un acto sustantivo independiente del procedimiento de

modificación o revisión del Plan (Sentencias de 6 de febrero de 2007, 3 de febrero de 2003, 7 de octubre de 2002, 31 de enero de, 9 de marzo de 2001, 24 de junio de 2000 ó 15 de marzo de 1997)(...).

La autonomía de ambos instrumentos, convenio urbanístico e instrumento de planeamiento o gestión, significa que, aunque la Sala llegase a la conclusión que la firma del convenio urbanístico conllevaba la obligación del Ayuntamiento de definir una determinada programación del suelo, la negativa por parte del mismo no conllevaría su nulidad. Así lo han puesto de relieve numerosas sentencias de esta Sala y el Tribunal Supremo (sirva de ejemplo, la sentencia de la Sala Tercera Sección Quinta-23.12.2010)

(...) los indicados convenios tienen efectos entre las partes y obligan a los que lo suscriben, si bien no imponen al planificador a seguir un modelo urbanístico determinado, que mantiene indemne su potestad discrecional, toda vez que el ejercicio de tal potestad no es disponible por vía contractual, y ha de estar, en todo caso, presidida por el interés general (...).

Habilita a las partes a resolver el convenio con devolución de las correspondientes prestaciones; *en caso de imposibilidad, a indemnizar daños y perjuicios conforme al art. 1124 del Código Civil.* La sentencia de la Sala Tercera Sección Quinta de 8.11.2012, tras poner de relieve la falta de fuerza vinculante de los convenios no los anula, matiza:

(...)La cuestión ha sido contestada de forma unívoca por la jurisprudencia, que con reiteración viene declarando que no resulta admisible una disposición de la potestad de planeamiento por vía contractual, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, pues la potestad de planeamiento ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores. Así, en sentencia de esta Sala de 30 de junio de 2008 (casación 4178/04) puede verse una reseña de la jurisprudencia referida al principio de la indisponibilidad de las potestades de planeamiento por vía convencional, en la que reiteradamente se afirma que las exigencias del interés público que justifican tales potestades implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en los convenios que la Administración concierte con los administrados; que las competencias jurídico- públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias, por lo que no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual; o que, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, la potestad de planeamiento ha de

actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración de lo convenido (sentencias, entre otras muchas, de 7 de febrero, 30 de abril y 13 de julio de 1990, 21 de septiembre y 20 de diciembre de 1991, 13 de febrero, 18 de marzo, 15 de abril y 27 de octubre de 1992, 23 de junio, 19 de julio y 5 de diciembre de 1994, 15 de marzo de 1997, 29 de febrero de 2000 o 7 de octubre de 2002 (...).

La doctrina de esta sentencia es que el convenio no puede interferir en la potestad de planeamiento de la Administración, se trata de una función pública indisponible en cuanto tal (art. 3.1 del RDLeg 2/2008 o 4.1 del RDLeg 7/2015, recogida en todas las leyes del suelo que le precedieron), lo que no es óbice para la firma de los convenios urbanísticos y su incumplimiento supone la devolución recíproca de las prestaciones o indemnización de daños y perjuicios. En nuestro caso, la firma del convenio no produjo cesiones o pagos anticipados; por tanto, nos puede servir como parámetro de la evolución en la elaboración del PGOU de Burjassot pero su incumplimiento no conllevaría la nulidad total o parcial del PGOU. Reconocemos que desde la aprobación del convenio 2011 hasta la aprobación del PGOU, se ha ido añadiendo cargas y reduciendo aprovechamientos, tal como relata la parte demandante en el antecedente de hecho decimotercero, decimocuarto y decimoquinto de su demanda (folios 12 a 23).

SEXTO. -En cuanto al motivo de impugnación primero, vamos a analizar la situación del Sector tomando como referente tres informes: uno, presentado por la empresa demandante de ARQUITASA, sociedad de tasación suscrito por arquitecto Francisco Camino Arias y técnico D. Juan José Fernández Llópez y dos presentados por las Administraciones demandadas de D. Francisco J. Ávila Fernández Arquitecto (Territorio, Arquitectura y Medio Ambiente) y D. Gerardo Roger Fernández Fernández, Arquitecto (PAU Urbanismo S.L.P.).

Los tres informes coinciden en la buena situación geográfica del TER-2, Se accede por la CV-35 (pista de Ademuz / Av. Cortes Valencianas) y por la Avenida de Burjasot de la capital valenciana que tendremos ocasión de matizar.

La zona dispone de acceso directo desde la Ronda Nord (CV-30). El informe de Arqitasa centra su punto de mira en el exceso de dotaciones que hacen inviable el TER-2 por exceso de cargas:

- A. Según Plan General Adaptación a la LUV de Burjassot 2.019
- Calificación del Suelo: Uso Terciario-Comercial
- Superficie Computable: 90.577,00 m² suelo

- Índice de Edificabilidad Bruta: 2,00 m²t/m²s
- Edificabilidad: 181.154,00 m² techo
- Reserva mínima zonas verdes: 17.500 m²s
- Reserva mínima educativa: 7.000 m²s (estándar mínimo de Consellería de Educación)
- Edificabilidad máxima residencial: 0,60 m²t/m²s
- Sistemas Estructurales Adscritos: 0,00 m² (PJL 6-8, PJL 6-9, RV)
- Superficie Área de Reparto: 90.577,00 m² suelo
- Aprovechamiento Tipo del Área de Reparto: 1,9594 ua/m² s
- Aprovechamiento Tipo del Área Reparcelable: 0,817 m² t/m² s
- Superficie PNL: 126.705 m²s
- Aprovechamiento Subjetivo: 90 %
 - Superficies Edificables del Sector: 181.154,00 m² techo totales
 - Edificabilidad Residencial Libre: 0 m²t
 - Edificabilidad Residencial Protegida: 36.795 m²t
 - Edificabilidad Terciaria: 144.359 m²t
 - Cesiones Red Secundaria: A definir en Plan Parcial según estándares mínimos

B. Por otra parte, se ha podido deducir de la memoria del Plan General Adaptación a la LUV de Burjassot 2.019 algunas de las reservas planteadas por el mismo para la Red Primaria y Secundaria, siendo estas las siguientes:

- Superficie Red Primaria Incluida (Red Viaria): 16.416,00 m² suelo
- Superficie Red Primaria Equipamiento (Educativo): 7.000,00 m² suelo
- Superficie Red Secundaria Zonas Verdes: 17.500,00 m² suelo
- Superficie Red Secundaria Red Viaria: 4.528,85 m² suelo.

C. Con independencia de los parámetros anteriores, en ambos casos se debería calcular las reservas mínimas exigibles por la legislación urbanística vigente, concretamente por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, y en concreto las establecidas en el Anexo IV, punto 4.1 y 4.2, y en el punto 5.2 y 5.6. Una vez calculadas dichas reservas mínimas deberán comprobarse si con las establecidas por el Plan General es suficiente para cumplir con dichos mínimos o debería añadirse más superficie de suelo destinada a red secundaria.

D. En cuanto a la superficie total construible. Según Plan General Adaptación a la LUV de Burjassot 2.019:

- Superficies Edificables del Sector: 181.154,00 m² techo totales
- Edificabilidad Residencial Libre: 0 m²t
- Edificabilidad Residencial Protegida: 36.795 m²t
- Edificabilidad Terciaria: 144.359 m²t.

E. Teniendo en cuenta las previsiones mínimas de cesión de la red secundaria establecidas en el PGOU de 2019, nos encontramos:

a) No es preciso complementar los suelos de cesión destinados a zona verde de red secundaria, en tanto que el propio PGOU aprobado definitivamente exige, de partida, 17.500 m²s (superiores a los derivados de la aplicación de los estándares, como hemos visto).

b) Sin embargo, es preciso complementar los suelos de cesión obligatoria destinados a equipamiento en tanto que el PGOU aprobado definitivamente. Así, si bien la Ficha de Gestión y Planeamiento no destina una reserva mínima de suelo dotacional de red secundaria con destino a equipamiento, hay que tener en cuenta que se imputa al sector TER-2 la cesión de una parcela de mínimo 7.000 m²s con destino a equipamiento educativo.

Por tanto, la superficie de cesión se deberá complementar a través de las previsiones del Plan Parcial, en 11.887,85 m²s - 7.000 m²s = 4.887,85 m²s de cesión adicional con destino a equipamiento.

De ello se desprende que, de la superficie resultante indicada anteriormente de 45.133 m²s susceptible de albergar el aprovechamiento lucrativo -lo que en el Informe Arqutasa se identifica como "huella edificable"- aún debe detraerse 4.887,85 m²s adicional, arrojando una superficie total definitiva destinada a aprovechamiento privado lucrativo de 40.244,40 m²s privado o huella edificable.

E. Termina el informe (apartado 8.4) analizando cual sería el producto inmobiliario realmente ejecutable para que pueda ser comercializado adecuadamente por los propietarios del sector y se obtiene que el techo edificable óptimo terciario comercial es de 86.653,73 m² techo terciario, por lo que existiría una edificabilidad no materializable, ficticia, no real, que en el fondo esconde un perjuicio para los propietarios del Sector que se cuantifica en 57.705,27 m²techo terciario y 36.795.00 m²techo residencial.

Las críticas que realizan el resto de los informes obrantes en las actuaciones son:

1. El método de valoración. En la página 15 del informe de ARQUITASA, se afirma que "De acuerdo con lo dispuesto en la O.M. ECO 805 de 27 de marzo de 2002, dada la tipología y condiciones del suelo valorado y sus circunstancias urbanísticas, se opta por aplicar el Método Residual Dinámico para determinar el Valor de Mercado", es decir, se opta por aplicar la Orden Eco 805 y el método residual dinámico.

2. La valoración del propio PGOU de la que parte el dictamen de D. Gerardo Roger arroja un valor inicial del suelo de 47,60 m²s y un valor residual suelo de 180,40 m²s. Como se puede observar, los resultados anteriores arrojan un beneficio del 379% sobre el Valor Inicial del Suelo, porcentaje más que suficiente para garantizar la Viabilidad Económica de la Actuación

3. Las conclusiones de ambos dictámenes serían las siguientes:

a) La estratégica localización urbana de los suelos correspondientes al Sector TER-2 en explícita proximidad al centro urbano de Burjassot y, sobre todo, a la zona de la Avenida de las Cortes Valencianas, zona de "alto standing" dotada de edificios emblemáticos de uso Residencial y Terciario (Comercial, Hotelero etc.), pone de manifiesto la relevante renta de posición que presentan los productos inmobiliarios que se deriven del desarrollo del Sector, no pudiendo mantenerse con un mínimo rigor profesional, que no resulten rentables los usos Residenciales, tanto de Vivienda de Renta Libre como de Vivienda Protegida, así como los usos Terciarios y Comerciales a implantar en su suelo.

b) De hecho, como prueba fáctica de dicha rentabilidad se demuestra con el resultado de la Memoria de Viabilidad Económica tanto la realizada en el Plan General de Ordenación, como la realizada a fecha actual aplicando los Valores de Repercusión de Suelo correspondientes a los usos Terciario y de Vivienda Libre y Protegida extraídos de un riguroso y actualizado Estudio de Mercado; En ambos Estudios de Viabilidad Económica se pone de manifiesto la explícita rentabilidad deducida de la diferencia entre los Ingresos y Gastos que comporta el desarrollo ejecución del Sector TER-2, resultado que, por otro lado, es normal en los procesos de reclasificación de suelo (superior en ambos casos a 250 %).

SEPTIMO. -Procede en este momento hacer una valoración y crítica de los diferentes dictámenes. El informe de ARQUITASA tiene como deficiencia el método de cuantificación; en efecto, tomo como método de cuantificación la O.M. ECO 805 de 27 de marzo de 2002, dada la tipología y condiciones del suelo valorado y sus circunstancias urbanísticas, se opta por aplicar el Método Residual Dinámico para determinar el Valor de Mercado", es decir, se opta por aplicar la Orden Eco 805 y el método residual dinámico (pág. 16), debió aplicar el RDLeg 7/2015 y Real Decreto 1492/2011.

Respecto al informe del propio PGOU de D. Francisco J. Ávila Fernández Arquitecto (Territorio, Arquitectura y Medio Ambiente) ampliado para este sector en este proceso y D. Gerardo Roger Fernández Fernández, Arquitecto (PAU Urbanismo S.L.P.) aportado por la Generalidad Valenciana, parten de la buena posición del Sector objeto de debate y delimita una zona de 4 Km x 2:

(...) rectángulo de 4 Km. x 2 Km., zona urbanizada que integra parte del suelo Urbano de Burjassot y parte del Urbano del municipio de Valencia, precisamente el correspondiente el entorno contiguo y próximo a la Avenida de las Cortes Valencianas. De hecho, tal como se puede constatar, el centro del Sector se encuentra a 1.000 m. del centro urbano de Burjassot y a 1.000 m. (es decir, a 10 minutos de desplazamiento a pie) de la zona edificada más significativa de la Avda. de las Cortes Valencianas, distancias que muestran, sin más argumentaciones adicionales, la muy favorable posición de centralidad, de renta de posición y de demanda de mercado que caracteriza geoestratégicamente al Sector TER-2. (...).

La posición de ARQUITASA no supone negar la buena posición del Sector, aunque niega con toda razón que se pueda ir a andando con una autopista de 8 carriles y barreras por todas partes, por ejemplo, el propio hospital IMED impide ir en línea recta al constituir una barrera por la existencia de un túnel para pasar al otro lado de la autopista. Discrepa igualmente respecto a la hipotética rentabilidad. En un radio de 4 km en Valencia puede encontrar las zonas mas ricas y prósperas y las más pobres. Además, tomando como punto central la avenida de las Cortes Valencianas en Valencia existen tres “centros comerciales relativamente cercanos”: Nuevo Centro, Centro Comercial Arena Multiespacio, Centro Comercial Gran Turia. A ello debemos añadir que los Centros Comerciales, de gran auge en épocas anteriores, se están viendo seriamente afectados por el comercio electrónico.

OCTAVO. -Hemos examinado el minucioso informe de D. Gerardo Roger su metodología es correcta y fija una rentabilidad del sector del 250 % similar a la pericial aportada por el Ayuntamiento. El PGOU toma como testigos del Casco Urbano de Burjassot y el de los Testigos Comerciales el Casco Urbano de Valencia y el dictamen de D. Gerardo Roger con referencia al uso Residencial Plurifamiliar al disponer de dos tipos de localizaciones urbanas diferenciadas, Burjassot y Avda. de las Cortes Valencianas, resulta conveniente distribuir los testigos entre ambas localizaciones para, aplicando el principio de prudencia, determinar un valor promedio entre ambas; en definitiva, toma como parámetro una de las zonas punteras de Valencia (ciertamente la más próxima), pero a 3 km existe zonas muy deprimidas como el Barrio la Coma donde los precios no se acercan a los mostrados en el informe.

El informe de ARQUITASA no lo admitidos en cuanto a los métodos de cálculo, pero lo asumimos en cuanto a los aprovechamientos, tal como recogemos en el fundamento de derecho quinto. Como afirma en el fundamento de derecho primero de la demanda:

(...) los parámetros urbanísticos que derivan de la aprobación definitiva del PGOU en cuanto a aprovechamiento lucrativo y cesiones de suelo obligatorias y gratuitas incorporados al cuadro indicado en el Antecedente Decimosegundo de este escrito de demanda.

A la vista de dichos datos, no ofrece duda alguna que la superficie total computable del sector de 90.577 m²s se verá disminuida mediante las cesiones gratuitas de suelo dotacional a 45.133 m²s REDUCIENDOSE ENORMEMENTE el suelo susceptible de aprovechamiento lucrativo privado:

$90.577 - 7.000$ (equipamiento educativo) - 16.416 (red primaria viaria) - 4.528 (red secundaria viaria) - 17.500 (red secundaria zonas verdes) = 45.133 m²s (...).

A estas cesiones se deben añadir las previstas por la LOTUP en su Anexo IV que recoge las siguientes cesiones que más allá y al margen de las previstas en la ficha de planeamiento y gestión del sector, serán exigibles cuando se tramite el Plan Parcial que establezca la Ordenación Pormenorizada del Sector TER-2 (vide Disposición Transitoria Primera LOTUP).

(...) hay que tener en cuenta que se imputa al sector TER-2 la cesión de una parcela de mínimo 7.000 m²s con destino a equipamiento educativo.

Por tanto, la superficie de cesión se deberá complementar, a través de las previsiones del Plan Parcial, en 11.887,85 m²s - 7.000 m²s = 4.887,85 m²s de cesión adicional con destino a equipamiento.

De ello se desprende que, de la superficie resultante indicada anteriormente de 45.133 m²s susceptible de albergar el aprovechamiento lucrativo -lo que en el Informe Arquitasa se identifica como "huella edificable"- aún debe detraerse 4.887,85 m²s adicional, arrojando una superficie total definitiva destinada a aprovechamiento privado lucrativo de 40.244,40 m²s privado o huella edificable. (...).

Con estos parámetros, en modo alguno contradichos por los dictámenes periciales que aporta la Administración, vamos a estimar el recurso en cuanto a la solicitud de anulación las determinaciones del PGOU de Burjassot relativas al desarrollo del Sector TER-2 (Ficha de Planeamiento y Gestión) y determinaciones complementarias y concordantes con las mismas, por ser contrarias a Derecho. En cuanto que las dos peticiones singulares no podemos dar lugar:

A) En cuanto a como debe quedar la edificabilidad del sector, no vamos a dar lugar por impedirlo el art. 71.2 de la Ley 29/1998, el Tribunal estaría configurando el sector.

B) No podemos fijar indemnizaciones por el perjuicio causado a los propietarios del sector por la vinculación singular que la ordenación del mismo establece para los terrenos incluidos en dicho Sector (cesión del metro a metro de la Huerta Protegida, expedientes expropiatorios cuyos derechos se han de materializar en el sector, red primaria adscrita, etc....) que conforme al informe de ARQUITASA se valora en 30.983.102,16 € o 12.925.772,7 €. Las hipotéticas vinculaciones singulares lo eran en función de la ordenación que hemos anulado, por tanto, no existe perjuicio económico.

NOVENO. -De conformidad con el art. 139.2 de la Ley 29/1998, no procedería imponer las costas a la parte al tratarse de una estimación parcial.

Vistos los artículos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso de planteado por DESARROLLO INDUSTRIAL Y TERCIARIO EL BARRANQUET S.L. representada por la Procuradora Dña. PILAR OBÁÑEZ MARTÍ y asistida por el Letrado D. JOSÉ VICENTE BERENGUER MULA contra “acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 10 de abril de 2019 por el que se aprueba de forma definitiva el PGOU de Burjassot (BOP de Valencia 4 de julio de 2019). SE ANULAN LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS, en concreto, LAS DETERMINACIONES DEL PGOU DE BURJASSOT RELATIVAS AL DESARROLLO DEL SECTOR TER-2 (FICHA DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN) Y DETERMINACIONES COMPLEMENTARIAS Y CONCORDANTES CON LAS MISMAS, POR SER CONTRARIAS A DERECHO. SE DESESTIMAN EL RESTO DE LAS PRETENSIONES. Sin costas.

Esta Sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016).

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

PUBLICACION. - Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente del presente recurso, estando celebrando Audiencia Pública esta Sala, de la que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico,