



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
Sección: 002  
VALLADOLID

65588

C/ ANGUSTIAS S/N

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001495

Sobre URBANISMO

De AEDENAT VALLADOLID

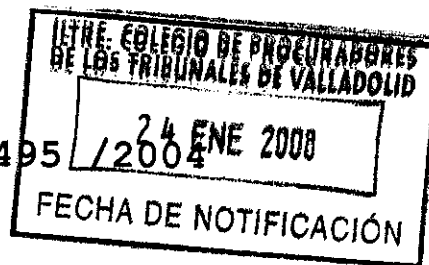
Abogado: Sra. GALLEGO.

Procuradora: Sra. FERNÁNDEZ MARCOS.

Contra: CONSEJERIA DE FOMENTO, AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID . , CAMINO VIEJO DE SIMANCAS C.B.  
, IBERDROLA INMOBILIARIA, S.A.

Representantes: LETRADO COMUNIDAD, LETRADO AYUNTAMIENTO,

Procurador Sr. MUÑOZ SANTOS.



SENTENCIA NÚMERO 2530

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA.

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ.

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO.

En Valladolid, a veinte de diciembre de dos mil siete.

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 desestimación por silencio del recurso de reposición formulado por AEDENAT VALLADOLID, Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza, contra la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, de 18 de agosto de 2003 (Orden FOM/1084/2003), por la que se aprobó definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, con las salvedades que en la misma se indican, Orden publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León número 165 de 27 de agosto 2003.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: AEDENAT VALLADOLID, Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza, representada por la Procuradora Sra. Fernández Marcos y defendida por la Letrado Sra. Gallego Mañueco.

Como demandada: Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León), representada y defendida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Como codemandadas: Ayuntamiento de Valladolid, representado y defendido por el Letrado Sr. Lavín Deza, IBERDROLA INMOBILIARIA, S.A. (antes "APEX 2000, SAU") y CAMINO VIEJO DE SIMANCAS, C.B. representadas por el Procurador Sr. Muñoz Santos y defendidas por el Letrado Sr. Trillo-Figueroa Martínez-Conde, la primera, y por el Letrado Sr. Martínez Méndez, la segunda.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Javier Oraá González.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, y una vez recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se declare la nulidad de la Orden FOM/1084/2003, de 18 de agosto, sobre la modificación del PGOU de Valladolid para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, o subsidiariamente la anulación de la clasificación del suelo contenida en la normativa, planos y memoria incluidos en el PGOU que se aprueba con esta norma, todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada.

Por OTROSI se interesó el recibimiento a prueba del recurso.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación de la Administración Autonómica demandada, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal que se



dicte sentencia desestimando íntegramente el recurso contencioso administrativo interpuesto, con expresa imposición de costas a los parte recurrentes.

TERCERO.- En el escrito de contestación de la Administración municipal codemandada, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se desestime el presente recurso, con expresa imposición de costas a la demandante.

CUARTO.- En el escrito de contestación de la parte codemandada APEX 2000, SAU (ahora IBERDROLA INMOBILIARIA, S.A.), con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso, con la imposición de las costas a la parte recurrente.

QUINTO.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que obra en autos.

SEXTO.- Presentado escrito de conclusiones por la parte actora, por el Ayuntamiento de Valladolid y por la representación de IBERDROLA INMOBILIARIA, S.A., se señaló para votación y fallo del presente recurso el pasado día dieciocho de diciembre.

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

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Interpuesto por AEDENAT VALLADOLID, Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio del recurso de reposición formulado por la misma contra la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, de 18 de agosto de 2003 (Orden FOM/1084/2003), por la que se aprobó definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valladolid para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), con las salvedades que en la



misma se indican, Orden publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León número 165 de 27 de agosto de 2003, pretende la Asociación recurrente que se declare la nulidad de dicha Orden o, subsidiariamente, que se anule la clasificación del suelo contenida en la normativa, planos y memoria incluidos en el PGOU por ella aprobado, pretensión que basa en motivos tanto formales como sustantivos. Antes sin embargo de abordar su examen, se juzga oportuno resaltar que, como han puesto de manifiesto las partes codemandadas en sus respectivos escritos de conclusiones, esta Sala ha fallado ya tres recursos que tenían por objeto el mismo acto aquí impugnado -de hecho todos se extendían, además, a los actos posteriores y en particular al documento refundido a cuya presentación quedaron supeditados los efectos de la aprobación definitiva de que se trata y que se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid número 48 de 27 de febrero de 2004- y que en esos procesos se suscitaron iguales cuestiones, desde luego, sin duda las procedimentales, a las que han sido planteadas en éste por la parte demandante, cuestiones que fueron rechazadas en base a una fundamentación que procede ahora mantener y reiterar (se trata de las sentencias **firmes** números 2719 y 2862 de 28 de noviembre y de 20 de diciembre de 2005 y de la número 1450 de 20 de julio de 2006).

SEGUNDO.- Centrados ya en el presente recurso, alega en primer lugar la actora en su demanda, que es el escrito en el que se acotan los términos del pleito, que son nulos los actos dictados prescindiéndose del procedimiento establecido, a cuyo fin, con cita del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, destaca como motivos de nulidad que la aprobación de la Modificación litigiosa en los términos en que se ha hecho atribuye a la Administración local la potestad para decidir el texto final que entrará en vigor, que se eligió la vía de la modificación en vez de la revisión a pesar de los grandes y graves cambios propuestos en el modelo urbano de la ciudad y que la aprobación debió hacerse por Decreto de la Junta, no bastando la simple Orden de la Consejería de Fomento, por alterarse la zonificación y el uso de zonas verdes. En cuanto al primer punto, que se basa en que las salvedades que acompañan a la aprobación definitiva de autos hacen ambiguo el texto aprobado, de modo que no se determina con precisión qué es lo que hay que modificar para que el plan sea plenamente aplicable, debe

indicarse que esta Sala tiene ya declarado que el artículo 54 LUCyL presenta una variación relevante con relación a lo que en su momento se estableció en la legislación estatal -en principio, y a salvo matizaciones jurisprudenciales posteriores, el artículo 132.3 del Reglamento de Planeamiento admitía sólo una de estas tres posibilidades: o aprobación pura y simple o denegación o suspensión de la aprobación para que el órgano que acordó la aprobación provisional subsanase las deficiencias- y que a tenor del mismo, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, la Consejería competente puede aprobar sin más el Plan elevado por el Ayuntamiento, denegar también sin más su aprobación o, en el supuesto de observar deficiencias, optar entre su directa subsanación -artículo 54.2.a)-, la suspensión de la aprobación para que el Ayuntamiento las subsane -artículo 54.2.b)- y la suspensión parcial de parte del Plan con aprobación definitiva del resto -artículo 54.2.c)-. Conviene precisar que con estas distintas y más amplias facultades que tiene ahora el órgano autonómico en el acto de aprobación definitiva de los Planes en virtud de lo dispuesto en el artículo 54.2 LUCyL, se pone de manifiesto que no se considera aplicable en el ámbito de esta Comunidad Autónoma el mencionado artículo 132.3 del Reglamento de Planeamiento, y por tanto la Jurisprudencia dictada en interpretación del mismo, toda vez que ese precepto es incompatible con la legislación urbanística autonómica como resulta del Decreto 223/1999, de 5 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1999, que ya estaba vigente cuando se dictó la Orden aquí recurrida. Así las cosas, hay que dejar claro que lo que resolvió la Consejería de Fomento fue la aprobación definitiva de la Modificación del PGOU de Valladolid y que las salvedades introducidas, salvo en la parte afectada por la suspensión parcial, en absoluto alteran el alcance de aquella decisión. Dicho esto, hay que añadir que en el párrafo a) del mencionado artículo 54.2 LUCyL se le permite al órgano competente para la aprobación definitiva la directa subsanación de las deficiencias observadas, mediante la introducción de las correcciones, modificaciones o innovaciones necesarias, que se señalarán en el acuerdo de aprobación, previsión de la que se hizo uso en la Orden recurrida al exigirse la presentación de un documento único que integrara las correcciones introducidas por el

propio Ayuntamiento "como consecuencia de los informes de la Ponencia Técnica y del Consejo Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio". Conviene subrayar que, como aduce el Ayuntamiento de Valladolid, fue el propio órgano autonómico el que al amparo del artículo 54.2.a) LUCyL introdujo o estableció las distintas subsanaciones, las indicadas tanto por la Ponencia Técnica como por el mencionado Consejo Regional de Urbanismo, órganos de esa Consejería, y que por consiguiente no es verdad que con la aprobación definitiva aquí enjuiciada se atribuyera potestad alguna a la Administración local y mucho menos la de decidir el texto final que habría de entrar en vigor. Debe reseñarse, para terminar esta cuestión, que la salvedad b) contenida en la Orden que aquí interesa encaja sin dificultad en la hipótesis de aprobación definitiva del resto del Plan no suspendido -artículo 54.2.c) LUCyL- y que la condición impuesta, la presentación de un documento único que integre las correcciones, afecta no a la aprobación definitiva, que se insiste una vez más la realiza directamente la Orden impugnada, como expresamente se señala en ella, sino a los efectos de la misma. En cualquier caso y en relación con la alegada falta absoluta de procedimiento, es indudable que no existió tal y que a la aprobación inicial y provisional por parte del Ayuntamiento de Valladolid, tras dos trámites de información pública, siguió la aprobación definitiva del, como se verá, órgano competente.

TERCERO.- Idéntica suerte desestimatoria merece el segundo de los motivos formales que se hacen valer, el que sostiene que es inadecuado el trámite elegido por la Administración municipal, que optó por la modificación cuando a juicio de la actora la entidad de los cambios propuestos exigía la vía de la revisión. En relación con tal alegato, lo primero que hay que dejar sentado es que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Autonómica 5/1999 impone a los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes la obligación de adaptarse a esa Ley cuando procedan a la Revisión de su PGOU y en cualquier caso antes de cuatro años desde su entrada en vigor, adaptación que también podrá hacerse "mediante una modificación del Plan General". Quiere decirse, pues, que por expresa previsión legal cabe esa adaptación tanto vía Revisión como vía Modificación y que, precisamente por ello, en orden a decidir cuál se utiliza en el caso concreto no puede partirse de la entidad

de los cambios que necesariamente deben introducirse para adaptar el planeamiento a la legalidad ya vigente, por importantes que los mismos pudieran parecer. No sobra indicar, a este respecto, que como se refleja en su Exposición de Motivos la Ley de Urbanismo de Castilla y León ha introducido importantes novedades en relación con la legislación estatal anterior. Así, a título ejemplificativo, pueden destacarse la regulación del suelo clasificado como "rústico" -artículos 23 y siguientes-, en los que se distinguen diferentes categorías con distintos regímenes jurídicos establecidos en la propia Ley en la forma que en ella se contempla; la distinción entre ordenación general y ordenación detallada, que en la Exposición de Motivos se considera como "una novedad importante", correspondiendo al Plan General establecer las determinaciones de "ordenación general", como dispone el artículo 41, con la importante consecuencia -no prevista en la anterior legislación estatal- de que el Ayuntamiento, en los municipios que cuenten con Plan General, va a poder aprobar definitivamente las modificaciones del propio Plan que "no afecten a la ordenación general", en los términos previstos en los artículos 58.3.a) y concordantes de la Ley 5/1999. Asimismo, en la nueva Ley Autonómica se contemplan también como "novedad singular", según la Exposición de Motivos, criterios a observar por todos los instrumentos de planeamiento urbanístico sobre orientación del crecimiento urbano, delimitación de sectores, sostenibilidad, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, calidad urbana, cohesión social y equidistribución. Se establecen así, entre otras determinaciones, nuevos límites "máximos" de densidad - artículo 36.1 -, no solo en suelo urbanizable sino también en suelo urbano no consolidado, e incluso en suelo urbano consolidado, estableciéndose también nuevos sistemas generales y cuantificándose el sistema general de equipamientos con una superficie "no inferior" a 5 metros cuadrados por habitante, novedades todas que lógicamente deben tenerse en cuenta al adaptar el Plan a la nueva Ley que las contiene y que, pese a su entidad, no pueden por sí obligar a la Revisión de aquél cuando expresamente se autoriza que tal adaptación pueda hacerse mediante una Modificación del Plan. Llegados a este punto, hay que destacar que se entiende por Revisión la total reconsideración de la ordenación general establecida en los Planes (artículo 57 LUCyL) y que la parte actora no ha logrado acreditar que tal sea lo que ha tenido lugar en el supuesto de autos ya porque

tengan dicho alcance las determinaciones alteradas por razones de oportunidad a que se refiere el punto 2 del Antecedente de Hecho Segundo de la Orden impugnada ya porque se hayan producido otras modificaciones de aquella entidad distintas de las reflejadas en ese punto. En cualquier caso, se juzga oportuno subrayar que la parte recurrente no ha incidido siquiera en la cuestión relativa a cuáles deban ser las consecuencias derivadas de aprobarse una Modificación en el caso de que procediera la aprobación de una Revisión (no es cierto que en una modificación el Ayuntamiento sea autosuficiente, sic) y que, como se refleja en el cuarto Fundamento de Derecho de la Orden litigiosa, existe una sustancial identidad entre Revisión y Modificación desde el punto de vista procedimental, mientras que en el plano sustantivo o material es mayor el grado de exigencia de la segunda, como resulta de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 58 LUCyL. Menor esfuerzo exige, por fin, la desestimación del motivo del recurso según el cual debió aprobarse la modificación en cuestión por Decreto de la Junta de Castilla y León y no por Orden del Consejero de Fomento y ello porque a tenor del artículo 58.3.c) LUCyL ello sólo es así cuando la modificación del planeamiento tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos en el planeamiento, lo que en el caso apenas ha sido enunciado en la demanda y desde luego muchísimo menos probado, sin que evidentemente valga con la simple afirmación de que se produce una distinta zonificación sin indicar cuál ni dónde. ↵

CUARTO.- Centrados en los motivos sustantivos o de fondo, y una vez sentado que no cabe alegar sin más que una modificación del planeamiento sea ilegal por contradecir el planeamiento que precisamente se modifica, aduce la actora que la Orden recurrida infringe los artículos 14, 15, 20 y 21 de las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y Entorno en el término municipal de Valladolid (DOTVAENT) y que estos preceptos no han sido modificados por el Decreto 60/2004, de 13 de mayo, por el que se aprobó parcialmente la Modificación de dichas DOTVAENT, alegato que no puede tener el efecto postulado por aquélla. En efecto, lo primero que hay que dejar claro es que lo que en este proceso se impugna es la Orden de la Consejería de Fomento de 18 de agosto de 2003, mantenida al desestimarse el recurso de reposición



interpuesto contra ella, y que para enjuiciar su legalidad no puede ser determinante un acto posterior, el mencionado Decreto 60/2004. En segundo término, y esto en sí mismo basta para justificar la desestimación del presente recurso en el particular ahora examinado, es preciso poner de relieve que en la salvedad a) de la Orden FOM/1084/2003 se resuelve suspender la aprobación del Plan General en las áreas de suelo urbanizable no delimitado que contengan contradicciones con las vigentes DOTVAENT en tanto éstas no sean modificadas, fórmula que esta Sala ya ha señalado que podría ser más precisa pero que no es desde luego ilegal y que en cualquier caso, dado que se trata en definitiva de una aprobación suspendida, no solo no produce efectos -y la pretensión de la demandante no es evidentemente que los produzca- sino que no infringe las DOTVAENT, ni por tanto el principio de jerarquía normativa (tampoco el de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución que se cita en la demanda), en tanto en cuanto es precisamente esa contradicción con las mismas la que motiva que no se apruebe esa parte de la Modificación litigiosa.

QUINTO.- Con independencia de lo anterior, debe reseñarse que tiene razón la codemandada APEX 2000 SAU cuando subraya que las DOTVAENT constituyen una realidad normativa plural o heterogénea y que no cabe ignorar el distinto alcance o grado de aplicación de sus determinaciones (y ello por no hablar de que las mismas no se refieren solamente al término municipal de Valladolid, puesto que comprenden también los municipios que se indican en su artículo 2). En efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, las determinaciones de las diferentes instrumentos de ordenación del territorio, entre los que se encuentran las Directrices de Ordenación de ámbito subregional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.b) de ese mismo texto legal, pueden ser de aplicación plena -vinculantes-, de aplicación básica -vinculantes en cuanto a sus fines- y de aplicación orientativa -tienen el carácter de recomendaciones dirigidas a las Administraciones públicas, que podrán apartarse de ellas en los términos que se indican-. Así las cosas, es oportuno precisar que de los cuatro preceptos que la actora dice que se han infringido dos son de aplicación plena (el 14 y 15), uno de aplicación básica (el



20) y el último de aplicación orientativa (el 21). Con este punto de partida, hay que destacar que ni los dos primeros citados ni el último contienen normas o reglas sobre clasificación del suelo, por lo que malamente pueden ser desconocidos por las clasificaciones que pueda hacer el PGOU de Valladolid, y evidentemente mucho menos por las contenidas en la parte no aprobada o suspendida. De todas formas y dado que los artículos 14 y 15 son de aplicación plena (el grado simplemente orientativo del artículo 21 hace innecesaria toda consideración ulterior), se estima conveniente hacer alguna precisión más y señalar que uno y otro se encuentra dentro del Capítulo 4 del Título I de las DOTVAENT bajo la rúbrica Directrices para la "orientación" del crecimiento urbano, expresión la entrecomillada que al igual que las que encabezan cada uno de esos preceptos ("fomento" del crecimiento urbano el primero y "moderación" del crecimiento urbano el segundo) claramente hace explícito que de lo que se trata más bien es de articular principios inspiradores o de proporcionar normas hermenéuticas y pautas a seguir. Por otro lado y en relación con el artículo 20, hay que indicar que aunque es verdad que en él se establece que las parcelas destinadas a labores agrarias en las inmediaciones de los cascos urbanos deberán ser clasificadas por el planeamiento urbanístico municipal como suelo rústico con algún régimen de protección en las situaciones que específicamente se señalan, no lo es menos que tal determinación tiene carácter básico, es decir, vinculante solo en cuanto a los fines y, sobre todo, que en dicho precepto se admite una cierta tolerancia de usos (en el artículo 257 de las Normas Urbanísticas, tras definir las Zonas de Implantación Preferente - ámbitos de suelo Urbanizable No Delimitado destinados exclusivamente a Sistemas Generales-, se estipula que su ordenación deberá ajustarse a lo dispuesto en las DOTVAENT) y de manera singular que en la Disposición Adicional Primera del Decreto 206/2001 se prevé que los planes urbanísticos municipales podrán incluir suelos urbanizables en las Áreas de interés Paisajístico, Histórico y Agrícola (APHA). En relación asimismo con esta Disposición Adicional no sobra recordar que esta Sala ya ha declarado (fundamento jurídico octavo de la Sentencia número 2719) que al amparo de la misma bien puede afirmarse que en principio todo suelo que anteriormente fuera urbano o urbanizable no se ve afectado, ni alterado, por las



DOTVAENT, por lo que no cabe invocar éstas para interesar su clasificación como rústico.

SEXTO.- Aun cuando lo que ha sido expuesto en los fundamentos de derecho precedentes podría bastar para justificar la desestimación ya anticipada del presente recurso, se juzga oportuno hacer algunas precisiones más. En efecto, debe resaltarse que como apuntan las partes demandadas la pretensión de la Asociación recurrente adolece de una cierta imprecisión, pues no de otro modo cabe entender la petición subsidiaria contenida en el suplico de la demanda en la que se interesa la "anulación de la clasificación del suelo contenida en la normativa, planos y memoria incluidos en el PGOU que se aprueba", imprecisión que sólo se corrige en parte cuando en el hecho quinto de ese escrito se indica cuáles son los terrenos que aquélla "entiende" que deberían haber sido incluidos en la clasificación de suelo rústico. Así las cosas y en base a los términos en que se ha desenvuelto el pleito, así como a las consideraciones realizadas en el segundo escrito de conclusiones de AEDENAT, es razonablemente posible concluir que las quejas por ella expresadas en relación con la clasificación del suelo no se extienden a todo tipo de suelo del término municipal vallisoletano sino, fundamentalmente, al suelo que en el Plan anterior, esto es, el modificado por la Orden recurrida, estaba clasificado ya como no urbanizable protegido con categoría o nivel 2 ya como suelo rústico común en sus dos tipos A y B (SNUA y SNUB), así como también a los yacimientos arqueológicos y las vías pecuarias. En relación con el primer suelo, el protegido con nivel 2, hay que empezar resaltando que la Jurisprudencia tiene declarado, y de ello es buen ejemplo la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, que "si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que justifican una decisión que, como ésta posterior, contraviene una anterior en una cuestión no regida por su discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi); ni lo

está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad de planeamiento" (fundamento jurídico décimo). De esta forma y a la luz de la doctrina expuesta, cabe sostener, primero, que el autor del planeamiento no dispone de una plena discrecionalidad en la modificación del suelo no urbanizable especialmente protegido, como tampoco la tiene a los efectos de clasificar el suelo urbano, de donde se deduce que sí dispone de aquélla, es decir, que entra en juego el ius variandi, cuando del suelo rústico común se trata (esto es aplicable a los anteriormente clasificados SNUA y SNUB), segundo, que la modificación de la clasificación del suelo especialmente protegido, pese a tener unas características propias, es sin duda posible y por sí sola no puede considerarse ilegal (SSTS 17 febrero 2003 y 25 octubre 2006), y tercero, que tal decisión de incorporarlo al proceso urbanizador, no prohibida como se ha dicho, exige una justificación razonada y suficiente, una motivación específica. Llegados a este punto y en orden a justificar la desestimación del pedimento hecho por la actora respecto del suelo ahora examinado, debe subrayarse, uno, que según ya ha sido indicado los criterios legales sobre clasificación del suelo que estaban en vigor al aprobarse el Plan anterior no son los mismos que hoy están vigentes en la normativa aplicable al Plan que aquí importa, tanto la estatal como la autonómica -el suelo urbanizable ha pasado a ser la categoría residual y es sin discusión una de las principales novedades la regulación legal en materia de suelo rústico-, dos, que la decisión cuestionada ha sido objeto de consideración singular, detallada y específica por el planificador, a cuyo fin pueden destacarse los apartados de la Memoria 3.1.2 (Mantenimiento y Consolidación de la Forma Urbana) y 3.2.1.4 (Criterios en Suelos Rústico y Urbanizable No Delimitado), así como el Anexo 6, que contiene los criterios de Protección Ambiental correspondientes a los suelos clasificados y categorizados como Suelo Urbanizable No Delimitado, y tres, que esta Sala no considera que los informes acompañados con la demanda valgan para respaldar la tesis de la actora y sobre todo para poder concluir que la Orden enjuiciada sea ilegal, afirmaciones las dos últimas que acaban de hacerse que requieren alguna puntualización adicional. En efecto, y por lo que atañe a la suficiencia de la motivación, hay que destacar que tras unas consideraciones de tipo general (se recuerda que en el Plan de

1996 había terrenos con el mismo o incluso mayor valor agrícola que otros categorizados como N2 que fueron clasificados como urbanizables, que ha variado sensiblemente la estructura productiva constatándose el progresivo abandono del uso agrícola en el entorno urbano de Valladolid -téngase presente que la clasificación anterior partía o tenía su origen en un Estudio del Medio Físico realizado en los primeros años de la década de 1980- o que es obligada la coordinación del modelo propuesto en el Plan con las determinaciones de las DOTVAENT, cuyos estudios se dice que constituyen también el punto de partida para la clasificación de suelo que se establece), se abordan de manera expresa en el apartado 3.2.1.4 los criterios en Suelos Rústico y Urbanizable No Delimitado -se señala que en tanto no se sectorice éste tendrá un régimen similar a aquél- y de forma específica en el punto 2 (páginas 118, 119 y 120 de la Memoria remitida en el período probatorio) los motivos por los que se toma la decisión de clasificar como Suelo Urbanizable No Delimitado el clasificado en el Plan General de 1996 como no urbanizable protegido como área de Protección N2 (entre los numerosos hechos que se dice que han sido tenidos en cuenta se insiste, nuevamente, en la repercusión de la entrada en vigor de las DOTVAENT, que según se señala identifican claramente los suelos valiosos para el cultivo, diversidad y riqueza ecológica, calidad visual y existencia de estructuras agrarias históricas con valor patrimonial y paisajístico, APHAS). Sentado lo anterior, es momento de añadir que no cabe oponer frente a la concreta y no desde luego genérica justificación ofrecida por el Ayuntamiento de Valladolid las opiniones manifestadas por distintos técnicos en los informes acompañados con la demanda y ello, en primer lugar, porque aunque se incorporen al proceso en debida forma no dejan de ser dictámenes de parte, en segundo término, porque en general contienen consideraciones personales y por tanto subjetivas (es además verdad que no se sabe quién es el autor de los planos que supuestamente se acompañan con ellos), sin que salvo en supuestos excepcionales, que no es el caso, resulte razonable cuestionar las decisiones plasmadas en un Plan General, fruto de un proceso complejo y prolongado en el tiempo, sobre la base del parecer expresado por una o unas pocas personas, aunque sean peritos en su materia, y en tercer lugar, aunque en línea con lo que acaba de decirse, porque los informes de que se trata no son desde luego concluyentes de cara a afirmar la

ilegalidad del Plan, que es lo que importa para poder anularlo como pretende la recurrente. Así, hay que destacar que el Sr. Santos y Ganges concluye que "no parece" que el PGOU de Valladolid "haya tenido suficientemente en cuenta" las determinaciones de los artículos 15.1, 20.1 y 20.3 de las DOTVAENT (ya antes se ha explicado el porqué de la posición contraria que en esta sentencia se sustenta) y que el cumplimiento y aplicación de esos preceptos por parte de aquél ha supuesto "forzar cuando menos su sentido", conclusiones que en los términos expuestos distan mucho de ser suficientes para poder afirmar la ilegalidad de la Orden impugnada. En igual dirección, hay que indicar que el Sr. Polanco Uyá hace unas referencias sumamente imprecisas al Plan de 2003 (al Norte del Soto de Medinilla y de La Overuela, una "gran zona" al Este de la ciudad, otra zona "muy amplia" en el cuello del término, ...) y sobre todo que la posición por él mantenida se resume en que "tal y como está de difícil la agricultura en esta Comunidad, sin ilusión y dependiente de subvenciones, ... no emplear los terrenos de vega de Valladolid para una agricultura que resulta rentable... es realmente un desperdicio y un destrozo de un sector estratégico para cualquier sociedad, a la par que una continuación del suicidio colectivo al que nos estamos sometiendo...", lo que evidentemente representa una simple opinión particular y no una prueba de que la Modificación en cuestión no sea conforme a derecho. El Sr. Saravia Madrigal, por fin (los informes de los Sres. Balmori Martínez y Fernández Delgado se mueven en el terreno de lo hipotético el primero -parece recomendable aprovechar..., las áreas reclasificadas serían mejor utilizadas..., la urbanización de estas áreas encerraría en el interior del casco urbano...- y de lo teórico el segundo -alude a la correspondencia de los suelos en su día considerados como SNUA y SNUB con la clasificación dada por el Ministerio de Agricultura-), afirma en sus conclusiones que "los distintos grados de protección del suelo rústico que se establecieron en el Plan General de 1996 estaban ampliamente justificados (lo cual dicho sea de paso no ha sido puesto en cuestión), mientras que la drástica reducción de la protección que se plantea en el nuevo Plan General no se justifica suficientemente", aseveración esta última que no es sino una opinión personal que esta Sala no comparte y que pugna con la detallada fundamentación que según ya ha sido dicho se contiene en la Memoria de la Modificación del Plan General aprobada por la Orden objeto del

presente recurso. En cualquier caso, debe señalarse que ninguno de esos informes, y tampoco ninguna de las pruebas propuestas en el periodo probatorio, se refiere ni a los yacimientos arqueológicos ni a las vías pecuarias y que no se ha acreditado, en cuanto a los primeros, la infracción que se invoca del artículo 54.3 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, pues no se ha justificado qué lugares de entre los que en el mismo se citan ~~estaban clasificados como suelo rústico~~ a la entrada en vigor de esa Ley y han dejado de estarlo en la Modificación litigiosa (tampoco se ha hecho por la actora ninguna referencia a la Normativa de Protección arqueológica prevista en los artículos 124 y siguientes de la Normativa Urbanística y de manera especial a la regulación contenida en el artículo 126). Igualmente y en relación con las vías pecuarias, hay que indicar que la recurrente, que tampoco ha aludido al artículo de las Normas que las regula, el 282, ha afirmado que numerosos tramos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección nivel 1 en el anterior Plan han sido reclasificados como suelo urbanizable, lo que aparte de su falta de concreción no ha sido probado y pugna además con el criterio expresado en el nuevo Plan, en el que se pone de manifiesto, apartado 3.2.1.4.B).1.1., que todo el suelo antes clasificado como rústico de protección N1 se clasifica como Suelo Rústico de Protección Natural (SRPN).

SÉPTIMO.- En suma, y en atención a lo expuesto (no sobra quizá añadir que no es lógicamente bastante decir que se consideran vulnerados distintos preceptos de la Ley Autonómica 5/1999, en concreto los artículos 6, 15.b), 36.2.a), 37.b) y 41.c), sin desarrollar ni fundamentar en lo más mínimo tal alegato), debe desestimarse el presente recurso, decisión que no lleva consigo una especial imposición de las costas causadas al no apreciarse que se den las circunstancias que para hacer un pronunciamiento distinto se exigen en el artículo 139.1 LJCA.

VISTOS los artículos citados y los demás de general y pertinente aplicación



FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. Fernández Marcos, en nombre y representación de AEDENAT VALLADOLID, Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza, y registrado con el número 1495/04. No se hace una especial imposición de las costas causadas.

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





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA DOÑA ANA MARTÍNEZ OLALLA RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 20 DE DICIEMBRE DE 2007 EN EL RECURSO N° 1495/04

No comparto respetuosamente la decisión mayoritaria por las razones que ya expuse en los votos particulares formulados en las sentencias números 2719 y 2862 de 28 de noviembre y de 20 de diciembre de 2005 y en la número 1450 de 20 de julio de 2006 y por las que a continuación expongo:

**1.- SOBRE LA REVISIÓN O MODIFICACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALLADOLID.**

La parte recurrente sostiene que lo efectuado es una auténtica Revisión del Plan y no una Modificación porque comporta una reconsideración general de la ordenación al ampliarse en casi un 90% la ciudad proyectada o construible.

Antes de exponer las razones por las que discrepo de la decisión mayoritaria que rechaza este motivo de impugnación conviene poner de relieve, en primer lugar, que tanto la Comisión Territorial de Urbanismo, en su sesión de 28 de noviembre de 2002, como los informes técnico y jurídico emitidos por los órganos autonómicos, como la Ponencia Técnica del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León consideran, como la parte recurrente, que se ha efectuado una auténtica Revisión, tanto desde el punto de vista sustantivo o material -por la importancia de las modificaciones introducidas- como desde el procedimental porque la documentación presentada por el Ayuntamiento se concibe como un texto refundido del Plan General de Ordenación Urbana vigente y de las alteraciones propuestas, de forma que las múltiples modificaciones se han incorporado directamente a los documentos escritos y gráficos sin relacionarse y sin que se comparen las determinaciones actualmente vigentes con las propuestas.

También es necesario, en segundo lugar, destacar que en el art. 4 del propio Plan General en vigor (ahora art. 3 del Texto refundido) se establece que "la vigencia de este Plan será



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

indefinida, sin perjuicio de su revisión en los supuestos legales y cuando lo acuerde el Ayuntamiento. Se considerará exigible la revisión si se produce un aumento de la población por encima del 15%, respecto a la existente en el momento de la aprobación inicial de la Actualización, o si el índice de agotamiento del suelo de cualquiera de los usos globales alcanza el 80%".

En tercer lugar es imprescindible para dilucidar si procede una u otra vía constatar algunas de las alteraciones que se introducen en el Plan en vigor; resumidamente se pueden señalar las siguientes que resultan del expediente -que no es controvertido- y, en concreto, de los informes técnicos autonómicos, que gozan de presunción de imparcialidad y veracidad:

1.- Se mantiene la actual delimitación de suelo urbano, salvo en lo relativo a los antiguos sectores de suelo urbanizable, que se incluyen como suelo urbano, una vez ejecutada la urbanización prevista en el planeamiento de desarrollo (como suelo urbano consolidado: Industrial Cabildo Sur, Ribera de Castilla, Caño Morante 4ª fase, San Adrián Sur-Valparaíso y Covaresa; y como suelo urbano no consolidado: Ribera de Santo Domingo).

2.- En suelo urbanizable delimitado se distinguen tres categorías: sectores asumidos ejecutados, sectores asumidos no ejecutados y sectores no desarrollados. De los actuales sectores de suelo urbanizable, los que se han citado antes pasan a ser considerados suelo urbano; además los sectores 26 (San Juan) y 30 (Valdezoño) se unifican en un único sector 26 (San Juan y Valdezoño) y se prevén cinco nuevos sectores (48,49,50, 51 y 52), de los cuales los 48 y 49 absorben respectivamente los actuales sectores 3 (Trancesa) y 7 (Inespal), además de otros terrenos de suelo rústico.

3.- En suelo urbanizable no delimitado se incluyen todos los terrenos que no son suelo urbano, ni suelo urbanizable delimitado, ni están protegidos por instrumentos de ordenación del territorio o por la legislación sectorial.

4.- El suelo urbanizable no delimitado se estructura en 15 Áreas Homogéneas cuya superficie oscila entre las 10,86 Ha. de Zamadueñas y las 662,95 H. de Prado Palacio, que suman en total 3.407,87 Ha., de las cuales 2.963,87 Ha. se califican como uso residencial, lo



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

que supone entre 102.403 y 238.942 viviendas según la densidad con la que se aprueben los correspondientes Planes Parciales.

5.- Se prevén en suelo urbanizable no delimitado también Zonas de Implantación Preferente (Z.I.P.), ámbitos que deben ser destinados a sistemas generales o locales cuando se delimite el sector correspondiente. Se corresponden con las Áreas de Interés Paisajístico, Histórico y Agrícola y los Corredores verdes definidos en las Directrices de Ordenación del Territorio y Entorno, más las prolongaciones de los Cinturones y Cuñas Verdes y otras zonas determinadas en los planos de ordenación.

6.- Como suelo rústico se clasifican todos los terrenos que deben ser preservados de la urbanización conforme a lo previsto en la legislación sectorial y en los instrumentos de ordenación del territorio.

7.- Se introducen directamente también otras muchas otras alteraciones en el vigente Plan General que, sin embargo, no se relacionan, ni se comparan las determinaciones actualmente vigentes con las propuestas, ni se justifican de forma pormenorizada; entre las mismas destaca la necesaria diferenciación entre las determinaciones de ordenación general, cuya modificación requiere la aprobación de la Administración de la Comunidad Autónoma y las determinaciones de ordenación detallada, cuya modificación puede ser aprobada por el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo expuesto, a mi juicio, se ha efectuado -y era exigible- una auténtica Revisión del Plan General, tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo, y se le ha denominado ilegalmente Modificación del Plan cuando sólo tiene de Modificación el nombre, puesto que no se corresponde su contenido y el procedimiento seguido a lo establecido en el 58 LUCyL para las modificaciones del Plan, que no implican su revisión.

El hecho de que la Ley 5/1999 permita que la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana se efectúe vía Revisión o vía Modificación no significa que la elección entre una u otra vía sea discrecional para la Administración, que es lo que sostiene la decisión mayoritaria, ya que no estima relevante a efectos de



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

determinar si procede, en cada caso concreto, la utilización de una y otra vía el criterio de la importancia de los cambios introducidos para la adaptación, ni dice qué criterio se ha de tener en cuenta para seguir una u otra.

Por el contrario, entiendo que la Ley efectivamente permite efectuar la adaptación a través de una de esas dos vías, pero cuándo ha de seguir la de la Revisión o la de la Modificación, también lo establece la Ley en los artículos 57 y 58, de forma que si los cambios que se introducen para adaptar el Plan a la legalidad vigente implican la total reconsideración de la ordenación general establecida en el Plan General de que se trata - como a mi entender sucede en el presente caso- la vía a seguir es la de la Revisión por imperativo del art.57 LUCyL, siendo indiferente que dicha reconsideración sea consecuencia del cumplimiento de la obligación de adaptarse a esa Ley o de la decisión del planificador fundada en otros motivos.

Considero que se ha efectuado una total reconsideración de la ordenación general (concepto heredero de "la estructura general y orgánica del territorio", como se dice en la Exposición de Motivos LUCyL), a la vista de los datos fácticos antes expuestos, desde el momento en que la ordenación modificada afecta a todo el término municipal y, sobre todo, el modelo territorial de la clasificación del suelo resulta modificada de raíz -que ese cambio sea debido a la adaptación del Plan a la Ley u a otro motivo es indiferente-, pues **se ha variado la clasificación del suelo en una extensión de 3.407,87 Ha., de las cuales 2.963,87 Ha. se califican como uso residencial**, lo que implica un potencial aumento de la población que prácticamente duplica al existente, supone el paso de 34 millones de metros cuadrados de suelo donde el hecho constructivo es un uso excepcional con una muy baja densidad y ocupación a otra clase de suelo donde el desarrollo urbano, bien residencial, industrial o terciario es la esencia de la clasificación y donde la ocupación y la densidad aumentan considerablemente.

Como acertadamente se dice en el informe de la Ponencia Técnica, el Plan General debe prever la forma en que toda esta nueva población se asienta en el territorio y cómo se relacionan estos nuevos desarrollos con la ciudad existente; es decir que se



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

establece un nuevo modelo territorial, que afecta a la estructura general y orgánica del territorio, pues el incremento del número de viviendas que permite el propio Plan (de las 140.358 viviendas existentes actualmente y de las 161.900 viviendas que planteaba como horizonte residencial el Plan General en su actualización de 1996, se prevé un incremento entre un mínimo de 102.403 y un máximo de 238.942 viviendas) ha de conllevar el correlativo incremento de las dotaciones e infraestructuras, ya que una ciudad se diseña para un determinado número de habitantes -el Plan no establece el número de habitantes real sino potencial- en todos sus usos e infraestructuras.

Si no se considera que la estructura general y orgánica del territorio cambia por completo cuando se diseña un modelo de ciudad en el que se prevé un incremento del doble de las viviendas que existen, al que ha de acompañar el incremento correspondiente de infraestructuras, dotaciones y equipamiento, el supuesto legal de Revisión es inexistente.

Se ha infringido, en consecuencia, a mi juicio el art. 57 LUCyL y el art.4 del P.G.O.U. de Valladolid (ahora 3).

Por otro lado, no es indiferente ni irrelevante la utilización de la Revisión o de la Modificación para la adaptación del Plan a la Ley 5/1999. Claramente se establece en el art. 57 LUCyL la consecuencia de la aprobación de la Revisión del Plan General -que no se produce en el supuesto de la Modificación-: la sustitución del instrumento revisado, lo que en este caso tiene especial relevancia teniendo en cuenta la interpretación que hace el Ayuntamiento de Valladolid de la Disposición Adicional Primera del Decreto 206/2001, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno, aceptada en la Orden impugnada y en la sentencia de la que disiento.

2.- SOBRE SI LA ORDEN FOM 1084/2003 INFRINGE EL ART. 54 LUCYL AL NO AJUSTARSE A NINGUNA DE LAS OPCIONES QUE ESTE PRECEPTO OFRECE.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

La parte recurrente sostiene que la Orden 1084/2003 del Consejero de Fomento -por la que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana con dos salvedades:

- a) Suspensión parcial de la aprobación en las áreas de suelo urbanizable no delimitado que contengan contradicciones con las vigentes Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su entorno en tanto éstas no sean modificadas.
- b) Los efectos de la aprobación definitiva quedan supeditados a la presentación por el Ayuntamiento de Valladolid, en el plazo de un mes, de un único documento que integre las correcciones introducidas por el propio Ayuntamiento como consecuencia de los informes de la Ponencia Técnica y del Consejo Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio,

infringe el art.54 LUCyL.

La sentencia de la que discrepo desestima ese motivo que, a mi juicio, debió prosperar por las razones que voy a exponer, tras consignar una serie de datos fácticos que considero imprescindibles para valorar debidamente la cuestión y que están acreditados mediante el expediente:

1º) El Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, el 3 de septiembre de 2002, aprobó inicialmente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid para su adaptación a la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León. El 3 de diciembre de 2002, se aprobó inicialmente otra vez el proyecto, al aceptar algunas alegaciones formuladas en el periodo de información pública e incorporar nuevas modificaciones.

2º) El Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, el 7 de marzo de 2003, aprobó provisionalmente la Modificación del Plan General.

3º) El 7 de julio de 2003 se emite **informe técnico** por el ponente de la Ponencia Técnica del CUyOT en el que se informa que **procede suspender** la propuesta de aprobación del PGOU de Actualización-Modificación del PGOU de Valladolid hasta que no sean aclarados o subsanados los diversos aspectos citados en el informe y entendiéndose que la alteración del uso o zonificación de Espacios Libre Públicos citados obligaría al trámite especial cualificado



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

establecido en el art. 58.3 c de la ley 5 /1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (folios 8 a 40 del expediente autonómico, carpeta naranja, bulto nº 21).

4º) El 18 de julio de 2003 la Ponencia Técnica del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León informa que procede la suspensión de la aprobación definitiva de la Modificación del PGOU de Valladolid para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, para que por el Ayuntamiento se subsanen las deficiencias señaladas en el Fundamento de Derecho IV (folios 41 a 65 del expediente autonómico, carpeta naranja, bulto nº 21).

5º) En la caja 4 del expediente municipal consta una carpeta que en letra manuscrita se hace constar **1ª subsanación 29 de julio de 2003**. Consta de 42 páginas. En el folio 1 se dice que el Concejal Delegado del Área de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, en nombre del Ayuntamiento, a la vista del informe-propuesta de la Ponencia Técnica, propone la aprobación definitiva de la Modificación del PGOUV, sin perjuicio de las correcciones y/observaciones propuestas susceptibles de recogerse en dicho acuerdo aprobatorio. En el folio 42 figura la fecha de 30 de julio de 2003 y la firma del referido Concejal remitiendo informe.

6º) El **5 de agosto de 2003** se emite **informe técnico** por el Arquitecto asesor de CUyOT sobre el escrito de 29 de julio de 2003 suscrito por el Concejal Delegado antes mencionado (folios 66 a 78 del expediente autonómico, carpeta naranja, bulto nº 21).

7º) En la caja 4 del expediente municipal consta otra carpeta que en letra manuscrita se hace constar **2ª subsanación 14 de agosto de 2003**, que consta de 424 páginas que se desglosa en los siguientes documentos: 1-4 presentación e índice del documento; 5-43 cambios a introducir en Memoria, Normativa y Planos; 44-364 Listado de Modificaciones introducidas; 365-392 relación de Instrumentos de Gestión y Planeamiento asumidos; 393-415 memoria justificativa de las modificaciones en Zona este; 416 a 423 Modificaciones en edificios catalogados del PECH y el 424 que contiene el oficio de remisión firmado por el Concejal delegado del Área de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras como documentación complementaria al Informe-propuesta para la aprobación definitiva presentado el 30 de



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

julio. Esta documentación sí tiene sello de registro de salida del Ayuntamiento de 14 de agosto de 2003.

8º) El 18 de agosto de 2003 se dicta la Orden FOM/1084/2003, aquí impugnada aunque la fecha que se consigna antes de la firma del Consejero de Fomento, es la de 19 de agosto de 2003.

En relación con la salvedad a) de la Orden 1084/2003 se dice en la sentencia, en relación con lo solicitado por la parte recurrente, que no es cierto que carezca por completo de concreción y que, en todo caso, debe valorarse en conexión con el alcance que tiene -una suspensión no produce efectos-, añadiendo que no se puede presuponer que ha sido alzada la referida suspensión, ni se puede declarar la nulidad del acto que haya decidido el levantamiento de la suspensión, porque no consta que exista ese acto y porque, de existir, sería posterior a la publicación de la Orden 1084/2003.

Discrepo de la sentencia en este punto porque considero que la salvedad a) contenida en la Orden crea una situación completamente anómala de inseguridad jurídica urbanística por tiempo indefinido -ya que no se concretan qué determinaciones del Plan contradicen las Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su entorno, ni se conoce de antemano cuándo y qué Directrices se van a modificar, ni se establece un plazo, vulnerando claramente el art. 54.2.c) LUCyL puesto que dicho precepto únicamente permite la suspensión parcial de la aprobación, cuando las deficiencias sólo afectan a una parte del Plan, pudiendo aprobarse definitivamente el resto, pero con la condición de que se establezca un plazo para la nueva presentación de la parte no aprobada. Por obvias razones de seguridad jurídica en el referido apartado c del art. 54.2 se impone la obligación de fijar un plazo ("se fijará un plazo") para la presentación de la subsanación de las deficiencias que han determinado que no se pueda aprobar todo el Plan y por obvias razones de lógica jurídica si el plazo máximo para presentar la subsanación de deficiencias, que determinan la suspensión de toda la aprobación definitiva, es de tres meses, con arreglo al apartado b) del art. 54.2 LUCyL, el plazo para subsanar las deficiencias que determinan una suspensión parcial ha de ser inferior a tres meses.





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

En el presente caso, para que la suspensión parcial tuviera amparo legal debió fijarse un plazo -inferior a tres meses por lo antes dicho- para que se modificaran las determinaciones que eran contrarias con las vigentes Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su entorno, que son normas jerárquicamente superiores a las contenidas en el Plan (art. 6.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León).

Entiendo, por lo expuesto, que con la salvedad a) de la Orden 1084/2003 se ha infringido el art.54.2 c) LUCyL y el principio de seguridad jurídica garantizado por la Constitución en el art.9.3.

En relación con la salvedad b) se dice en la sentencia que "como aduce el Ayuntamiento de Valladolid, fue el propio órgano autonómico el que, al amparo del art. 54.2.a) LUCyL, introdujo o estableció las distintas subsanaciones, las indicadas tanto por la Ponencia Técnica, como por el Consejo Regional de Urbanismo, órganos de esa Consejería, y por consiguiente no es verdad que con la aprobación definitiva enjuiciada se atribuyera potestad alguna a la Administración local y mucho menos la de decidir el texto final que habría de entrar en vigor".

No comparto dicha conclusión que, a mi juicio, vulnera el procedimiento legalmente establecido y las competencias legalmente conferidas a los órganos que han de intervenir en la elaboración y aprobación de un Plan General.

En primer lugar los dos únicos órganos competentes para decidir en la elaboración y aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana, como el que aquí se examina, son: en la fase municipal el Pleno del Ayuntamiento (art.22.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril) y en la fase autonómica el Consejero de Fomento (arts. 54.2 y 136.2 LUCyL).

En efecto en el art. 22.2 c), se establece que corresponde al Pleno del Ayuntamiento la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Por tanto, en este caso, si a la aprobación provisional del Plan General le sigue la aprobación definitiva, es en la aprobación provisional donde termina la tramitación municipal del Plan, pero si el órgano autonómico competente suspende la aprobación para que el Ayuntamiento subsane las deficiencias y eleve de nuevo el expediente la tramitación municipal no termina sino en el momento en que se procede a la subsanación de las deficiencias -en definitiva se trata de una retroacción de actuaciones al momento en que se produce la deficiencia que es en la aprobación provisional- que ha de efectuarla obviamente el Pleno del Ayuntamiento, que es el que incurrió en las deficiencias, tal y como dispone el citado art. 22.2.c), al terminar en ese momento, mediante la aprobación de las determinaciones que subsanan las deficiencias, la tramitación municipal.

No existe, a su vez, norma alguna que autorice a un Concejal a proponer al órgano autonómico competente para aprobar definitivamente el Plan, que lo apruebe no en los términos en que ha sido aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento, sino con las modificaciones que él propone.

Por otro lado, las subsanaciones que deben ser realizadas, sobre lo aprobado provisionalmente, sólo puede ordenarlas el Consejero (arts. 54.2.b) y 136.2 LUCyL) puesto que la Ponencia Técnica únicamente propone al Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León y éste informa al Consejero de Fomento en materia de urbanismo (art.137 LUCyL).

En segundo lugar, estoy en completo desacuerdo con la interpretación estrictamente literal que del art. 54.2.a) LUCyL se hace en la sentencia, según la cual la Administración de la Comunidad Autónoma puede en el momento de la aprobación definitiva introducir cualesquiera innovaciones, correcciones o modificaciones, que es lo que, según se dice en la sentencia, hace el Consejero de Fomento al aprobar definitivamente el Plan General aquí enjuiciado.

A mi juicio, ni se puede interpretar el precepto en la forma señalada, ni el Consejero de Fomento ha introducido las modificaciones directamente por decisión propia, sino aceptando las propuestas por el Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Valladolid, como si fueran del Ayuntamiento.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

La interpretación estrictamente literal efectuada en la sentencia del art. 54.2.a) LUCyL plantea graves problemas de constitucionalidad, porque vulnera el principio de autonomía local garantizado en el art. 140 CE, con el contenido otorgado al mismo por la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) de 15 de octubre de 1985 -ratificada por España el 20 de enero de 1988 y publicada en el BOE de 24 de febrero de 1989- que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico con rango de Ley (art. 96 CE), en concreto en relación con los arts. 3,4 y 8 de la misma y, por lo que aquí interesa, por los arts. 7, 25.d) y 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, según los cuales la ordenación urbanística es una competencia propia del municipio y el control administrativo de los actos de las Entidades Locales solo puede tener por objeto asegurar el respeto de la legalidad y de los principios constitucionales, si bien puede extenderse a un control de oportunidad ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades Locales (art. 8.2 CEAL), habiendo equiparado la doctrina jurisprudencial la posibilidad de extender el control de oportunidad en los supuestos, como el del planeamiento, en que la titularidad de las competencias está compartida entre el municipio y la Comunidad Autónoma, si bien limitado a la finalidad de asegurar la coherencia presidida por la prevalencia de los intereses supralocales y lograr así una coordinación entre éstos y los municipales.

Considero que la interpretación literal es un punto de partida, que puede ser corroborado o corregido por otros criterios -sistemático, finalista, histórico- que conduzcan a una interpretación de la norma conforme a la Constitución, con arreglo al principio de interpretación conforme a la Constitución que establece el art. 5.9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En la sentencia de la que disiento no se examina, a mi entender, el alcance del control que ha de efectuar la Administración de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva que es, según el art. 54.2 LUCyL: *el examen de la legalidad y de los aspectos relacionados con su ámbito competencial*, ni las consecuencias que ese limitado control



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

conlleva a los efectos de interpretar la alternativa a) prevista en el apartado 2 de dicho artículo, ni se tienen en cuenta, tampoco, otros preceptos de la Ley que permiten llegar a la conclusión que sostengo.

Así en el art. 132.1 LUCyL se establece que "la actividad urbanística corresponde a los Municipios" y en el art. 135 a) LUCyL se establece que la competencia urbanística propia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en lo que aquí interesa, es la coordinación del planeamiento urbanístico municipal.

En la Exposición de Motivos de la LUCyL se dice "En materia de procedimiento los objetivos son agilización y protagonismo municipal. Así se acotan las competencias autonómicas, recogiendo el asentado criterio jurisprudencial según el cual el urbanismo tiene una dimensión supralocal cuyo control ha de ejercerse por la Comunidad, pero es por lo demás de competencia municipal: por tanto sólo serán de aprobación autonómica el planeamiento general y el planeamiento de desarrollo no previsto por aquél, a fin de asegurar la integración de las actuaciones en su entorno y su coordinación con la política sectorial".

De lo expuesto resulta evidente que el esquema legal, en materia de procedimiento, sigue la doctrina jurisprudencial -que en la sentencia de la que discrepo se dice no resulta aplicable- que se inicia en el año 1990, con la sentencia de 13 de julio de 1990 y cuyo más claro exponente es la sentencia de 30 de enero de 1991 y que ha seguido manteniendo el Tribunal Supremo en la medida que estas cuestiones llegan hoy a él, como por ejemplo en la sentencia de 20 de enero de 2000.

Con arreglo a esa doctrina jurisprudencial, que sigue nuestra Ley de Urbanismo, el carácter no sólo local sino también autonómico del Plan General, unido a las exigencias de celeridad propias del principio de eficacia, conduce a la conclusión de que en la actuación de sus competencias la Comunidad Autónoma puede introducir directamente modificaciones en el Plan (art.54.2.a) LUCyL), pero siempre dentro de ciertos límites (art.54.2 LUCyL: examen de legalidad y aspectos relacionados con su ámbito competencial), límites que derivan del principio de la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento para



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

dotar a éste de la necesaria legitimación democrática -Sentencias de 4 de noviembre y 1 de diciembre de 1986, 18 de septiembre de 1987, 28 de octubre de 1988, 30 de enero y 24 de julio de 1989, 13 de marzo, 30 de abril y 30 de octubre de 1990, y que impone que toda modificación sustancial excluya la posibilidad de su introducción directa por la Comunidad, dada la necesidad de reiterar el trámite de información pública y del *principio de la autonomía municipal*: si la modificación establecida por la Comunidad Autónoma en el marco de sus competencias no es sustancial, pero tiene, en otros ámbitos del plan, repercusiones que permiten diferentes soluciones, la modificación exigirá la decisión al respecto del municipio, lo que habrá de dar lugar a la suspensión del acuerdo de aprobación definitiva.

También se advierte en la doctrina jurisprudencial citada que una modificación introducida directamente por existir intereses supralocales ha de aparecer cuidadosamente motivada en el acuerdo de aprobación definitiva.

Corroborar, también, la interpretación del art. 54.2.a) LUCyL que sostengo el art.161.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que dice "El órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma debe examinar el instrumento de planeamiento general realizando un doble control:

- a) Control de la legalidad de las determinaciones y del procedimiento: este control es pleno, salvo si entran en juego conceptos jurídicos indeterminados que no afecten a competencias supramunicipales, para los cuales el margen de apreciación corresponde al Ayuntamiento.
- b) Control de oportunidad de las determinaciones, que debe limitarse a las cuestiones de importancia supramunicipal que trasciendan el ámbito del interés puramente local, entre las cuales debe otorgarse especial relevancia al modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio.

En el caso aquí examinado, el Consejero de Fomento introduce directamente modificaciones sobre lo aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid que afectan:



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

- a) A la Memoria en relación: con el aprovechamiento medio máximo, con determinaciones afectadas por la normativa territorial sectorial, con el suelo urbanizable en relación con dos sectores, con el cambio de categoría, con los edificios catalogados del P.E.C.H., con los espacios con valores singulares, con los usos globales mixtos, con incrementos de edificabilidad, con los criterios en suelo rústico y urbanizable no delimitado...
- b) A la Normativa Urbanística dando nueva redacción a una pluralidad de artículos,
- c) A los Planos, en los que se modifica, entre otros extremos, la calificación deportiva del antiguo espacio libre público al Norte de Puente-duero, se cambia la clasificación del suelo en una parte relativa al Parque San Isidro y se elabora un plano de densidades, a efectos del art. 36 LUCyL y
- d) A la relación de instrumentos de Planeamiento y Gestión asumidos por la Adaptación del Plan General y a la Memoria justificativa de la Modificación del Plan General.

En ningún momento la Consejería de Fomento justifica la introducción de estas modificaciones en intereses supralocales, ni en la necesidad de garantizar la debida coordinación entre los intereses municipales y aquéllos; por tanto, con arreglo a lo expuesto anteriormente, carecía de competencia para introducirlas.

A mi juicio, consciente la Consejería de Fomento de su falta de competencia, para introducir determinaciones discrecionales que afectan a intereses exclusivamente locales, reiteradamente dice en la Orden impugnada que el Ayuntamiento de Valladolid ha subsanado algunas de las deficiencias señaladas por la Ponencia Técnica mediante la documentación presentada el 30 de julio y 14 de agosto de 2003.

En definitiva, cabe concluir, por lo antes expuesto, que no podía aprobar definitivamente el Plan si no era *en los mismos términos en los que fue aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento*, como se dice en el art. 161.3 del Decreto 22/2004, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Dicho Decreto no estaba todavía en vigor, pero lo invoco porque no hace sino corroborar lo que he sostenido mediante una interpretación, a mi juicio, conforme con la Constitución del art. 54.2.a) LUCyL.

Por otro lado no es ocioso recordar que, como se dice en la Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional en vigor, el recurso contencioso-administrativo tiene una doble finalidad de garantía individual y control del sometimiento de la Administración al Derecho y el Derecho -como se decía en la Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional de 1956- no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones.

Con lo dicho se quiere poner de relieve que, en relación con los extremos que se están examinando en este proceso, el hecho de que en la fecha en que se aprobó la Orden 1084/2003 impugnada no estuviera en vigor el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León no quiere decir que lo que en él se detalla sobre el procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico no fuera exigible antes con arreglo a los principios y normas que se contienen en la Ley de Urbanismo de Castilla y León y Ley de Bases de Régimen Local.

Por último la propia condición establecida en la salvedad b) de la Orden 1084/2003 es contraria a Derecho puesto que condiciona la eficacia de "lo aprobado" a que se publique un documento "distinto de lo aprobado". Como ha dicho el Tribunal Supremo en **las sentencias de nueve de febrero y 15 de marzo de 1988** en las que se examina un supuesto prácticamente idéntico al aquí enjuiciado -se desestima el recurso de apelación interpuesto contra las sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid que habían anulado la Orden de 31 de enero de 1984 de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, que aprobó definitivamente la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, con la subsanación de errores materiales e introducción de numerosas modificaciones, acordando que por el Ayuntamiento de Valladolid habría de redactar un texto refundido que contenga los documentos procedentes de la aprobación inicial y provisional con las modificaciones introducidas en la propia Orden- "a ninguno resultado práctico



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

conduce hablar de aprobación condicional, pues aún en el caso de que tal forma se empleara, ninguno de los efectos de la aprobación, como son la publicación y ejecutividad del Plan, se produce si no es a partir de la aprobación definitiva sin retroacción alguna", por lo que el señalamiento de deficiencias subsanables por el órgano administrativo inferior -en este caso condicionando la eficacia de lo aprobado a la redacción de único documento que integre las correcciones- conlleva más que una aprobación condicionada una "desaprobación del Plan" o una suspensión de la aprobación, ya que se trata de una aprobación que no produce efectos y la causa de esa ausencia de efectos estriba en la existencia de deficiencias que el Ayuntamiento debe subsanar.

Corroborar una vez más esa tesis el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en el art.161.3.b) 1º y 2º.

En conclusión la Orden 1084/2003 infringe el art. 54 LUCyL y la interpretación sostenida por la sentencia del mismo, a mi juicio, vacía de contenido el acuerdo de aprobación provisional del Plan adoptado por el Pleno del Ayuntamiento y la información pública, al estimar válida la introducción por el Consejero de Fomento de cualesquiera modificaciones en lo aprobado provisionalmente.

### 3.- EN CUANTO AL FONDO, EN CONCRETO, SOBRE LA VULNERACIÓN DE LAS DOTVAENT Y DE LA LUCYL.

Alega la parte recurrente que la Modificación del Plan aprobada por la Orden impugnada vulnera la LUCyL en cuanto propone un modelo de ciudad no sostenible que no es el propugnado en la Ley en la que se establece como uno de los objetivos del planeamiento la protección del medio ambiente lo que no parece compatible con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable a urbanizable, que permite la construcción de 238.942 viviendas nuevas, realizado en la Modificación de que se trata. A su juicio, la vulneración más clara de la citada Ley -en concreto, de los arts. 15 y 16- se produce al clasificar en la Modificación del Plan examinada como suelo urbanizable, delimitado y no delimitado, los siguientes terrenos que, a su entender, han debido ser clasificados como





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

rústicos, atendiendo al procedimiento de adaptación elegido y a los criterios fijados en los preceptos citados:

- 1.- Los terrenos clasificados por el PGOU modificado como suelo no urbanizable de especial protección nivel 2 (N2) y suelo no urbanizable común tipo A (NU-A), detallados en los planos de ordenación del PGOU de 1996.
- 2.- Las Áreas de Interés Paisajístico, Histórico y Agrícola, delimitadas por las DOTVAENT y las parcelas destinadas a labores agrarias de regadío con suelos valiosos para el cultivo y presencia de canales, acequias y granjas detalladas en los planos de ordenación de las DOTVAENT.
- 3.- Los yacimientos arqueológicos inventariados en suelo no urbanizable en el plano 5.15 del PGOU modificado, en concreto, los yacimientos 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 161, 162, 163 y 167 que a la entrada en vigor de la Ley tenían la clasificación de suelo no urbanizable y han sido incluidos por la modificación en suelo urbanizable.
- 4.- Las vías pecuarias en suelo no urbanizable detalladas en el plano 5.13 del PGOU modificado.
- 5.- Las zonas inundables de los ríos Esgueva, Duero y Pisuerga y las zonas de alerta e intervención de determinados establecimientos industriales en el municipio de Valladolid o próximos al mismo (Refinalsa, Uralita, S.A., Repsol Gas, Cetransa, CLH y PPG Ibérica S.A.) reseñadas en el plano que adjunta (las zonas inundables con arreglo a las DOTVAENT y los establecimientos sujetos al Real Decreto 1254/1999 de la lista publicada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León).
- 6.- Las áreas degradadas por depósitos de residuos.

Sostiene, también, que la Modificación objeto de esta litis vulnera las DOTVAENT, en concreto, los arts. 14, 15, 20 y 21, porque la desmesurada transformación de suelo no urbanizable en urbanizable pueda dar lugar a un desarrollo urbano disperso frente al desarrollo urbano compacto que es lo que promueven las Directrices, porque no protege los espacios agrícolas periurbanos, clasificando las parcelas destinadas a labores agrarias en las inmediaciones del casco urbano como suelo rústico con algún régimen



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

de protección, como establece el art. 20.3 de las DOTVAENT, y porque no fomenta la actividad agraria en el área periurbana o al menos su sustitución por otros usos que garanticen el mantenimiento del valor paisajístico, como dice el art. 21 de las citadas DOTVAENT.

En relación con estos motivos de fondo alegados por la parte recurrente rechazados en la sentencia mayoritaria no comparto ni la valoración que se hace de la prueba y de la doctrina jurisprudencial que se cita ni las conclusiones a las que se llega para desestimar el recurso.

En la sentencia mayoritaria se cita una sentencia del Tribunal Supremo, la de 3 de julio de 2007, en la que se recoge la doctrina jurisprudencial sobre la modificación a través del planeamiento de las clasificaciones de suelo preexistentes, que es especialmente esclarecedora para la resolución de la controversia planteada en este proceso y cuya aplicación, a mi juicio, hubiera debido llevar a la estimación del recurso.

En la referida sentencia, con cita de otras del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995, 3 de noviembre de 1998, 17 de febrero de 2003, se dice que:

**\* no se puede invocar el ius variandi y el carácter discrecional de la potestad de planeamiento para justificar un cambio de clasificación de suelo no urbanizable protegido; no hay discrecionalidad y sí, más bien, aplicación reglada de conceptos jurídicos indeterminados, en la decisión por la que un determinado suelo es clasificado, o no, como no urbanizable protegido.**

**\* la modificación a través del planeamiento de las clasificaciones de suelo preexistentes requiere una expresa motivación basada en razones de interés público suficientemente justificada.** Como es lógico, si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que justifican una decisión que, como esta posterior, contraviene una anterior en una cuestión no regida por su



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi); ni lo está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregonaba de la potestad de planeamiento.

**\*es a la Administración que toma esa decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación; la carga de probar que sí existían las razones hábiles para adoptar dicha decisión. O lo que es igual: no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que tales razones no existen.**

En el presente caso no es controvertido que buena parte de los terrenos clasificados en el PGOU de 1996 como no urbanizables protegidos, con nivel de protección 2(N2), y del suelo no urbanizable común tipo A han sido reclasificados como urbanizables, pues así lo ha reconocido el propio Ayuntamiento codemandado en el interrogatorio efectuado en el periodo probatorio del proceso.

La parte actora ha aportado para justificar su pretensión de que se clasifiquen como rústicos los terrenos antes mencionados los siguientes informes periciales que reúnen los requisitos exigidos en el art. 335 de la LEC 1/2000 y en los que se han ratificado los peritos en el proceso:

-Informe pericial de D. Luis Santos Gages, Doctor Geógrafo, Profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid, miembro del equipo redactor de las DOTVAENT. En el referido informe señala el perito que la Modificación de que se trata no es compatible con el modelo territorial ni con los objetivos y criterios de protección del instrumento de ordenación territorial; en particular, dice que no se han tenido en cuenta sus determinaciones contenidas en los arts. 15.1.c, 20.1 y 20.3. No se acomoda al modelo territorial deseado para Valladolid y su Entorno, que se basa en el fomento de la calidad urbana a través de la consolidación del poblamiento tradicional, del control del disperso y del condicionamiento a las áreas urbanas autónomas, todo ello en un contexto de mantenimiento y mejora de los valores ambientales y territoriales que derivan de la singularidad ecológica de determinados lugares (A.S.V.E.) y del



interés paisajístico y ambiental asociado a los espacios agrarios, que suelen localizarse en suelos de vega o cauce mayor de los ríos (A.P.H.A.). En particular se ha incumplido el art.15.1.c que exige que en los espacios en que existe una infraestructura histórica con valor paisajístico, como en las zonas de regadío con sistemas de granjas, canales y acequias se evite transformaciones ajenas a la estructura preexistente, pues estas zonas que detalla en el plano que acompaña su informe han sido clasificadas como urbanizables. Se infringe también el art. 20, apartado 1 en el que se establece que la protección de la agricultura periurbana, clave de un desarrollo urbano sostenible, exige contener la presión urbanística sobre los espacios agrarios en los que confluyen valores, integrándolos en figuras estables de protección del suelo y que estas medidas resultan especialmente necesarias en las áreas de borde urbano, ya que la perspectiva de crecimiento urbano tiende a producir el abandono del uso agrario. Y el apartado 3 del mismo artículo en el que se señala que las parcelas destinadas a labores agrarias en las inmediaciones del casco urbano deben ser clasificadas por el planeamiento urbanístico como suelo rústico con algún régimen de protección, al menos las siguientes: a) cuando se trate de la salvaguardia de suelos valiosos para el cultivo; b) cuando se trate de paisajes valiosos; c) cuando existan estructuras históricas vinculadas (canales, acequias y otras similares); d) cuando los terrenos se encuentren en alguna de las Áreas de interés Paisajístico, Histórico y Agrícola (A.P.H.A)... Con su informe aporta un plano en el que se detallan los terrenos no urbanizables con algún régimen de protección en el PGOU de 1996 reclasificados con la Modificación examinada como urbanizables, entre los que se encuentran espacios valiosos en las DOTVAENT como los referentes a los cultivos de regadío y las A.P.H.A..

-Informe pericial de Don Fernando Polanco Uyá, Ingeniero Agrónomo e Ingeniero Técnico Agrícola, Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Agrícola -INEA- adscrita a la Universidad de Valladolid. En su informe destaca que las vegas del término municipal de Valladolid son real y potencialmente de gran valor agrícola, con unos cultivos que son los más rentables en la agricultura mesetaria de Castilla y León, como son los extensivos de regadío y los hortícolas de invernadero y de exterior; las vegas



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

de Valladolid son de lo mejor agricolamente hablando que existe en Castilla y León, continúa diciendo el perito. Con su informe acompaña un plano en el que se reflejan las zonas de cultivo de regadío de Valladolid, de las que son predicables lo dicho en el informe, habiendo sido una gran parte reclasificadas como urbanizables en la Modificación de 2003.

-Informe pericial de D. Alfonso Balmori Martínez, biólogo, coautor de los atlas de aves y mamíferos españoles y colaborador en los atlas de anfibios y reptiles españoles publicados recientemente por el Ministerio de Medio Ambiente. En su informe se concluye que la urbanización de los terrenos reclasificados como urbanizables lleva asociada la pérdida tanto de terrenos agrícolas de buena calidad (vegas de regadío) como de la rica fauna y flora existente, así como un deterioro del paisaje periurbano que tiene en la actualidad un claro valor biológico, histórico y cultural.

-Informe pericial de D. José Manuel Fernández Delgado, geólogo, redactor del informe de calidad agrológica de los suelos del informe del medio físico realizado para el PGOU aprobado en 1984. En su informe sostiene en base a las consideraciones metodológicas que detalla, a un detallado trabajo de observación del terreno y al cotejo de las descripciones realizadas con los datos del suelo existentes, en especial los muy numerosos y documentados que contiene la memoria del Mapa Provincial de Suelos de la provincia de Valladolid, que los suelos del término municipal de Valladolid situados en las vegas de los ríos Duero, Pisuerga Y Esgueva, clasificados como suelo no urbanizable por su interés agrícola y paisajístico en el PGOU de 1996 y ahora reclasificados como urbanizable, son terrenos que permiten el cultivo de una amplia gama de plantas con alta productividad sin que exista en la zona de la cuenca del Duero suelos con características productivas mejores por lo que, a su juicio, deben conservar la protección que tenían antes de la Modificación aquí examinada.

-Informe pericial de D. Manuel Saravia Madrigal, Arquitecto, profesor titular de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid y codirector de la actualización del PGOU de Valladolid aprobada en 1996. En su informe señala que la



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

primera determinación de los suelos rústicos del término municipal de Valladolid que debían ser objeto de protección por sus valores propios se realizó en el PGOU de 1984 después de un amplio y pormenorizado estudio que formó parte de la documentación urbanística del Plan. En la Actualización del PGOU efectuada en 1996 se volvió a estudiar detalladamente las características de los distintos suelos no urbanos ajustando, matizando y simplificando los niveles de protección. En concreto en el nivel 2 se incluyeron las áreas de alto valor agrícola en explotación o de las que potencialmente se puede obtener una alta producción sobre todo en zonas de regadío, respecto a las que se decía que "las zonas incluidas en esta categoría deben ser fuertemente protegidas ante procesos de urbanización e instalaciones no vinculadas al carácter realmente excepcional de estas zonas", prestándose especial atención al mantenimiento de las infraestructuras de regadío existentes. Las distintas categorías (nivel 1, nivel 2 y nivel 3), según dice en su informe, se definieron mediante un exhaustivo estudio de campo, de fotointerpretación y análisis documental realizado por un equipo de técnicos superiores especializados. Concluye que en el Plan actual no se incluye ningún estudio de la profundidad y detalle de los realizados en 1996 que justifique la reconsideración de la protección.

Además de los referidos informes aporta la recurrente con su demanda el plano de los principales riesgos ambientales en Valladolid, mapa de situación de suelos contaminados de la provincia de Valladolid, tabla de características de suelos contaminados de la provincia de Valladolid y fichas de inventario de suelos potencialmente contaminados por residuos peligrosos correspondientes al municipio de Valladolid.

En el expediente administrativo no constan informes técnicos, datos oficiales o cualesquiera otros documentos que justifiquen la decisión del planificador de clasificar como urbanizables los suelos que antes estaban clasificados como no urbanizables protegidos con el Nivel 2 y como no urbanizables tipo A.

En el proceso tampoco se han aportado pese a que se ha solicitado de forma expresa por la parte recurrente en el periodo probatorio.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Las partes demandadas y la sentencia mayoritaria encuentran la justificación del cambio de clasificación operado: 1) en que los criterios legales de clasificación del suelo que estaban en vigor al aprobarse el Plan anterior no son los mismos que resultan de aplicación ahora con arreglo a la normativa estatal y autonómica que resulta de aplicación al caso, siendo una de las principales novedades que el suelo urbanizable ha pasado a ser categoría residual; y 2) en la consideración detallada que hace de la cuestión el planificador en los apartados de la Memoria 3.1.2 y 3.2.1.4, así como en el Anexo 6.

Discrepo del primer motivo porque ni el art.9.2 de la Ley 6/1998, sobre régimen del Suelo y valoraciones, en la redacción dada por la Ley 10/2003, de 10 de mayo, que es la aplicable al caso, ni los arts. 15 y 16 de la LUCyL conducen a que necesariamente el suelo que antes estaba clasificado como no urbanizable común tipo A o no urbanizable con protección N2 pase a ser urbanizable. Y ello por las razones que se exponen en la sentencia de esta Sala de 9 de febrero de 2006, recaída en el recurso nº 985/02, y en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo del 2007. En ambas se cita la doctrina constitucional específica y singularmente surgida al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 6/1998, en la STC número 164/2001, de 11 de julio.

Se decía en la sentencia de 9 de febrero de 2006 reproduciendo el fundamento trigésimosegundo de la STC nº 164/2001 que "Debemos recordar, en coherencia con lo señalado al enjuiciar el art. 9.2 LRSV, que la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV: A los órganos urbanísticos (sean locales, sean autonómicos) corresponde determinar qué parte del suelo municipal es urbanizable y qué parte es no urbanizable común". Y se continuaba diciendo en la sentencia de esta Sala: *De lo expuesto resulta que el criterio legal, desde la perspectiva de la legislación estatal, para la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable no es absolutamente objetivo condicionado a la concurrencia de circunstancias o condiciones tasadas legalmente, como sostiene la parte recurrente, sino que tal*



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

clasificación dependerá de que concurren exigencias de especial protección o de que el planificador, en ejercicio de su potestad discrecional y desde la perspectiva de su estrategia territorial-estime que es inadecuado para futuros procesos de desarrollo urbano y así lo motive suficientemente en el instrumento de planeamiento general de que se trate. Urbanizable, a su vez, será el terreno que el planificador haya decidido que lo sea por no haberlo incluido en alguna de las otras categorías de suelo, pudiendo hacerlo discrecionalmente en la modalidad del art. 9.2 in fine de la Ley 6/1998, en su redacción primitiva.

Desde la perspectiva del derecho autonómico, en la legislación urbanística de Castilla y León el suelo rústico (art. 15 LUCyL), que es el equivalente al suelo no urbanizable en la legislación estatal, tiene una configuración positiva, distinguiéndose diversas categorías a efectos de anudarle un régimen de utilización correlativo y, entre éstas, se contempla una -la del apartado d) "los terrenos inadecuados para su urbanización, conforme a los criterios señalados en esta Ley y los que se determinen reglamentariamente"- a través de la cual se puede hacer efectivo el modelo territorial que se persiga, dentro del que es deseable para Castilla y León, como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley 5/1999, y que se pretende conseguir a través de los criterios a seguir señalados por la Ley y los que se determinen por vía reglamentaria -ahora en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

Como criterios legales que responden a esta finalidad cabe señalar los relativos al desarrollo sostenible (art. 36 LUCyL) o el de la excepcionalidad de los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos (art. 34.2 LUCyL) frente a la prevalencia otorgada a los procesos de colmatación, reurbanización o rehabilitación de los tejidos urbanos existentes. El legislador autonómico hace, pues, una delimitación positiva del suelo rústico que se impone a la discrecionalidad municipal (Exposición Motivos, apartado IV), pero que, obviamente, no la elimina sino que la limita, al ser necesario que se ejerza satisfaciendo el interés general en los términos definidos por la política de ordenación del territorio que se desea por el Legislador para la Comunidad,





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

expresada en los criterios legales y reglamentarios que se fijan a efectos de considerar inadecuado un terreno para su urbanización.

De acuerdo con lo expuesto, la reclasificación como suelo urbanizable del suelo anteriormente clasificado como no urbanizable tipo A no está amparada en los nuevos criterios legales de clasificación del suelo, como se dice en la Memoria y en la sentencia mayoritaria y carece en consecuencia, al no darse otra explicación, de toda justificación comportando -junto con la clasificación como urbanizable del no urbanizable protegido con el nivel 2- un cambio de modelo territorial cuando, por otro, lado se dice que se mantiene el mismo modelo anterior y por ello se lleva a cabo una Modificación y no una Revisión del Plan; y no se respeta la forma urbana compacta que, como directriz de aplicación plena, se establece en el art. 14 de las DOTVAENT.

Discrepo, también, de que basten para justificar el cambio de suelo no urbanizable protegido nivel 2 a urbanizable las razones expuestas por el planificador en los apartados de la Memoria 3.1.2 y 3.2.1.4, así como en el Anexo 6 por lo siguiente.

Como se dice en la sentencia antes citada de 3 de julio de 2007 la modificación de esa clasificación es posible, pero exige acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de «especialmente protegido» de un determinado suelo.

En el presente caso, **sin prueba alguna**, los motivos que específicamente son tenidos en cuenta para hacer ese cambio son los expuestos en el apartado 3.2.1.4.B.1.3.2 de la Memoria y son:

2.1: *que dentro del marco legal el Municipio de Valladolid tiene la facultad, al amparo del principio constitucional de la autonomía local, de definir el modelo de ciudad que pretende. Dibujar su crecimiento es la decisión política más importante que pueda adoptarse. Efectivamente es así, pero una vez que el planeamiento urbanístico detectó en un suelo alguno o algunos de los valores que entonces preveía el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y después el artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, como es, en el caso de autos, su valor paisajístico y agrícola,*



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

otorgándole, por ende, la clasificación de suelo no urbanizable, no le es posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles. En un caso así, la potestad de planeamiento deja de ser discrecional para convertirse en reglada, pues es el ordenamiento jurídico, y en concreto los preceptos citados, cuyo fundamento cabe encontrarlo en el mismo artículo 45 de la Constitución y en el principio de desarrollo sostenible, los que imponen la clasificación de "suelo no urbanizable" para los terrenos en que concurren los valores allí previstos; en consecuencia, devendrá ilícita una reclasificación como la dicha que no cuente con el respaldo de esa justificación razonada y suficiente. Que sea evidente la necesidad de suelo para el desarrollo de los objetivos y fines del Plan, pone de relieve tan solo eso, pero no lo que en realidad importa, a saber: de un lado, que tal necesidad exija la ocupación, no sólo de suelos no urbanizables simples o comunes, sino además y precisamente de suelos no urbanizables protegidos; y, de otro, que allí donde estos sean necesarios, haya razones bastantes para que deba prevalecer la consecución de aquellos objetivos y fines sobre la protección antes otorgada a los suelos que se ocupan (STS. 3.7.2007).

2.2, 2.3, 2.4 y 2.5: que desde hace años se han impuesto estrategias liberalizadoras y de flexibilización en materia de suelo; que el nuevo marco legal configura como categoría residual el suelo urbanizable; que es necesario frenar la descorporeización que el derecho de propiedad estaba experimentado en este ámbito; que redundará en un abaratamiento de los precios de la vivienda para el usuario final. Ya se ha dicho antes que el nuevo marco legal en modo alguno comporta que los suelos anteriormente protegidos por sus valores agrícolas deban ser desclasificados y es un hecho notorio que la liberalización del suelo con el incremento del suelo urbanizable no ha traído consigo el abaratamiento de los precios de la vivienda.

2.6: que no se pretende una conquista imprudente de la periferia porque se establecen determinaciones como la de que la superficie



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

mínima del sector ha de ser de 100 hectáreas, una densidad mínima de 30 viviendas, garantizando la calidad de vida del futuro habitante y la sostenibilidad económica de la prestación de servicios. Se invoca el *ius variandi* y la potestad discrecional del planificador y que los suelos clasificados como no urbanizables N2 tenían su referente y fundamento en el valor que les otorgaba el Estudio del Medio Físico realizado en 1982 previo a la aprobación del Plan de 1984, que el Plan de 1997 mantiene esos criterios, pero al efectuar la adaptación han ocurrido diversos hechos que deben tenerse en cuenta en la categorización: (1) el cambio de la legislación urbanística estatal a una legislación autonómica y la entrada en vigor de las DOTVAENT; (2) el cambio de la estructura económica productiva de Valladolid y su entorno, pasando a plantearse con mayor énfasis la protección paisajística y ambiental que la protección del uso y producción agrícola; (3) un cambio en el modelo territorial y de ocupación; (4) el abandono del uso agrícola en el entorno urbano; (5) la integración en la Unión Europea que incentiva las mejoras en la producción y la mayor especialización en las líneas de cultivo frente al mantenimiento de los cultivos de regadío o de secano tradicionales. Las consideraciones generales anteriores, la exteriorización de preocupaciones, de metas, de objetivos, de criterios medioambientales son de todo punto insuficientes para justificar la reclasificación del suelo combatida por la recurrente porque no incluye referencia alguna a la documentación del Plan en donde obre esa reconsideración del suelo protegido y a los estudios o informes en que se sustenta y, excluida en este punto la potestad meramente discrecional como se ha reiterado, no puede ampararse sólo en la presunción de racionalidad del nuevo planeamiento en su conjunto, que hubiera de ser combatida y destruida por la impugnante, sino que ha de justificar la Administración que aquella desprotección no conculca las normas jurídicas que rigen la clasificación de los suelos no urbanizables protegidos. Por otro lado, esas aseveraciones se contradicen con el modelo territorial y con las determinaciones de las DOTVAENT que establecen que en los espacios en que exista una infraestructura histórica con valor paisajístico, como en las zonas de regadíos con sistemas de granjas, canales y acequias -como sucede en el caso examinado- se evitarán



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

transformaciones ajenas a la estructura preexistente (art.15.1.c), que la protección de la agricultura periurbana, clave del desarrollo urbano sostenible, exige contener la presión urbanística sobre los espacios agrarios en los que confluyen valores (art.20.1), que las parcelas destinadas a labores agrarias en las inmediaciones de los cascos urbanos deben ser clasificadas por el planeamiento municipal como suelo rústico con algún régimen de protección (art. 20.3), que los cultivos de especial interés en peligro de degradación deben ser objeto de recuperación (art. 21.7). En último término, esa regresión del sector agrícola a lo que verdaderamente avoca es a extremar las medidas para su conservación, si ello es posible, pero, en ningún caso, a su eliminación pura y simple, y con absoluta ausencia de justificación, que es lo que se ha hecho.

En definitiva, en este punto conviene recordar la doctrina jurisprudencial recogida en la repetida sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 respecto al contenido exigible de la Memoria. Se dice en la sentencia que siendo cierto que ésta -la Memoria- no necesita contener "una detallada especificación, reforma por reforma, de todas las variaciones en que el Plan incide, ya que las Memorias únicamente marcan las líneas maestras de lo que ha de ser el planeamiento a que se refieren sin descender a particularidades" (así, y por todas, en las sentencias de este Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1991, 2 de enero de 1992 o 1 de septiembre de 1993), no lo es menos que de ella, o de esas líneas maestras, deben fluir (así se deriva o este es el sentido de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo contenida, entre otras, en las sentencias de 9 de julio de 1991, 20 de diciembre de 1991 o 13 de febrero de 1992 ), aunque lo sea no por referencia a cada suelo o a cada porción de suelo afectado y sí a cada ámbito objeto de nueva ordenación, y aunque lo sea no mediante una exposición formalmente incorporada y sí mediante una remisión a otros documentos del Plan, las circunstancias, las razones mínimas pero suficientes para poder percibir, no ya o no sólo la necesidad o la conveniencia de ordenar unos determinados ámbitos, sino, más en concreto, que la ordenación que de ellos se hace descansa también en aquella específica justificación requerida en la última de las



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

sentencias que hemos transcrito en el fundamento de derecho anterior; esto es, que descansa también en unas razones que ponen de relieve que los suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos deben recibir ahora otra clasificación, y que han de recibirla, precisamente, porque los valores antes tomados en consideración, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquellos ámbitos, por causas jurídicamente atendibles, aptas para poder prevalecer en ese momento y en ese lugar sobre los repetidos valores. En un caso como el que nos ocupa, de reclasificación e inclusión en el proceso urbanizador de suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos, exigir que de la Memoria, de sus líneas maestras, fluyan aquellas circunstancias o razones mínimas, esa justificación, está en plena sintonía con lo que dispone el artículo 38 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico -aplicable al caso de conformidad con lo establecido en el art. 2 del Decreto 223/1999, de 5 de agosto, por el que aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1999-, pues en él se pide, entre otros múltiples aspectos, que la Memoria se refiera a la información urbanística y que ésta, a través de sus estudios complementarios necesarios, considere todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los relativos a sus características naturales, a los aprovechamientos de que sea susceptible desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros, a la diferente aptitud para su utilización urbana, al señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos, etc.”.

En conclusión, falta toda justificación de que las circunstancias fácticas de los terrenos que se reclasifican tenidas en cuenta en el planeamiento anterior y que determinaron su protección hayan desaparecido; por el contrario, frente a la absoluta falta de informes técnicos y documentación oficial en que apoyar las Administraciones la reclasificación operada, la parte recurrente ha aportado informes técnicos cualificados que sostienen que subsisten los valores agrícolas que justificaron esa protección. No son, como se dice en la sentencia mayoritaria, opiniones personales sino opiniones basadas en los conocimientos



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

técnicos y científicos que poseen los peritos que han informado en el proceso. El que sean peritos de parte no anula su valor probatorio; el Tribunal ha de valorar los dictámenes con arreglo a las reglas de la sana crítica (art.348 LEC 1/2000); la falta de informes de la Administración en los que apoyar su decisión de reclasificar los terrenos protegidos ha impedido que el Tribunal pueda comparar y valorar los informes de ambas partes para, respetando los principios esenciales de contradicción y proscripción de la indefensión, descubrir cuál es la verdad.

Ahora bien, como se ha dicho antes con arreglo a la doctrina jurisprudencial citada, la carga de la prueba recae sobre la Administración y en caso de duda -que no tengo por los informes periciales- con arreglo a las reglas de la carga de la prueba (art. 217 de la LEC 1/2000) las consecuencias de la inexistencia o insuficiencia probatoria y, en este caso, además de la propia justificación- recaen en la Administración con la consiguiente declaración de nulidad de las nuevas clasificaciones.

Por todo lo expuesto, a mi entender, el recurso debió estimarse íntegramente.