

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
Sección Tercera

Recurso ordinario número 316/2019

Partes: "INDUSTRIAS JUNO, S.A." contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Viladecans

**SENTENCIA Nº 3.641**

**Ilmos. Sres. Magistrados**

Manuel Táboas Bentanachs (preside)

Francisco López Vázquez

José Alberto Magariños Yáñez

En la ciudad de Barcelona, a diez de noviembre de dos mil veintitrés.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida al efecto para la votación y fallo, ha visto, en el nombre de S.M. el Rey, el recurso contencioso administrativo seguido ante la misma con el número de referencia, promovido a instancia de "INDUSTRIAS JUNO, S.A.", representada por el procurador de los tribunales Sr. \_\_\_\_\_ y defendida por el letrado Sr. \_\_\_\_\_, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por su letrado, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de Viladecans, representado por la procuradora Sra. \_\_\_\_\_ y defendido por el letrado Sr. \_\_\_\_\_ en relación con actuaciones en materia de **urbanismo**, siendo la cuantía del recurso indeterminada, y atendiendo a los siguientes:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso contencioso administrativo y, recibido el expediente administrativo, le fue entregado para que dedujese escrito de demanda, donde, tras consignar los hechos y fundamentos jurídicos que estimó de aplicación, solicitó se dictase sentencia estimatoria de sus pretensiones. Conferido traslado a las demandadas, contestaron la demanda, consignando (el ayuntamiento por mera adhesión) los hechos y fundamentos de derecho que entendieron aplicables, solicitando la desestimación de las pretensiones de la actora.

**SEGUNDO.** Recibidos los autos a prueba, fueron practicadas las consideradas pertinentes de entre las propuestas, con el resultado que es de ver en autos, continuando el proceso sus trámites hasta el de conclusiones, donde las partes presentaron alegaciones en defensa de sus pretensiones respectivas, quedando el pleito concluso para sentencia y señalándose la votación y fallo, que ha tenido lugar el día 8 de noviembre de 2.023.

**TERCERO.** En la sustanciación del proceso se han seguido las prescripciones legales, salvo las referidas a los plazos, ante la importante carga de trabajo que pende ante la sección. Es ponente el Ilmo. Sr. López Vázquez, quien expresa el parecer unánime del tribunal.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** Tiene este recurso por objeto la impugnación de la resolución de la Conselleria de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya de 4 de junio de 2.019, aprobando definitivamente la modificación puntual del Plan General Metropolitano en el ámbito del polígono industrial Centre del municipio de Viladecans, cuya anulación se interesa en la demanda o, subsidiariamente, la delimitación de los planes de mejora urbana 1, 2 y 3 del polígono sometido a expropiación y, más subsidiariamente, de las cesiones para sistemas y aprovechamiento urbanístico no ajustadas a derecho previstas en el plan de mejora urbana, ordenando la corrección de tales errores.

**SEGUNDO.** Dice la actora ser propietaria de una finca que, bajo la anterior ordenación, era suelo urbano consolidado, zona industrial clave 22a, y que la modificación puntual del plan que impugna ha incluido, en una pequeña parte, en el PMU2 y, en otra parte, en una actuación aislada por expropiación, para posibilitar la apertura de la Avinguda del Segle XXI. Formula en la demanda los siguientes argumentos: 1) Vulneración del artículo 99 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, pues la modificación puntual que impugna no contiene ni la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante

los cinco años anteriores al inicio del procedimiento de modificación, ni los títulos en virtud de los cuales adquirieron los terrenos; tampoco contiene una previsión de la ejecución inmediata del planeamiento ni el establecimiento del plazo concreto, ni una evaluación económica de la rentabilidad de la operación; 2) Falta o desactualización de la documentación legalmente exigida en las modificaciones de un plan general, concretamente de determinados planos informativos o de ordenación exigibles, cuya documentación anexa no está actualizada, estando desajustados el estudio de movilidad, el informe ambiental y el de impacto acústico; 3) La memoria social vulnera el 69.5 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, al no existir una evaluación del impacto de la ordenación en función del género y de los colectivos sociales que requieren atención específica; 4) Improcedente desconsolidación del suelo urbano consolidado incluido en los planes de mejora urbana, con falta de motivación reforzada, e improcedencia de delimitar estos sobre suelo urbano consolidado si no cumplen las finalidades del 70.1.b del Decreto Legislativo 1/2010; 6) Ilegalidad de los deberes de cesión impuestos, al haberse desconsolidado el suelo; 7) Inviabilidad económica de la modificación puntual e insuficiencia del informe de sostenibilidad económica; 8) Arbitrariedad en la delimitación del polígono sometido a expropiación, pues se establecen soluciones diferentes para una misma finalidad, concretamente la del PMU1 y la de los terrenos procedentes de una anterior actuación aislada; 9) Improcedencia de imputar a los sectores de mejora urbana el coste de ejecución de sistemas generales, con vulneración de los principios de igualdad y de justo reparto de beneficios y cargas; 10) Producción de modificaciones sustanciales que requerían de un nuevo trámite de información pública.

**TERCERO.** Por lo que se refiere a la relación de propietarios, como señala el perito procesal designado por insaculación (quien, a su vez, ha valorado el informe privado aportado por la actora), en la memoria de información se identifican las fincas por su referencia catastral pero, como indica la demandada, además de esos datos catastrales, en el anexo 6 del acuerdo de aprobación provisional constan identificados los propietarios, tanto por referencia catastral de las fincas como mediante nota simple del Registro de la Propiedad, señalando el propio artículo 99.1.a) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña que, en caso de no constar datos personales, se han de poner los catastrales. Lo que impide aceptar las consecuencias anulatorias que propone la actora.

Consecuencias que tampoco cabe extraer del resto de vulneraciones del citado artículo 99 que propone, cuando en la propia demanda se admite que en el apartado referido a la “Agenda y evaluación económico financiera”, se hace referencia a la ejecución de los 3 planes de mejora urbana delimitados, fijando términos máximos al efecto, lo que resulta respetuoso con las exigencias del

precepto, sin que de la citada pericial contradictoria se desprenda su desajuste a la realidad o su falta de justificación.

Por lo que toca a la falta de acreditación de la rentabilidad de la actuación, sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre la evaluación económica y financiera del plan, parece indiferente que, como afirma el perito procesal, el valor de repercusión del suelo en los diversos planes de mejora urbana definidos y, en consecuencia, el rendimiento económico de la operación, resulte más bajo que con la anterior ordenación. No cabiendo al respecto olvidar el *ius variandi* que corresponde a la administración a la hora de planificar y delimitar polígonos de actuación, de forma que el éxito alegatorio frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria, en el caso de autos no producida, que acredite que la administración, al planificar, ha incurrido en error, o actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, o con falta de motivación, pues son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente.

**CUARTO.** Expone el perito procesal la falta de los planos de información relativos a las características topográficas del territorio, las áreas vulnerables por la existencia de riesgos naturales, geológicos o tecnológicos, los mapas de vulnerabilidad y capacidad del territorio en cuanto a la contaminación atmosférica y las redes generales de servicios existentes. En cuanto a los planos de ordenación, observa la falta de los relativos a la nueva distribución de las redes de abastecimiento de agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, distribución de gas o gestión de residuos.

Ocurre que lo que se impugna en este proceso no es una figura de planeamiento en su conjunto, afectante a lo que el perito denomina "territorio", sino una mera modificación puntual, afectante a un único y concreto polígono industrial, a la que no parece exigible la aportación de todos y cada uno de los planos de información y ordenación que se enumeran en los artículos 72 y 73 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, aprobando el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, ni siquiera de aquellos cuya falta señala el perito, que no acredita por parte alguna que el polígono afectado radique en un área vulnerable por la existencia de los riesgos que indica. Como tampoco acredita que la ordenación anterior a la modificación que se impugna en este proceso no contuviese los planos de información y ordenación necesarios en lo referido las características topográficas del territorio en su conjunto, las áreas vulnerables por la existencia de

los riesgos a los que alude y las redes generales de servicios, o que estos hayan sido objeto, en la modificación puntual, de una nueva distribución. Planos, los precedentes, que continúan plenamente vigentes pese a la modificación puntual, y cuyo desacuerdo con el texto refundido ahora aprobado o desactualización temporal, no se prueba en forma alguna, limitándose el perito a indicar, respecto del estudio de movilidad, el informe ambiental y el de impacto acústico que son meramente “sospechosos” de (no) mostrar un correcto análisis.

**QUINTO.** El artículo 69.5 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, impone que la memoria social incorpore, con el contenido que especifica, una evaluación del impacto de la ordenación en función del género y de los colectivos sociales que requieren atención específica.

Sobre este particular, la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2.020 (Sala 3ª, Sección 5ª, recurso 6895/2018), se remite a la de 10 de diciembre de 2.018 (casación 5919/2017), donde se concluyó en lo siguiente:

“DECIMOQUINTO: Consecuentemente y con independencia de los procedimientos específicos de elaboración de los planes de urbanismo en cada una de las Leyes autonómicas, las cuales pueden o no incorporar tramites específicos en materia de género, es lo cierto que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos.

En definitiva, si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del informe de impacto de género, tal y como sostiene la Sala de instancia, ello no es óbice para que puedan discutirse, a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria. Lo que ocurre es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es, desconocemos, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que, como hemos razonado, no le era exigible.”

Situación similar a la que acontece en el presente supuesto, donde la parte actora no señala ni discute tan siquiera, ni ha preguntado al perito procesal, los concretos y específicos aspectos que, en la modificación puntual que impugna, afectante a un único polígono industrial, puedan incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria, reduciendo su análisis a la existencia o no del citado informe, sin abordar la cuestión de fondo, por lo que esta sala desconoce, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio

de la recurrente, contrarios al principio de igualdad de género y de los colectivos sociales que requieren atención específica, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad.

**SEXTO.** Sostiene la actora que las fincas de su propiedad son suelo urbano consolidado (y solar) que habría sido desconsolidado en la modificación puntual que impugna, condición actual de suelo urbano consolidado que le correspondería acreditar, en función de reunir las condiciones y los servicios urbanísticos al efecto establecidas en los artículos 25 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, lo que no se desprende de la prueba practicada en autos, ni del expediente administrativo, ni de la documental aportada, ni tan siquiera del informe de parte a ellos incorporado, al que debe otorgarse una bien limitada relevancia, al carecer de la cualidad técnica, garantías procesales e imparcialidad que asisten a una regular prueba pericial procesal por insaculación, sin que el autor de esta última haga la menor referencia, por no habersele preguntado, sobre los servicios urbanísticos existentes en los terrenos de propiedad de la actora, su estado o su posible obsolescencia.

Esa falta de prueba de tal condición de suelo urbano consolidado de los terrenos de autos descarta de por sí la pretendida existencia de cualquier desconsolidación de los mismos por parte del nuevo plan, que en todo caso, y en mera hipótesis permitiría, con carácter general y para las finalidades previstas el artículo 31.2 del propio Decreto Legislativo 1/2010, al establecer que el suelo urbano consolidado deviene no consolidado cuando el planeamiento urbanístico general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores sujetos a un plan de mejora urbana o en polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b) y d) del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación.

Lo que descarta cualquier argumento sobre una improcedente desconsolidación del suelo incluido en los planes de mejora urbana, sobre la exigencia de cualquier motivación reforzada o sobre la pretendida improcedencia de delimitar planes de mejora urbana sobre suelo urbano consolidado que no cumplan las finalidades del 70.1.b) del Decreto Legislativo 1/2010.

**SÉPTIMO.** Denuncia la actora que los deberes de cesión de aprovechamiento medio en los planes de mejora 1 y 2 vulnerarían las previsiones del propio texto refundido (según la ficha y el artículo 22 la cesión es del 10% del aprovechamiento del sector en la parte que no fue objeto de cesiones por el plan de mejora urbana precedente, y un 15% del aumento del aprovechamiento respecto al planeamiento vigente), precisamente por haberse desconsolidado el suelo y por la condición de solar de los terrenos, circunstancias estas ya antes negadas. También, sin acompañamiento probatorio alguno, señala la existencia de una vulneración de los

estándares urbanísticos para sistemas regulados, en su redacción originaria aplicable al caso, en el artículo 100 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

**OCTAVO.** La misma suerte desestimatoria debe seguir la propuesta inviabilidad económica de la modificación puntual y la insuficiencia del informe de sostenibilidad económica. El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su disposición transitoria tercera que las reglas de valoración en ella contenidas serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, salvo los concretos supuestos que excepciona. Y el artículo 37 de la misma ley dispone lo siguiente:

“Artículo 37. Valoración en el suelo urbanizado.

1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física:

a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.

b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.

c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.

b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

3. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen”.

Por su parte, el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, establece en sus artículos 19 y siguientes variadas reglas y fórmulas de valoración del suelo

urbanizado en sus diferentes situaciones (no edificado; con edificación existente o en curso de ejecución ilegal o en situación de ruina física; edificado o en curso de edificación; sometido a operaciones de reforma o renovación de la urbanización; sometido a actuaciones de dotación; o sujeto a actuaciones de transformación urbanística sometidas al régimen de equidistribución de beneficios y cargas con determinados requisitos).

Para establecer el método valorativo a seguir en cada uno de esos supuestos se remite el precepto a los artículos siguientes y a las complejas fórmulas que en cada caso allí se establecen, ninguna de las cuales ha sido utilizada por el perito procesal quien, además de acudir indebidamente para efectuar sus valoraciones al procedimiento prevenido para valoraciones hipotecarias en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, utiliza el método residual dinámico, de todo punto improcedente para la valoración del suelo urbano, por más que la ejecución el plan fuese a dilatarse en el tiempo.

En consecuencia, esta sala no puede aceptar sus conclusiones, ni las referidas a la pretendida inviabilidad económica del plan, ni a la supuesta insuficiencia del informe de sostenibilidad económica.

**NOVENO.** De la respuesta dada por el perito procesal al extremo 13 de los que le fueron formulados por la actora, tampoco puede concluir la sala en la existencia de una arbitrariedad en la delimitación del polígono sometido a expropiación, al establecerse soluciones diferentes para una misma finalidad, concretamente la del plan de mejora urbana 1 y la de los terrenos procedentes de una anterior actuación aislada, ello sin perjuicio de que, como dice la demandada, en esta anterior actuación pudiera no haber existido ningún tipo de aprovechamiento, lo que constituiría una diferencia justificativa esencial.

En cuanto a la pretendida improcedencia de imputar a los sectores de mejora urbana el coste de ejecución de sistemas generales, con vulneración de los principios de igualdad y justo reparto de beneficios y cargas, cuestiones sobre las que la actora ningún extremo planteó al perito procesal, baste con recordar que el artículo 68.1 del Decreto Legislativo 1/2010, establece la posibilidad de aprobarse planes especiales urbanísticos autónomos para implantar en el territorio infraestructuras no previstas en el planeamiento territorial o urbanístico relativas a los sistemas urbanísticos de comunicaciones o de equipamientos comunitarios, de carácter general o local, salvo que la legislación sectorial aplicable a estas infraestructuras regule instrumentos específicos para ejecutarlas vinculantes para el planeamiento urbanístico.

Disponiendo el artículo 44.1.b) y c) del propio texto refundido el deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado de ceder al ayuntamiento o a la administración que corresponda, de manera obligatoria y gratuita, todo el suelo reservado por el planeamiento urbanístico para los sistemas urbanísticos locales, así

como para los generales que el planeamiento general incluya en el ámbito de actuación urbanística en que los terrenos sean comprendidos o en los que estén adscritos para la obtención del suelo.

**DÉCIMO.** Finalmente, el nuevo trámite de información pública al que se refiere el artículo 112.1 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, queda supeditado al dato objetivo de que las modificaciones introducidas signifiquen un cambio sustancial de los criterios y soluciones del plan inicialmente aprobado, como lo es únicamente, según ha declarado la jurisprudencia, aquel que comporte un cambio de modelo territorial, haciendo el plan globalmente diferente, y no sólo diferente en aspectos puntuales, debiendo entenderse por tal, según el 112.2, la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general o al modelo de ordenación del territorio o a la clasificación del suelo, sin que, por disposición de su apartado 3, comporten un cambio sustancial ni requieran de nuevo trámite de información pública los meros cambios en la clasificación del suelo, en las previsiones sobre sistemas urbanísticos generales, en las calificaciones urbanísticas o en otras determinaciones de los planes urbanísticos que no se incluyan en los casos del apartado 2.

De tal manera que las modificaciones introducidas de carácter no sustancial, no afectantes a la clasificación del suelo ni al modelo de planeamiento elegido, no pueden apreciarse como un nuevo planeamiento.

Sin que en el caso se acredite, ni se haya formulado tampoco cuestión alguna al perito procesal, las modificaciones a que la parte se refiere o su carácter sustancial y precisado de aquel nuevo trámite de información pública.

**UNDÉCIMO.** Visto el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, no apreciándose que el caso presentase serias dudas de hecho o de derecho y debiendo rechazarse en su integridad las pretensiones de la actora, procede la imposición a esta del pago de las costas procesales, con el límite que se dirá. Vistos los preceptos citados y demás de aplicación,

### **FALLAMOS**

**DESESTIMAMOS** el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de “INDUSTRIAS JUNO, S.A.” contra la resolución de la Conselleria de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya de 4 de junio de 2.019, aprobando definitivamente la modificación puntual del Plan General Metropolitano en el ámbito del polígono industrial Centre del municipio de Viladecans. Con imposición de costas a la parte actora, comprensivas del pago de la totalidad de los honorarios del perito procesal, Sr. \_\_\_\_\_ y limitadas, en cuanto al resto de costas, a la cantidad máxima por todos los conceptos, IVA

incluido, de **3.000 euros (tres mil euros)**, ello únicamente a favor de la Generalitat de Catalunya, no así del ayuntamiento, que se limitó a adherirse a la contestación a la demanda por ella formulada.

Notifíquese esta sentencia a las partes haciendo saber que no es firme, pudiendo interponer frente a ella recurso de casación, preparándolo ante esta misma Sala de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª, Capítulo III, Título IV, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en el plazo previsto en su artículo 89.1.

Adviértase de que en el Boletín Oficial del Estado nº 162, de 6 de julio de 2.016, aparece publicado el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2.016 sobre extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación literal a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.** Leída y publicada ha sido la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, constituido en audiencia pública. Doy fe.