

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

En la Ciudad de Valencia, a 11 de abril de 2024.

VISTO por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Sres. D. Desamparados Iruela Jiménez, Presidente, D. Edilberto Narbón Laínez, D. Antonio López Tomás y D. Laura Alabau Martí, Magistrados, han pronunciado la siguiente:

**SENTENCIA nº: 253**

En el recurso ordinario tramitado con el nº 237/2022 interpuesto contra el acuerdo del Consell de la Generalitat Valenciana de fecha 30 de septiembre de 2022, por el que se confirma en reposición el acuerdo de 29 de julio de 2022, de resolución anticipada y declaración de caducidad de la Actuación Territorial Estratégica “Valencia CF” han sido parte como demandante la Sociedad Anónima Deportiva Valencia Club de Fútbol, representada por D. María Luísa Fos Fos, Procurador de los Tribunales, defendida por D. Alfredo Guerrero Righetto, Letrado; como demandado el Consell de la Generalitat Valenciana, representado y defendido por la Abogado de la Generalitat D. Inés Sánchez Lázaro, siendo codemandados el Ayuntamiento de Valencia, representado y defendido por D. María de los Desamparados Genovés Colom, Letrado de sus Servicios Jurídicos; y codemandado Asociación por la Libertad del Valencia CF, representada por D. José Alejandro Pérez Mateu de Ros, Procurador de los Tribunales y defendida por D. Álvaro Sendra Albiñana, Letrado; codemandada la Asociación de Torino a Mestalla, representada por D. Francisco Cerrillo Ruesta Procurador de los Tribunales, y defendida por D. Pablo Delgado Gil, Letrado, siendo Magistrado ponente D. Laura Alabau Martí.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** Por la Sociedad Anónima Deportiva Valencia Club de Fútbol se interpuso recurso contencioso administrativo ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana contra la disposición expresada, interesando se recabara el expediente administrativo, se emplazara al demandado, y se diera traslado para formalizar demanda.

**SEGUNDO.** Por repartido a esta Sección y admitido a trámite el recurso, se dio traslado de la misma al demandado, recabándose al propio tiempo el expediente administrativo, que tras ser remitido se puso de manifiesto a la Administración demandante.

Tras solicitar, y acordarse, la ampliación del expediente, se formula por la parte actora la oportuna demanda, en la cual expuestos los hechos y fundamentos de derecho termina por solicitar:

*Declare contrario a derecho y anule el acuerdo del Consell de fecha 29 de julio de 2022, por el que se declara la resolución anticipada y la caducidad de la Actuación Territorial Estratégica "Valencia C.F.", así como la resolución de 30 de septiembre de 2022, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por la actora contra el previo acuerdo del Consell de 29 de julio de 2022.*

*Se condene a las Administraciones demandadas, de conformidad con la previsión del artículo 32 de la LJCA, a cumplir con las obligaciones que les son imputables en cuanto al cumplimiento de la ATE y la aprobación de los instrumentos urbanísticos oportunos.*

*Se condene solidariamente en costas a las Administraciones demandadas y a cualesquiera otras partes cuya comparecencia se permita en calidad de parte demandada, también solidariamente.*

**TERCERO.** Por el Consell de la Generalitat se formula contestación, oponiéndose a la demanda en los términos que obran en su escrito.

La Asociación por la Libertad del Valencia se opuso asimismo a la demanda, terminando por interesar se desestime, con confirmación del acto administrativo impugnado.

El Ayuntamiento de Valencia se opuso al recurso, interesando se desestime la demanda y se confirme el acuerdo del Consell.

La Asociación de Torino a Mestalla formula escrito de oposición a la demanda, instando su desestimación.

Propuesta y admitida prueba documental, tras concluir las partes se declaró pendiente de señalamiento, señalándose para la votación y fallo el día 6 de marzo de 2.024.

**CUARTO.** Se han cumplido todas las prescripciones legales.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.** Se interpone recurso contra el acuerdo del Consell de la Generalitat Valenciana de fecha 30 de septiembre de 2022, por el que se confirma en reposición el acuerdo de 29 de julio de 2022, de resolución anticipada y declaración de caducidad de la Actuación Territorial Estratégica "Valencia CF".

El acuerdo de 29 de julio de 2022 disponía:

*Resolver anticipadamente y declarar la caducidad de la ATE "Valencia Club de Fútbol" y del Convenio de 29 de abril de 2015 suscrito para la ejecución de la ATE entre la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo y el Valencia CF, perdiendo el Valencia CF, SAO la condición de promotor y extinguiéndose en lo sucesivo las competencias asumidas por la Generalitat en cuanto la potestad de planificación urbanística para la tramitación, aprobación y modificación de los instrumentos de planeamiento derivados de la actuación.*

*Avocar la competencia atribuida a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad respecto a toma de decisión sobre la vigencia de las previsiones del planeamiento ATE, y acordar el mantenimiento de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada aprobadas por resolución de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de fecha 19.02.2015 (BOP núm.91 , de 15 de mayo de 2015) por la que se aprueba el Plan de Actuación Territorial Estratégica "Valencia Club de Fútbol", correspondiendo en lo sucesivo al Ayuntamiento de Valencia la potestad de ius variandi respecto de este instrumento de planeamiento.*

*Declarar la zona A "Antiguo Mestalla" como Área de Nueva Centralidad, Área de Oportunidad y Área de Intensificación de usos y la zona B "Corts Valencianes" como Área de Nueva Centralidad, en los términos de la Estrategia Territorial de la Comunitat*

*Valenciana, y de artículo 15.6 del TRLOTUP, sujetas a las siguientes condiciones de gestión:*

*El otorgamiento de cualquier licencia de obras de nueva planta sobre las parcelas con aprovechamiento lucrativo privado que tengan asignado por el Plan ATE un uso dominante residencial o terciario, ubicadas tanto en la zona A ("Antiguo Mestalla") como en la zona B (Corts Valencianes"), y con independencia de quien fuera su solicitante, quedará condicionado a la previa acreditación del pleno cumplimiento de los compromisos y obligaciones que hasta la adopción del presente acuerdo pesaban sobre el promotor de la ATE "Valencia Club de Fútbol" o la prestación de la garantía financiera suficiente para asegurar su cumplimiento que determine el Ayuntamiento de Valencia.*

*Dichos compromisos y obligaciones son esencialmente los relacionados en la Consideración Técnico Jurídica Quinta de la Resolución aprobatoria del Plan ATE, incluida la cesión al Ayuntamiento de Valencia libre de cargas de urbanización del 10% del incremento sobre la edificabilidad media ponderada del ámbito (apartado 5.1 ), así como los derivados de los Convenios suscritos por el Valencia CF, SAO con el Ayuntamiento de Valencia, excluidos aquellos compromisos ya cumplidos por el promotor de la ATE a fecha de la adopción del presente acuerdo.*

*Establecimiento por parte del Ayuntamiento de Valencia de los plazos concretos para el cumplimiento o afianzamiento por el Valencia CF, SAO de las obligaciones y compromisos a que se refiere el punto anterior, para cada una de las actuaciones incluidas en los ámbitos del Plan ATE; así como de cualquier otra determinación que el Ayuntamiento considere necesaria para garantizar el adecuado cumplimiento de dichas obligaciones y compromisos.*

*Sexto: Instar al Ayuntamiento de Valencia a adaptar las fichas de gestión de ambos ámbitos, declarados Ámbitos Estratégicos de Cualificación Urbana, incorporando las condiciones de gestión incluidas en el presente Acuerdo.*

*Séptimo: Suspender el otorgamiento de licencias de edificación de obras de nueva planta, al amparo de lo previsto en el artículo 68 del TRLOTUP, en los Ámbitos declarados en el punto quinto del presente acuerdo como Estratégicos de Cualificación Urbana, únicamente respecto de las parcelas con aprovechamiento lucrativo privado a las que el Plan ATE asigna un uso dominante residencial o terciario que se ubique tanto en la zona A ("Antiguo Mestalla") como en la zona B ("Corts Valencianes"), hasta que se publiquen y entren en vigor las fichas de gestión adaptadas a las determinaciones de la presente propuesta de Acuerdo. Todo ello sin perjuicio de las competencias que también corresponden a la Administración local. Esta suspensión de licencias no afecta a la parcela sita en la Avenida de Aragón n.0 35 y al nuevo estadio de fútbol sito en la parcela GSP-1 \*.*

*Octavo: Ordenar a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, la instrucción y tramitación del procedimiento para la incautación de la garantía presentada por el Valencia CF, SAO, atendiendo al principio de proporcionalidad.*

El acuerdo recaído en reposición, desestima la alegación consistente en nulidad de pleno derecho conforme al art. 47 e) LPACAP, en el transcurso de más de tres meses, contados desde la fecha del acuerdo de inicio, sin resolver, por exceder del plazo máximo previsto en el artículo 21.3 LPACAP.

El acuerdo considera de aplicación el plazo de ocho meses previsto en el art. 179.1 TRLOTUP, 212.8 LCSP y DA 1ª Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022.

Rechaza a continuación la alegación consistente en error en la aplicación del art. 5.3 de la Ley 1/2012 en cuanto defiende la recurrente que no ha habido incumplimiento por su parte por no serle imputables los retrasos producidos en la ejecución de las distintas fases de la ATE.

La resolución de 19 de febrero de 2015, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente y el Convenio, de 29 de abril de 2015, detallan pormenorizadamente las actuaciones y los plazos de ejecución. En Fase 1 debía construirse el hotel, cuyo incumplimiento es imputable al promotor.

La resolución de la Consellería de Economía de fecha 13 de septiembre de 2021 denegó la solicitada reorganización y prórroga de las fases considerando el incumplimiento del contratista. El plazo de ejecución de la Fase I se fijó en 36 meses, expirando el 30 de mayo de 2018.

El acuerdo rechaza la alegada vulneración de los principios de confianza legítima y de proporcionalidad. Afirma que la ATE prevé actuaciones en un ámbito considerado enclave estratégico, el espacio delimitado por las avenidas de Suecia, Blasco Ibáñez y Aragón y la calle Joan Regla, con reservas de suelo para equipamientos y zonas verdes cuya materialización incidirá en mejorar el entorno urbano y la calidad de vida. Las actuaciones previstas en el ámbito de "Corts Valencianes" permitirán la construcción no solo de un nuevo gran estadio de fútbol sino de equipamientos públicos como el polideportivo y una urbanización del entorno que, contribuirán a convertir el conjunto en un icono urbano formado por el nuevo estadio y edificios terciarios, con predominio de los comerciales.

La decisión no puede considerarse ni desproporcionada ni gravosa ni contraria al interés general, por el hecho de perder el Valencia CF la condición de Promotor, lo que ha quedado plenamente justificado ante los incumplimientos constatados.

Por ello, se propone el mantenimiento del planeamiento en orden a mantener las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada aprobadas por la resolución de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de fecha 19 de febrero de 2015.

Rechaza que el hecho de otorgar la resolución de inicio de fecha 19 de noviembre de 2021 un plazo de 90 días para que el promotor de la ATE presente una "propuesta creíble y garantizada financieramente para finalizar el estadio y otras previsiones incorporadas a la ATE" y la presentación de documentación en dicho plazo, impida la declaración de caducidad, como también rechaza el pretendido efecto de la crisis sanitaria, como factor externo al Valencia CF, que imposibilitara que se vendiera el suelo del viejo Mestalla y obtener así la financiación para ejecutar el nuevo estadio.

No aprecia falta de motivación en cuanto no haber considerado el comportamiento de terceros ajenos al Club, la mercantil Expo Grupo y Ayuntamiento de Valencia. Concurren hechos que cuestionan tales afirmaciones, como el que la inversión total de la ATE se cifre en 741.527.232,76 €, y la suma de las actuaciones ejecutadas de la Fase I apenas ascienda a 964.863,81 € y la paralización desde el año 2009 de las obras de construcción del nuevo Mestalla.

En cuanto al quebranto de la confianza legítima en relación a la presentación de una propuesta creíble esta posibilidad no se adoptó para evitar la caducidad de la ATE, como entiende la recurrente, sino para decidir si se derogan o no las previsiones del planeamiento aprobado.

**SEGUNDO.** Por la Sociedad Anónima Deportiva Valencia Club de Fútbol se formula demanda.

Su impugnación está referida a los siguientes motivos:

- Nulidad de pleno derecho por infracción del plazo de tres meses para la adopción del acuerdo.
- No concurren los requisitos para declarar la resolución anticipada y caducidad de la ATE, pues los retrasos no son imputables al Club. Las Administraciones permanecieron inactivas y nunca requirieron al Club de cumplimiento, permitiendo circunstancias que provocaron retrasos y confirmaron tácitamente la prórroga y reorganización de las fases.

- No procede la resolución anticipada por incumplimiento de los plazos parciales.
- La medida es desproporcionada, existiendo otras menos gravosas.

#### Caducidad del procedimiento por transcurso del plazo previsto en el art. 21 LPACAP

La parte actora defiende que el acuerdo de inicio del procedimiento de resolución anticipada y caducidad de la ATE se adoptó el 18 de noviembre de 2021, inicio del plazo que determina la caducidad del procedimiento, el cual expiraba el 18 de febrero de 2022. La Ley 1/2012 no establece ningún plazo para el procedimiento de resolución anticipada y caducidad de la ATE, por lo que resulta de aplicación el referido.

No lo son el art. 171.9 TRLOTUP ni 212.8 LCSP, y su invocación obvia la aplicación obligatoria de la Ley 39/2015 en relación con el procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. La STC 68/2021, de 18 de marzo de 2021, establece que el citado artículo 212.8 de la Ley 9/2017 no puede ser considerado legislación básica, a diferencia de la LPACAP. Cita la sentencia de esta misma Sala y Sección 210/2022 de 31 marzo. La ampliación del plazo máximo para resolver tuvo lugar en fecha 9 de junio de 2022 por lo que el procedimiento había caducado ya.

#### Inconurrencia de condiciones para acordar la resolución anticipada y caducidad de la Actuación Territorial Estratégica.

El acuerdo del Consell de 29 de junio de 2012, de declaración del proyecto Valencia Dinamiza, presentado por el Valencia, Club de Fútbol y la mercantil Newcoval, como Actuación Territorial Estratégica, señaló las líneas de la actuación, estableciendo un plazo de ejecución entre 5 y 10 años, ampliable hasta 15 en función de la coyuntura económica; encargó la aprobación del instrumento de planificación a la Consellería de Infraestructuras, y de los instrumentos de gestión, al Ayuntamiento de Valencia, así como a la Consellería de Economía, el seguimiento.

El Ayuntamiento suscribió convenio de 24 de julio de 2013 con Expo Grupo, consistente en la transferencia del aprovechamiento patrimonializado en la parcela conocida como “solar de los Jesuitas”, al sito en Avda. de Aragón 35, previendo que sus condiciones se incorporaran al planeamiento que se formulara en desarrollo de la ATE.

El Club depositó la garantía provisional en fecha 6 de noviembre de 2012. El Ayuntamiento tramitó la modificación del PGOU, mientras que el Club y Expo Grupo se vieron conminadas por las Administraciones a celebrar un acuerdo, de fecha 30 de enero de 2015, por el que la segunda declara “que tiene la intención de ejecutar la construcción de un hotel en los plazos marcados por la ATE”. Mediante resolución de la Consellería de Infraestructuras de 19 de febrero de 2015 se aprueba la ATE, así como convenio entre la Consellería de Economía y el Club, de fecha 29 de abril de 2015.

Refiere el contenido de las fases de actuación, que no comprenden la construcción del hotel, cuya ejecución competía a Expo Grupo.

Los retrasos se deben a la inactividad de las Administraciones, en particular del Ayuntamiento.

Los hitos de la fase I han sido cumplidos por el Club: El Ayuntamiento ejecutó la demolición de las dependencias municipales en el solar de la Avda. de Aragón, siendo de su cargo. Expo Grupo presentó un escrito al Ayuntamiento en fecha 29 de mayo de 2017, que se acompaña como doc. 6, según el cual no cumpliría su obligación de construir el hotel en plazo de la ATE, obedeciendo entre otras cuestiones, al incumplimiento por el Ayuntamiento de demolición de algunos elementos, así como la alineación del vallado con respecto al proyecto de reparcelación.

El Club presentó los proyectos de urbanización y reparcelación de la zona A antiguo Mestalla, en fecha 8 de agosto de 2014. A continuación, a instancia del Ayuntamiento, se dividió el proyecto de urbanización en dos, siendo presentada la fase I en fecha 17 de marzo de 2015, junto con el proyecto de reparcelación, aprobados ambos en 30 de abril y 15 de septiembre de 2015. El proyecto de reparcelación se inscribe en el

Registro en fecha 4 de julio de 2016. El proyecto de urbanización fase II se aprobó en 10 de febrero de 2017, lo que supuso un retraso en dos años del inicio de las actuaciones.

El club ejecutó la urbanización de la zona A, con dilación de un año imputable a la Confederación Hidrológica del Júcar, y de 11 días a Iberdrola.

El Ayuntamiento suscribió la recepción de obras con demora de 3 meses, en 5 de julio de 2019, sin que opusiera reparo alguno, validando con ello el cumplimiento por el Club de dicha fase I.

Respecto a la fase II, el Club presentó el proyecto de reparcelación de la fase II zona A antiguo Mestalla, en fecha 26 de septiembre de 2016, dilatando el Ayuntamiento un año y medio, 23 de febrero de 2018, realizar un requerimiento al Club, consistente en que detallara la descripción del subsuelo destinado a galería comercial sobre la que se instalaría una zona verde.

El Club intentó concertar una reunión para concretar este aspecto, sin que obtuviera respuesta hasta 20 de septiembre de 2018. Presentó una descripción del complejo, previa consulta con el Registro de la Propiedad, en fecha 27 de febrero de 2019. En 20 de junio de 2019, cuatro meses después, recibe nuevo requerimiento solicitando un informe preliminar del uso terciario bajo rasante de la parcela TER MS, a efectos de comprobar que sería susceptible de obtener licencia.

El Club solicitó ampliación del plazo, toda vez que la respuesta que se le requería dependía de la sociedad interesada en la adquisición de la parcela. El Ayuntamiento no respondió a la solicitud de ampliación.

En fecha 26 de julio de 2019, el Club y el interesado en la adquisición de la parcela, mantuvieron una reunión con el asesor municipal de Urbanismo, presentando en dicho momento un borrador de documento que regulaba el uso de espacios bajo rasante. En otra reunión de fecha 11 de marzo de 2020, se solicitó un informe vinculante sobre los usos permitidos bajo rasante, y en materia de evacuaciones, a efectos de la venta, todo lo cual se acredita mediante doc. 21 de la demanda.

En 11 de septiembre de 2020 se emite acuerdo de la Junta de Gobierno Local, por el que se declara al Club desistido de aprobación del Proyecto de Reparcelación.

Es una resolución injustificada, si se contrasta el espacio de seis meses desde la última reunión, con las dilaciones municipales, dando al traste con el proyecto de venta a ADU.

Licencia de obras Nuevo Mestalla. El Ayuntamiento emitió licencia de obras en 2007, que debía ser modificada a tenor de la modificación del planeamiento, del cambio de acceso y evacuación de la tercera gradería, así como del cambio de la normativa constructiva derivada del CTE.

El Club preparó una memoria de evacuación presentada en fecha 22 de marzo de 2018, para su revisión por Protección Ciudadana-Bomberos, sin que obtuviera respuesta. Tras alguna reunión, se presentó solicitud de modificación de la licencia, en fecha 31 de mayo de 2018, dilatando el Ayuntamiento un año y medio la respuesta. En fecha 18 de octubre de 2019 el Club presentó separatas explicativas del modificado, sin que de nuevo obtuviera respuesta. Se mantuvo una reunión en 24 de febrero de 2020, sin resultado. El Club consiguió nueva financiación, que comunicó al Ayuntamiento en agosto de 2021. En 24 de febrero de 2022, se presentó nueva solicitud de modificación de licencia, y tras reunión, la correspondiente versión modificada en fecha 9 de junio de 2022, sin haber obtenido respuesta. No puede terminar el estadio, porque no tiene licencia, el Ayuntamiento busca la confrontación y no quiere que el Club termine las obras. Presenta certificado emitido por empresa homologada, a cuyo tenor el plan presentado es conforme con la legislación urbanística y el planeamiento.

Polideportivo municipal en parcela GSP1. Se trata de un compromiso adquirido por el Club en 2007, por un importe máximo de 5,7 millones de euros. Las peticiones de la

Fundación Deportiva Municipal han ido variando. En fecha 7 de febrero de 2020 el Club presentó una propuesta de proyecto. Tras reunión mantenida, presenta un nuevo proyecto en fecha 23 de diciembre de 2020, comunicándose nuevas peticiones, a las que se formulan hasta seis modificaciones y cuatro nuevas propuestas, siendo la última de fecha 8 de abril de 2022. Se trata de retrasos imputables al Ayuntamiento. Fase III. Al no haberse pronunciado el Ayuntamiento sobre el modificado de licencia del nuevo estadio, el Club no puede demoler el antiguo ni llevar a cabo las obras de la zona A.

Se refiere a continuación al impacto económico del covid, así como a haber considerado que la Administración le había otorgado una prórroga tácita, ante la ausencia de ningún requerimiento de ejecución.

El Club presentó una solicitud de reorganización y prórroga conforme al art. 213.2 TRLCSP.

El informe emitido desde el Ayuntamiento de Valencia, de fecha 17 de mayo de 2021, reconoce el cumplimiento por su parte de la fase I.

En cuanto a la fase II, que se afirma incumplida, la parte actora defiende que dicho incumplimiento resulta imputable al Ayuntamiento.

Con anterioridad a la finalización del plazo de diez años, en fecha 18 de noviembre de 2021 se inicia por la Consellería de Economía el expediente de resolución anticipada y caducidad, si bien parece que se condicionaba a la presentación de una propuesta creíble y garantizada financieramente.

En fecha 8 de marzo de 2022 presentó propuesta para finalizar el nuevo Mestalla. En diciembre de 2021 la Liga y CVC suscribieron un contrato de financiación participativa, por un importe máximo de 120.722.602,22 €, a que se adhirió el Club. De ellos 80.000.000 € están destinados al estadio, cifra que supone el 70% de los fondos necesarios para su ejecución. Está prevista la venta de la edificación terciaria adjunta al nuevo estadio. Dispone además de crédito por 15 millones de Rights & Media Funding Limited y 15 millones de CaixaBank. El calendario propuesto contempla terminar en estadio en el término de los 10 años previstos. El informe negativo emitido por el Instituto Valenciano de Finanzas, es erróneo, al no tomar en consideración que en ningún caso se exige un afianzamiento del total presupuesto, sino de un porcentaje del mismo.

No procede la resolución anticipada por incumplimiento de los plazos parciales.

La ATE solo contempla su resolución por total incumplimiento y no por retraso en sus fases.

No es posible considerar motivo de resolución, el incumplimiento de los plazos parciales.

La medida es desproporcionada, existiendo otras menos gravosas.

La resolución es una medida desproporcionada. La resolución carece de utilidad pública, pues la ATE está configurada de modo que el Club no puede tener acceso a las plusvalías urbanísticas sin haber cumplido sus compromisos.

Existe desafección entre parte de los seguidores del Club, y el máximo accionista, de que se prevalecen los responsables políticos para, adhiriéndose a éstos, cobrar popularidad ante las elecciones.

Para la adopción de una medida de caducidad no basta el transcurso del plazo, ha de considerarse el interés público y la responsabilidad del incumplimiento, conforme a reiterada doctrina de la Sala.

No concurre incumplimiento imputable al promotor, sino a las Administraciones, debido a la dilación aplicada en la aprobación de proyectos u otorgamiento de licencias.

El promotor no ha sido requerido de cumplimiento, por lo que la actuación resulta contraria a la doctrina de los actos propios, y al principio de confianza legítima, arbitraria, desproporcionada y gravosa para el interés público.

**TERCERO.** Por el Consell de la Generalitat, parte demandada, se opuso a la demanda fundado en las siguientes consideraciones:

La ATE viene sujeta al régimen jurídico descrito en el informe de la Abogacía General de la Generalitat de 11 de agosto de 2021, en concreto, al Decreto Ley 2/2011 de 4 de noviembre, del Consell, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas, dando lugar a la Ley 1/12 de 10 de mayo; a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat Urbanística Valenciana; Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell; Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que tras la aprobación de la ley 8/2013, de 13 de junio, dio lugar a la aprobación del nuevo Texto Refundido de la Ley del suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre; Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

A las ATE les resulta de aplicación las instituciones propias del derecho urbanístico y territorial valencianas, en coordinación con el derecho estatal sobre régimen del suelo. La similitud de los efectos desplegados por la ejecución de una ATE y los desplegados por un PAI, hace que resulte necesario acudir a la aplicación analógica de las normas reguladoras de los PAI para resolver las lagunas que puedan derivarse de la aplicación de la normativa reguladora de las ATE, que ciertamente es escasa y notoriamente insuficiente.

La Administración autonómica ante una caducidad de la ATE tiene la obligación que no la posibilidad de declarar la caducidad. Dicha potestad de declarar la caducidad de una actuación territorial estratégica, es “obligada”, no es discrecional. La utilización del verbo “determinará” por el artículo 5.3 de la Ley 1/2012, la impone.

La Ley 1/2012, de 10 de mayo, en su preámbulo y en su artículo 1.3 e), establece como uno de los requisitos esenciales de las actuaciones territoriales estratégicas los relativos a su “inmediatez” y “efectividad”.

El incumplimiento por parte del promotor de los plazos de ejecución conlleva que la actuación territorial estratégica no despliegue sus efectos el modo previsto por la ley por ello, el efecto previsto en el artículo 5.3, es precisamente el de la caducidad, institución que se ha aplicado en el derecho urbanístico desde el reglamento de la gestión urbanística.

La Ley 1/2012, de la Generalitat, no determina una desclasificación ipso jure derivada de caducidad, sino que habilita el órgano urbanístico y territorial para que al declarar la caducidad permita, no obstante, que se mantengan las decisiones acerca del planeamiento.

El Plan ATE en su consideración duodécima prevé que “el incumplimiento por el promotor de las condiciones o de los plazos de ejecución estipulados en la presente resolución y el convenio determinará su sustitución o la caducidad de la ATE”. Nos encontramos ante una actuación de la Administración Autonómica reglada y no discrecional.

Respecto al incumplimiento de los plazos, parciales o totales, el plazo se concretaba en la resolución de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 19 de febrero de 2015, en cuya Consideración Técnico Jurídica Séptima, divide el plazo de 10 años en tres fases:

Fase I, de 36 meses de duración “improrrogable”. Se reitera en la cláusula V del convenio de 29 de abril de 2015, indicando en su consideración séptima y en la cláusula V que “Este plazo es improrrogable”. En esta fase se debían demoler las dependencias municipales en desuso en la zona de la avenida Aragón, se debía ejecutar la fase 1 de la urbanización de la zona A antiguo Mestalla y se construiría un hotel icónico sobre la parcela de dichas dependencias municipales.



Fase II, de 5 años. Esta fase estaba dividida en dos fases de 3 y 2 años respectivamente. En la primera fase se debían efectuar las correcciones del estudio de movilidad en el ámbito de Corts Valencianes, la urbanización del entorno del nuevo Mestalla, la ejecución y puesta en marcha del estadio y las zonas comerciales en su ámbito, polideportivo de la parcela Joan Regla y la protección y puesta en valor de los restos arqueológicos, y actuaciones de sostenibilidad urbana.

Fase III, de 2 años de duración. Se debía construir de manera progresiva las edificaciones sobre rasante en la zona del antiguo Mestalla.

El promotor no solo estaba vinculado por el plazo total de ejecución de la ATE (10 años), sino también por los plazos parciales de ejecución de cada una de las Fases I, II y III, configurados como plazos de carácter esencial vinculados a la “inmediatez” que caracteriza este tipo de actuaciones. La normativa sobre contratación pública adopta como causa de resolución de los contratos administrativos, no solo el incumplimiento del plazo total, sino también de los plazos parciales, art. 211.1 LCSP.

En cuanto a la nulidad del acuerdo impugnado, por haber caducado el procedimiento de resolución anticipada y caducidad de la ATE, cita el art. 171.9 TRLOTUP para los Programas de actuación integrada.

Respecto a la imputación de los retrasos a la Administración y de terceros, se remite al contenido de la resolución impugnada y al dictamen del Consell Jurídic Consultiu. El dictamen se refiere a la falta de ejecución del hotel, en cuanto, como se recuerda en el informe de 25 de mayo de 2021, de la Dirección General de Política Territorial y Paisaje, “(...) en el procedimiento de tramitación de la ATE, el 5 de febrero de 2015 el Valencia CF presenta escrito adjuntando el documento suscrito entre el Valencia CF y la mercantil Expo Grupo, asumiendo el primero la responsabilidad en la gestión y en la implantación de las actuaciones previstas en la ATE y el segundo la ejecución del hotel en los plazos marcados en la ATE. Este acuerdo vincula a los firmantes del mismo, pero en ningún caso se puede trasladar al ámbito de las relaciones entre la Conselleria de Economía y el promotor las incidencias que surjan en aquel de manera que se pretenda modificar los términos del convenio de 29 de abril de 2015.

Se estiman ejecutadas las obras de demolición de las dependencias municipales de la Avda. de Aragón y la urbanización de la Fase I, pero no el citado hotel icónico, resultando incumplido este compromiso por el Valencia CF.

La no ejecución constituye un incumplimiento de los compromisos asumidos por el promotor de la ATE y, por tanto, un incumplimiento de las actuaciones a las que estaba obligado en el plazo improrrogable de los 36 meses.

Siguiendo el dictamen emitido por el Consell Jurídic, la falta de ejecución de las obras de la Fase II, subfase 1, no ha sido cuestionada por el Valencia CF. La demora por el Ayuntamiento en un año, al practicar requerimiento ante la presentación del proyecto de reparcelación de la fase II, no se considera determinante del incumplimiento, sino que las distintas reuniones celebradas con el Ayuntamiento evidencian la voluntad de cooperación de dicha Administración. Se estima imputable al promotor el hecho de que, tras el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento en fecha 20 de junio de 2019, el Valencia CF no presentara ante este –y tras distintas reuniones- la documentación que permitiera avanzar en la aprobación del referido proyecto, lo que determinó, que, por acuerdo de 11 de septiembre de 2020, de la Junta de Gobierno Local, se acordase el archivo por apreciar desistimiento del Valencia CF. No consta que el Valencia CF realizara actuación alguna posterior hasta el 26 de julio de 2021, casi un año después del archivo del proyecto y poco antes de la finalización del plazo para ejecutar la Fase II, subfase 1 (agosto de 2021).

No se aprecia que exista inactividad relevante por parte del Ayuntamiento de Valencia. Asimismo se opone a la imputación al Ayuntamiento, de la falta de ejecución del nuevo estadio y del polideportivo municipal.

Respecto al principio de confianza legítima, la actora no puede pretender que la

Administración no actúe ante un incumplimiento esencial de los plazos y condiciones establecidos en la ATE, debiendo actuar conforme a la legalidad y el interés general. Se opone a la falta de proporcionalidad de la medida, pudiendo haber adoptado la más gravosa imposición de penalidades, como también a la ausencia de incidencia del covid en la cuestión controvertida, y la inoponibilidad a la Administración, de la carencia de financiación por el Club.

**CUARTO.** Por el Ayuntamiento de Valencia se opuso al considerar, una enumeradas las distintas fases de la actuación con su respectivo contenido, que las actuaciones previstas en la fase I de la ATE, debían finalizar el 30 de mayo de 2018.

Respecto a la fase II, teniendo en cuenta la suspensión de plazos derivada de la situación de crisis sanitaria, el plazo de ejecución de la subfase 1 debía finalizar el 17 de agosto de 2021; mientras que la subfase 2 debía concluir el 17 de agosto de 2023. Y la fase III debería finalizar el 17 de agosto de 2025.

En fecha 16 de abril de 2021 el Valencia CF SAD, solicita una reorganización de las distintas fases de la ATE, motivando su falta de ejecución en los plazos previstos, en la situación creada por el Covid-19 y la falta de financiación, si bien afirma que continua con su búsqueda activa de alternativas de financiación.

La Secretaría del Área de Urbanismo emite informe de fecha 17 de mayo de 2021, en cuyas conclusiones figura: El promotor de la ATE ni tan siquiera ha iniciado la ejecución de ninguna de las cinco obras que constituyen los compromisos incluidos en la Fase II.1 (2018-2021), entre las que figura la construcción del nuevo estadio y del polideportivo municipal. (...) 5ª.- La prórroga solicitada por el promotor es la máxima permitida en el régimen jurídico de la ATE, pues implicaría diferir la finalización del nuevo estadio (además de las medidas correctoras del estudio de movilidad y la urbanización del entorno del nuevo estadio) a junio de 2026, lo que ampliaría el plazo total para la terminación de la ATE en cinco años adicionales, pasando de diez a quince años... El motivo alegado por el promotor ... imposibilidad de financiar sus compromisos, no resulta aceptable como motivo no imputable al contratista, ya que se trata de una cuestión financiera interna de la sociedad cuyas vicisitudes no son oponibles frente a la Administración, ... dicho motivo no puede justificar la concesión al promotor de una ampliación del plazo de ejecución.

El informe de 5 de julio de 2021 emitido por la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, indica que la propuesta planteada por el Valencia CF de concluir el hotel mediados de 2028, diez años más tarde de lo inicialmente considerado, sin mayor certeza que el compromiso manifestado en su escrito de 20 de abril de 2021, supone una modificación del acuerdo del Consell, de la resolución aprobatoria del Plan, y del Convenio suscrito en fecha 29 de abril de 2015 entre el Consell, y el Valencia CF.

El grado de ejecución de las actuaciones incluidas en las posteriores fases se encuentran en un estado que permite aventurar su incumplimiento manifiesto.

El Secretario del Ayuntamiento de Valencia, certifica en fecha 17 de mayo de 2021, que las obras de edificación del nuevo Mestalla “están paralizadas por voluntad de los titulares desde aproximadamente marzo de 2009”, y que informes emitidos, por ejemplo, por el Servicio de Sanidad y notificado en fecha 11-11-2019 están pendiente de subsanar por los titulares.

La propuesta del Valencia CF afirma “que su compromiso es continuar con las negociaciones necesarias para obtener la financiación necesaria que de viabilidad a la edificación del nuevo Mestalla” siendo indudable la imposibilidad de emitir un pronunciamiento jurídico sobre los compromisos del promotor para ejecutar una actuación territorial estratégica como la del Valencia Club de Fútbol, con un coste de 741.527.232,76 €, basado únicamente en la manifestación del promotor, concluyendo, que no se cumplen los requisitos establecidos legalmente que permitan informar

favorablemente el otorgamiento de la prórroga solicitada.

El Servicio de Planeamiento, emite informe de fecha 2 de septiembre de 2021, a cuyo tenor, El Ayuntamiento de València, no realizó ninguna comunicación a la Generalitat Valenciana en la que se declare ejecutada y finalizada la totalidad de la Fase 1 de la ATE, ni el Ayuntamiento ha sido requerido para facilitar información sobre el estado de ejecución, ni es parte en el Convenio de 29 de abril de 2015, por lo que competen a la Consellería verificar el cumplimiento.

Respecto al proyecto de reparcelación y a la fase 2, el Club nada manifestó sobre el pretendido retraso, siendo improcedente su presentación en dicho momento, ya que no había cumplido las condiciones de la fase I. El proyecto adolecía de falta de aportación del certificado de cargas por el Registro, y falta de definición del complejo inmobiliario en cuanto al subsuelo y zona verde.

Formulado el requerimiento en fecha 23 de febrero de 2018, mediante instancia de fecha 27 de febrero de 2019, se aporta proyecto de reparcelación modificado. Se requiere al Valencia CF SAD, en fecha 5 de julio de 2019, para que aporte un estudio preliminar del terciario bajo rasante TER-MS, con el contenido y definición suficientes, para que por el Servicio de Actividades se pudiera comprobar que la correspondiente finca resultante de la reparcelación va a ser susceptible de obtener licencia, no constando actuaciones desde la fecha indicada hasta que en fecha 11 de septiembre de 2020, se acuerda tenerla por desistida. Desde dicha fecha no presentó ningún otro proyecto.

El Valencia CF SAD tiene concedida licencia de obra del nuevo Mestalla de fecha 28 de julio de 2008, modificada el 19 de noviembre de 2008 y licencia ambiental de fecha 25 de junio de 2008 y modificada en fecha 17 de octubre de 2008. La obra está paralizada por voluntad de los titulares desde aproximadamente marzo del 2009. En cuanto a la memoria justificativa de evacuación del Nuevo Mestalla, consultados los datos del registro municipal, no consta su presentación en fecha 22 de marzo de 2018 como alega.

Resulta inaceptable y carente de fundamento, atribuir el incumplimiento por el promotor a la inacción y falta de cooperación del Ayuntamiento. El promotor de la ATE ni tan siquiera ha iniciado la ejecución de ninguna de las obras que constituyen los compromisos incluidos en la fase 2.

Por resolución del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de 13 de septiembre de 2021, se denegó la reorganización solicitada de las fases y plazos de realización de la ATE.

El acuerdo del Consell impugnado mantiene las mismas determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada y en idénticas condiciones aprobadas por Resolución de la Consellería de Infraestructuras de 19 de febrero de 2015, por la que se aprueba el Plan de la ATE, por lo que el acuerdo beneficia al Promotor, ya que puede proceder a la ejecución de las obras en los nuevos plazos que se determinen. No concurre caducidad del procedimiento, siendo de aplicación el plazo de ocho meses previsto en el art. 171.9 LOTUP y 212.8 LCSP.

Respecto al incumplimiento, el acuerdo celebrado con Expo Grupo SA que aporta como doc. 3 de su demanda, no afecta al que tiene contraído con la Generalitat.

En cuanto a la fase II, se refiere al informe emitido por el Ayuntamiento en fecha 17 de mayo de 2021, en cuanto ni tan siquiera se ha dado inicio por el Promotor a la ejecución de ninguna de tales obras.

No concurre inactividad del Ayuntamiento, y en cuanto al aludido proyecto de reparcelación, adolecía de defectos que no han sido subsanados, reiterando el resultado de archivo.

Respecto al nuevo estadio, mediante informe del Servicio de Actividades de fecha 13 de mayo de 2021 se indica que las obras están paralizadas por voluntad de los titulares desde aproximadamente marzo de 2009.

En informe de 10 de junio de 2022 refiere que con la solicitud de la modificación sustancial de las licencias el 31 de mayo de 2018, expone las diversas actuaciones administrativas practicadas, entre las cuales se han mantenido reuniones de trabajo sobre el contenido de los modificados en relación a los convenios urbanísticos entre ellos, el relativo a la capacidad de aforo mínima del campo deportivo (en versiones de mayo 2018 y febrero 2022 está por debajo de las previstas en el convenio urbanístico). En ningún caso, cabría constatar una falta de actuación por parte de los Servicios municipales.

La dificultad de financiación constituye el verdadero motivo por el que el Valencia CF no ha podido acometer la ejecución de las obras. en su escrito de 26 de julio de 2021 había señalado que el Club no va a reiniciar las obras de construcción del nuevo Estadio sin tener garantizada la financiación necesaria.

Respecto al polideportivo, se indica la inadmisibilidad de las propuestas formuladas (un pabellón cubierto sin paredes), y su falta de subsanación por el Promotor.

El impacto covid ha sido debidamente considerado. Las dificultades de financiación no justifican el incumplimiento. El incumplimiento de los plazos parciales es esencial. La resolución se funda en el interés público, de relevancia supramunicipal, consistente en su integración territorial y su inmediatez, a efectos económicos, ambientales y sociales.

Con respecto al principio de confianza legítima, cita la STS de 22 de febrero de 2016, casación 4048/2013, en cuanto exige la concurrencia de tres requisitos: que se base en signos innegables y externos; que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas; y que la conducta final de la Administración resulte contradictoria con los actos anteriores, sea sorprendente e incoherente, ninguno de los cuales concurre en el supuesto de autos, indicando que la confianza legítima no puede invocarse para mantener situaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

Tampoco se vulnera el principio de proporcionalidad, sino consecuencia necesaria de los incumplimientos de la demandante.

**QUINTO.** La Asociación por la Libertad del Valencia Club de Fútbol, formula oposición fundada en las siguientes consideraciones:

Refiere en primer lugar, los términos de su legitimación en relación al objeto asociativo, adhiriéndose a continuación, a lo manifestado por el Ayuntamiento y la Generalitat en sus respectivos escritos de contestación.

La tesis de la demanda, fundada en considerar que existe una concertación de voluntades entre las dos Administraciones, contra los intereses del Club, no se sostiene, por cuanto las relaciones se han desarrollado en un lapso entre 2012 y 2021, sucediéndose responsables de distinto signo político, y resulta ilógico que se le opongan, dada la relevancia social del Club y daño reputacional que derivaría a tales mandatarios.

El incumplimiento del Club obedece a la falta de financiación y medios económicos para llevar a cabo sus compromisos. La pretensión de condena consistente en “cumplir con las obligaciones que les son imputables” resulta inaceptable por inconcreta. No resulta creíble el argumento acerca de la pretendida inactividad de las Administraciones, sin que el Club haya acreditado haber formulado alguna solicitud de apremio a fin de agilizar tales demoras. Al inicio del expediente, ya consta una petición de prórroga, en fecha noviembre de 2012, para la presentación de documentación en base a consideraciones económicas. Entre los incumplimientos por el Club, se cuenta la presentación de un proyecto de reparcelación carente de certificación de cargas, sin que cumpla los requerimientos de subsanación. El Club consintió finalmente el acuerdo de archivo del proyecto de reparcelación.

Respecto a la licencia de obra del nuevo Mestalla, es incierto que requiriera ninguna modificación, pues la operada en el planeamiento no incide en ella. El motivo real de

su inejecución es la ausencia de financiación. Únicamente pretende rebajar el coste de ejecución para disminuir la inversión, obteniendo la totalidad de los beneficios urbanísticos derivados de la ATE.

En relación a las presuntas obligaciones de Expo Grupo, los compromisos del promotor quedan establecidos en la cláusula 5ª de la resolución aprobatoria de la ATE, a su costa, imponiendo la ejecución de las edificaciones. Tenía la facultad de ocupar el suelo para cumplir sus obligaciones, a tenor del art. 93.2 LOTUP, siendo insustancial el recurso a las alineaciones y rasantes.

Se refiere a la esencialidad de los plazos parciales, así como al objeto dinamizador de la Ley, en cuanto al impacto económico de la actuación y el interés general, que no ha tenido lugar debido a la ausencia de inversión por el Promotor.

En relación a la pretendida prórroga tácita, la legislación de contratos es contraria a la misma. Pretende hacer valer un informe de 17 de mayo de 2021, para acreditar el cumplimiento de la primera fase, cuando no se trata de una resolución, ni resulta vinculante, y procede de una Administración distinta a la emisora del acto objeto de recurso.

**SEXTO.** Por la Asociación de Torino a Mestalla, se formula oposición a la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Refiere en primer lugar, su legitimación, acogida mediante decreto de 28 de marzo de 2023, por el que se desestima el recurso interpuesto contra la diligencia que le tenía por parte.

En cuanto a los argumentos de la demanda, se opone a la concurrencia de nulidad del art. 47.1 e) LPACAP, en relación a la pretendida caducidad del procedimiento, por cuanto es de aplicación el plazo de ocho meses dispuesto en el art. 171.9 TRLOTUP, así como 212.8 LCSP.

En relación a los incumplimientos imputados, y su atribución por la actora a inactividad administrativa, sostiene que el plazo de la fase I finalizaba en fecha 30 de mayo de 2018, sin que se haya ejecutado el hotel, más de cinco años después. No es de considerar el covid o la falta de financiación, imputable a la actora. Los acuerdos que sostenga con Expo Grupo SA, no vinculan a la Administración.

Respecto a la fase II, como indica el informe municipal, ni siquiera se ha dado inicio a la ejecución de ninguna de las obras comprometidas. Oponiendo la actora inactividad administrativa, falta de financiación y el covid, la parte codemandada remite al dictamen emitido por el Consell Jurídic, así como a los informes obrantes al expediente, en cuanto a la inconcurrencia de tales justificaciones, aludiendo al riesgo y ventura, e incumplimiento de cuanto le incumbe, al Club.

En relación a la relevancia del cumplimiento de los plazos parciales, el Consell Jurídic cita con acierto el apartado 4º de la Consideración 7ª del Plan, en cuanto el promotor viene obligado al cumplimiento de los plazos señalados; como también la Consideración 12ª, y la cláusula V del convenio de 2015.

La adopción de la medida de resolución de la condición de Promotor, responde al interés general, consistente en la integración territorial, y la efectividad de la actuación, que quedan sin efecto por el incumplimiento de la parte actora.

No concurre vulneración del principio de confianza legítima, pues no existen elementos que pudieran hacer valorar al Club que iba a ser concedida una reorganización y prórroga de los plazos, dado lo incontrovertido de sus incumplimientos anteriores. Sería absurdo pretender en contravención con la norma, que no se resolviera declarar la caducidad. La medida es proporcional, por cuanto pudieran haberse aplicado penalidades, y la resolución prevé mantener las determinaciones de planeamiento.

**SÉPTIMO.** Se abordará por razón de su carácter procedimental en primer lugar, la

cuestión acerca de la alegada nulidad del acuerdo impugnado, al haber sido adoptado más allá del término de tres meses previsto por el art. 21 LPACAP.

La parte actora invoca la sentencia de esta Sala y Sección 210/2022 de 31 marzo, en cuanto a la aplicabilidad del plazo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, dicha sentencia se limita en su razonamiento a validar la resolución ampliatoria de plazo por la Administración allí demandada, la cual había aplicado el término general de tres meses. La sentencia se pronuncia sobre la conformidad a derecho de la ampliación, no del plazo, naturalmente, como no podía ser de otro modo por cuanto la LOTUP 5/14 en su redacción originaria confería ya el de seis meses al procedimiento de resolución de la adjudicación de los programas de actuación integrada.

En cuanto al procedimiento de adopción del acuerdo objeto de recurso, la Actuación Territorial Estratégica constituye un instrumento singular, el cual cuenta con regulación específica derivada de la situación económica que determinó la adopción de medidas de carácter urgente, como se desprende de la propia nominación de la norma, y de su exposición de motivos.

Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, ofrece un contenido escueto, de modo que dedica sólo cinco preceptos a la regulación del novedoso instrumento de ordenación territorial que regula.

De ahí que, necesariamente, se haya de acudir a la Ley de ordenación territorial y urbanística general, a fin de completar sus determinaciones, toda vez que, pese a faltar en la Ley 1/12 una remisión expresa las disposiciones de la norma general, esta remisión se encuentra en el Convenio de 29 de abril de 2015.

El Convenio de fecha 29 de abril de 2015, entre el Consell de la Generalitat y la SAD Valencia CF, contiene una remisión expresa en su cláusula II en cuanto al régimen legal aplicable:

*La relación entre el Promotor y la Administración actuante se rige por los términos del presente convenio y lo establecido en la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, en el sentido que fue la legislación aplicable a la tramitación del procedimiento administrativo de la ATE. Supletoriamente se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley 5/2014, de 25 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (que deroga la Ley 1/2012) para los programas de actuación integrada y el Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, para los contratos de obras.*

El Convenio contempla una remisión supletoria a las determinaciones contenidas en la LOTUP para los programas de actuación integrada, siendo de aplicación, ante la ausencia de previsión normativa de plazo de tramitación del expediente de caducidad, lo dispuesto en el art. 162.9 LOTUP 5/14, o su equivalente a fecha de inicio del expediente, art. 171.9 TRLOTUP, que establecen dicho plazo en ocho meses.

Sin desconocer la naturaleza contractual del Convenio, y sus limitadas facultades de determinación de su propio régimen jurídico de aplicación, partiendo de la supletoriedad del plazo dispuesto en el art. 21.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, así como de considerar que la DT 3ª TRLOTUP, no regula la situación relativa a la resolución de la actuación territorial estratégica que aquí acontece, sino únicamente la ejecución o modificación del instituto que deroga la nueva disposición, el plazo previsto en el art. 171.9 TRLOTUP resulta de plena aplicación.

Todo ello por considerar que la escueta regulación contenida en la Ley 1/12 requiere ser completada mediante la normativa específica de ordenación territorial y urbanística, y sólo en su defecto, se acudiría al procedimiento administrativo común, circunstancia que no concurre al contemplar la anterior, un plazo para tramitar la caducidad o resolución de los programas.

No se aprecia caducidad del procedimiento.

**OCTAVO. Condiciones para acordar la resolución anticipada y caducidad de la Actuación Territorial Estratégica.**

La parte actora ha defendido en este punto, el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto atañe a la fase I del Plan de Actuación, así como la ausencia de responsabilidad por su parte en cuanto a las establecidas en ulteriores fases.

Examinaremos en primer lugar, el contenido de los compromisos asumidos por el Promotor Valencia CF SAD, y de sus correlativos derechos, en lo incumbente a la tramitación de los instrumentos.

La resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 19 de febrero de 2015 (BOP de 15 de mayo de 2015), que aprueba el Plan de Actuación Territorial Estratégica "Valencia Club de Fútbol", estableció:

*"Séptima. Fases y plazos para la ejecución de la actuación.*

*1. El promotor suscribirá el Convenio de Ejecución de la ATE, recogido en el punto 5.4, en el plazo de quince días desde la constitución de la garantía definitiva.*

*2. El promotor ejecutará la ATE sometido a las siguientes Fases:*

*FASE I (plazo de 3 años).*

*Demolición de las dependencias municipales en desuso de la Zona A "Antiguo Mestalla".*

*La ejecución de la fase 1 de la urbanización de la Zona A "Antiguo Mestalla", definida en el Plano O-2.A.2 de la Versión final de la Modificación del PGOU de Valencia adaptada a la ATE "Valencia Dinamiza", actualmente ATE "Valencia Club de Fútbol".*

*La construcción de un hotel (TER-M. Terciario Mestalla) sobre la parcela de las dependencias municipales en desuso, y sobre la que se ubica la edificabilidad terciaria transferida del antiguo solar de Jesuitas, según convenio entre Valencia, C.F. y Expo Grupo, S.A.*

*FASE II.*

*- Fase II.1 (plazo de 3 años)*

*Ejecución de las medidas correctoras indicadas en el estudio de movilidad (Zona B).*

*Urbanización del entorno del Nuevo Estadio en la Zona B "Corts Valencianes".*

*Finalización de las obras de ejecución y puesta en marcha del Nuevo Estadio.*

*Ejecución del Terciario de la Zona B "Corts Valencianes".*

*Compromisos asumidos en la ATE correspondientes a la "Construcción polideportivo en parcela GSP-1 y restos arqueológicos".*

*- Fase II.2 (plazo de 2 años)*

*Demolición del actual estadio en la zona A "Antiguo Mestalla". Ejecución del terciario y aparcamientos en el subsuelo.*

*La ejecución de la fase 2 de la urbanización de la Zona A "Antiguo Mestalla", definida en el Plano O-2.A.2 de la Versión final de la Modificación del PGOU de Fútbol".*

*Ejecución de las medidas correctoras establecidas en el Estudio de Movilidad (Zona A).*

*Ejecución de propuesta de sostenibilidad urbana en Zona A.*

*- Fase II.3 (plazo de 2 años)*

*Construcción progresiva de las edificaciones sobre rasante de la Zona A "Antiguo Mestalla".*

*3. El promotor ejecutará la primera fase en el plazo de 36 meses desde la entrada en vigor de la ATE. Este plazo será improrrogable.*

*4. El plazo total para la terminación de la ATE es de 10 años, a contar desde su entrada en vigor.*

*El promotor viene obligado al cumplimiento de los plazos señalados, que únicamente podrán ser prorrogados y suspendidos de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. En particular:*

*a) En lo relativo a la redacción de documentos, resultarán aplicables las reglas propias del contrato administrativo de consultoría y asistencia técnica.*

*b) Por lo que se refiere a la ejecución de las obras, serán aplicables los preceptos relativos al contrato administrativo de obras.*

*El incumplimiento, por causa imputable al promotor, de los plazos, y en su caso, de las prórrogas, comportará la imposición de penalidades previstas en el artículo 143 LUV y LCSP y, en su caso, la resolución de la ATE, con incautación de la garantía definitiva.”*

El convenio de 29 de abril de 2015, suscrito por el Consell y el Valencia CF SAD, documento 5 de la demanda, dispone:

### *III. Compromisos generales del Promotor*

*El Promotor se compromete a ejecutar las obras de urbanización y edificación y a implantar las actividades que se recogen en el Plan de Actuación Territorial Estratégica...*

### *IV. Compromisos del Promotor en la redacción de los documentos*

*El Promotor deberá presentar, en su caso, para su tramitación y aprobación los proyectos de urbanización, reparcelación, expropiación, edificación y cualquier otro instrumento urbanístico que se requiera para el cumplimiento de la ATE en todos sus términos. En concreto, y respecto a los Estudios de Detalle que se elaboren:*

*1. En el ámbito del antiguo Mestalla, la ordenación de volúmenes procurará la máxima permeabilidad física y visual posible, y las edificaciones tendrán características icónicas para potenciar este ámbito como espacio de nueva centralidad metropolitana.*

*2. En el ámbito Corts Valencianes, se preservará la condición del nuevo estadio del Valencia Club de Fútbol como hito urbano de elevada calidad estética y visual.*

*3. Estos Estudios de Detalle serán objeto de informe por parte del departamento de la Generalitat competente en paisaje.*

### *V. Compromisos del Promotor respecto de los plazos para el desarrollo de la ATE*

*El Promotor se compromete a ejecutar la ATE de conformidad con las fases establecidas en el Plan de Actuación Territorial Estratégica aprobado definitivamente por resolución de la consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 19 de febrero de 2015.*

A continuación, se reproduce el contenido del Plan, añadiendo:

*Además el Promotor:*

*1. Presentará los proyectos de urbanización, reparcelación, Estudios de Detalle y proyectos de edificación ante el Ayuntamiento de Valencia para su tramitación y aprobación definitiva.*

*2. Inscribirá el proyecto de reparcelación aprobado en el Registro de la Propiedad.*

*3. Licitará en pública concurrencia la ejecución de las obras de urbanización de los suelos dotacionales públicos con sujeción a lo establecido en la legislación urbanística vigente, siendo el Ayuntamiento de Valencia la administración actuante para el seguimiento de la contratación de las obras.*

*4. Ejecutará las obras de urbanización previstas en los proyectos de urbanización.*

*5. Conservará las obras de urbanización hasta la recepción de las mismas por el Ayuntamiento de Valencia.*

*6. Solicitará las licencias de demolición, obra y ambientales pertinentes para la ATE ante el Ayuntamiento de Valencia.*

*7. Ejecutará las edificaciones objeto de esta ATE, incluido el polideportivo a erigir en la parcela GSP-1 del ámbito GSP-1.*

### *VII Cumplimiento de la ATE*



*La ATE se entenderá cumplida con la adecuada ejecución de la totalidad de las prestaciones incluidas en la resolución aprobatoria de la ATE, los proyectos que la desarrollen, y los convenios suscritos, extinguiéndose una vez finalizadas las obras. Sin perjuicio de lo anterior, las fases de las que consta la ATE se entenderán cumplidas cuando concurren las siguientes circunstancias:*

*1. Para la primera fase, cuando transcurra el plazo de garantía de doce meses desde su recepción por el Ayuntamiento de Valencia de las obras de urbanización, y atendiendo a las determinaciones prescritas en esta materia por la legislación de contratos de obra pública. En cuanto a las obras de edificación se entenderán concluidas con la obtención de las licencias de apertura. Acreditado el cumplimiento de las condiciones referidas, se concederá la devolución del 25% de la garantía prestada previa resolución de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.*

*2. Para la segunda fase regirán las mismas condiciones reseñadas anteriormente para las obras de urbanización y edificación. Acreditado el cumplimiento de las condiciones referidas, se procederá a la devolución del 50% de la garantía prestada previa resolución de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.*

*3. Para la tercera fase se entenderá cumplida con la obtención de las licencias de apertura en relación con la edificación terciaria otorgada por la ATE. Acreditado el cumplimiento de las condiciones referidas, se procederá a la devolución del restante 25% de la garantía prestada previa resolución de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.*

#### *XII Resolución de la adjudicación*

*Serán causas de resolución de la adjudicación de la ATE, las siguientes:*

*(...)*

*3. La inactividad injustificada del Promotor por seis meses consecutivos o nueve alternos, salvo prórroga expresa y justificada.*

*4. El incumplimiento injustificado de los plazos previstos en este Convenio o de sus prórrogas.*

#### *Fase I*

La parte actora acompaña a su demanda, como documento nº 3, el convenio de fecha 30 de enero de 2015, que celebró con Expo Grupo SA, y como documentos nº 6, 7 y 8, escrito de alegaciones de fecha 29 de mayo de 2017, dirigido por Expo Grupo SA al Ayuntamiento de Valencia; decreto de 21 de febrero de 2018, por el que se requiere a Expo Grupo como propietaria de la parcela, en cuanto al deber de edificar; y recurso de reposición formulada por dicha sociedad contra el decreto.

El convenio de 30 de enero de 2015 celebrado por el Valencia CF y Expo Grupo, se limita a indicar:

*“La ATE consta de diversas actuaciones que de manera conjunta conforman su carácter estratégico, siendo su primera fase la construcción de un establecimiento hotelero de elevado rango en el ámbito de la Avda. Aragón, sin perjuicio de los usos compatibles reconocidos a EXPO GRUPO SA para tal finca por el propio Convenio suscrito con el Ayuntamiento de Valencia.*

*La mercantil "EXPO GRUPO, SA", en el marco de las disposiciones normativas del plan que otorga cobertura a la ATE, tiene la intención de ejecutar esta actuación en los plazos marcados en la ATE, y conforme a lo establecido en el acuerdo suscrito entre "EXPO GRUPO SA" y el AYUNTAMIENTO DE VALENCIA" en fecha 24 de Julio de 2014.*

Ni por la parte ni por el Ayuntamiento ha sido aportado a los presentes autos el convenio de 24 de julio de 2013 entre la Corporación Municipal y Expo Grupo SA, a que se refieren todos los documentos citados.

A la vista de la prueba propuesta y practicada, el plazo total de ejecución de las actuaciones de la ATE era de diez años desde la aprobación de los instrumentos de

planeamiento, sin que, en caso de que se autorizasen prórrogas, pudiera ese plazo total superar los quince años. El plazo para ejecución de la fase I era de tres años (36 meses); el de la fase II.1 era también de tres años; y el de la fase II.2 era de dos años, al igual que el plazo de ejecución de la fase II.3.

Durante la fase I, el promotor, según ha sido antes apuntado, quedaba obligado a demoler las dependencias municipales en desuso existentes en la parcela TER-M de la Zona A “Antiguo Mestalla”, sita en la Avenida de Aragón, 35, así como a ejecutar la fase 1 de la urbanización de dicha zona y a construir un hotel en aquella parcela.

Pues bien, no es objeto de controversia que se encuentra cumplida la obligación del promotor relativa a la demolición de tales dependencias municipales en desuso (aunque el Ayuntamiento de Valencia sostiene que fue él quien llevó a cabo la demolición), y que el Club ha cumplido también su obligación de ejecutar las obras de urbanización de la fase 1 de la zona A, que fueron recibidas por el Ayuntamiento en julio de 2019.

Sin embargo, el Valencia CF SAD incumplió la obligación que contrajo de construir un hotel sobre la referida parcela TER-M de la Zona A “Antiguo Mestalla” (su construcción ni siquiera está iniciada en la actualidad). Contrariamente a lo que aduce el Club, era obligación como promotor de la ATE, y no de la mercantil Expo Grupo SA, la construcción de dicho hotel: a tenor de la resolución aprobatoria del plan de la ATE, esa obligación correspondía al promotor, y lo mismo se recogía expresamente en la cláusula V del convenio de 29 de abril de 2015 que suscribió con el Consell —“El promotor se compromete a ejecutar... en la primera fase... la construcción ‘de un hotel icónico (TER-M) sobre la parcela de dichas dependencias municipales, sobre la que se ubicará la edificabilidad transferida del denominado solar de Jesuitas’—”

El demandante se funda, para alegar que el obligado a construir el hotel era Expo Grupo S.A., en el convenio anteriormente citado, de fecha 30 de enero de 2015 celebrado entre ambos.

Pero el invocado convenio es un acuerdo privado entre dos particulares que no vincula a las Administraciones actuantes en la ATE, y es, además, de fecha anterior al acuerdo del Consell de la Generalitat de aprobación del plan de la ATE y al subsiguiente convenio de 29 de abril de 2015 que firmaron el Consell y el Valencia CF SAD para la ejecución de ese plan, documentos en los que, cabe insistir en ello, expresamente se atribuye por la Generalitat al promotor de la ATE la obligación de ejecutar el hotel. Las determinaciones de aquel convenio de 30 de enero de 2015 carecen, por añadidura, de una mínima definición de un marco obligacional y de mecanismos para su efectividad.

En suma, lo acordado entre el Valencia CF SAD y Expo Grupo SA, en dicho convenio de 30 de enero de 2015 no puede prevalecer frente a lo dispuesto en el plan de la ATE y en el convenio suscrito para su ejecución por el Club con el Consell en fecha 29 de abril de 2015 para la ejecución de la ATE, documentos de cuyo claro contenido se desprende la obligación del Valencia CF SAD de presentar ante el Ayuntamiento de Valencia el proyecto de edificación del hotel e instar su tramitación, así como de ejecutar la edificación.

Por añadidura, ha de tenerse también en cuenta que Expo Grupo SA recurrió ante el Ayuntamiento la resolución municipal de 21 de marzo de 2018 que le obligaba a cumplir los plazos de la ATE, manifestando en ese recurso su falta de vinculación a las obligaciones de la ATE.

Tampoco cabe acoger en este punto, las consideraciones contenidas en informe de 17 mayo 2021 emitido por Secretaría Área I, doc. 16 Parte III del expediente remitido por la Generalitat, en cuanto afirma *que la obligación de edificar no incumbe al promotor de la ATE, sino a la propiedad de la parcela edificable de uso terciario TER-M, que el Proyecto de Reparcelación forzosa de la Fase 1 Zona A aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de abril de 2015 adjudicó a la mercantil*

*EXPO GRUPO, S.A.*” Pero el contenido de ese informe municipal no vinculaba a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo como órgano encargado de actuar en la resolución de cuantas cuestiones, solicitudes y expedientes se planteasen en la ejecución de la ATE (cláusula X del convenio de 29 de abril de 2015).

Por otra parte, la circunstancia de que el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la parcela de “Jesuitas” se transfiriera mediante el convenio de 24 de julio de 2013 a la zona A de la ATE, y el hecho de que el proyecto de reparcelación del área configurado por esa parcela y el suelo público necesario, aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de abril de 2015, adjudicara a Expo Grupo S.A. la parcela resultante TER-M, no obstaban para que el Valencia Club de Fútbol S.A.D. pudiera cumplir la obligación asumida como promotor de la ATE de construcción del hotel.

En suma, el Valencia Club de Fútbol S.A.D. incumplió, por causas únicamente imputables a él y no al Ayuntamiento de Valencia, la referida obligación de construir, en el improrrogable plazo de tres años previsto en la fase I de la ATE, el aludido hotel icónico sobre la parcela TER-M de la Zona A “Antiguo Mestalla”.

**NOVENO.** En relación a las determinaciones de la fase II, consta también acreditado en autos su incumplimiento por el promotor de la ATE. Ninguna de las obligaciones asumidas por el Valencia CF SAD relativas a esa fase ha sido ejecutada por el mismo durante los plazos establecidos al efecto.

El demandante imputa en su demanda a la inactividad del Ayuntamiento de Valencia el incumplimiento de los plazos de la fase II.

Con relación al incumplimiento de las determinaciones de esa fase II que le atribuyen las resoluciones impugnadas, la parte actora se refiere en su demanda a las incidencias surgidas en la tramitación del segundo proyecto de reparcelación de la Zona A “Antiguo Mestalla”, achacando al Ayuntamiento de Valencia dilaciones en resolver el proyecto presentado por el Club en fecha 26 de septiembre de 2016. Aduce también que el Ayuntamiento no se pronunció sobre una petición de prórroga de plazos para resolver el proyecto de reparcelación que presentó, produciéndose finalmente un archivo sorpresivo del expediente acordado por aquél, a pesar de encontrarse en curso las reuniones concertadas entre ambas partes para la concreción del uso terciario bajo rasante de la parcela correspondiente al antiguo Mestalla.

Además, el actor atribuye al hecho de no tener aprobado el citado proyecto de reparcelación la pérdida de interés en la adquisición de la parcela por parte de un grupo inversor, y adjunta con su demanda diversos documentos a efectos acreditativos de lo expuesto.

Así, afirma que, presentado el proyecto de reparcelación de la zona A el citado día 26 de septiembre de 2016, el Ayuntamiento demoró hasta el 23 de febrero de 2018 requerir al promotor a fin de que subsanara las deficiencias del proyecto, en cuanto a detallar la descripción del subsuelo destinado a galería comercial sobre la que se instalaría una zona verde. El Ayuntamiento, por tanto, concluye el demandante, ha provocado los retrasos que la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo le imputa injustamente para denegarle la prórroga de los plazos de ejecución de la ATE.

Manifiesta el actor que concertó una reunión para concretar el proyecto con el Ayuntamiento, demorando éste hasta el 20 de septiembre de 2018 su fijación. Tras la misma, el Club presentó una descripción del complejo inmobiliario en fecha 27 de febrero de 2019, y cuatro meses más tarde, el 20 de junio de 2019, el Ayuntamiento volvió a requerirle para que aportara un informe preliminar del terciario bajo rasante de la parcela TER MS a fin de comprobar que la parcela resultante era susceptible de

obtener licencia de obra.

El Club, añade el actor, solicitó una ampliación del plazo, ya que la concreción solicitada dependía del comprador de la parcela, y habiendo mostrado su interés 39 compañías, había pactado de forma preliminar la venta con una sociedad. En reunión de 26 de julio de 2019 se presentó por el Club y la sociedad interesada un borrador de documento referido al uso de los espacios bajo rasante y zonas verdes. El 11 de marzo de 2020, continúa relatando el demandante, el Club solicitó un informe vinculante sobre dicho espacio. Y el día 11 de septiembre siguiente el Ayuntamiento le comunicó que le tenía por desistido del proyecto de reparcelación, lo cual considera el actor una resolución injustificada, si se contrasta el espacio de seis meses desde la última reunión con las dilaciones municipales, dando al traste con el proyecto de venta a ADU.

Frente a tales alegaciones de la parte actora, el Ayuntamiento opone, por remisión al informe municipal de Secretaría de 12 de abril de 2022, que el Valencia CF SAD admitió en su escrito de 16 de abril de 2019 que decayó la oferta vinculante de adquisición de la parcela que servía para financiar la construcción de un polideportivo y del nuevo estadio, y que el actual escenario ha provocado un evidente retraso en la ejecución de la ATE. Señala además el Ayuntamiento codemandado que en fecha 23 de febrero de 2018 requirió de subsanación del proyecto de reparcelación al promotor, presentando éste el modificado el día 27 de febrero de 2019, un año más tarde.

Pues bien, la Sala entiende que la falta de aprobación del proyecto de reparcelación del proyecto de reparcelación de la Zona A "Antiguo Mestalla" presentado por el Club en fecha 26 de septiembre de 2016 no fue debida a dilaciones procedimentales imputables al Ayuntamiento.

Al respecto, el informe emitido por el Servicio de Gestión Urbanística municipal de 24 de agosto de 2021 afirma que el citado proyecto de reparcelación adolecía de defectos que impedían su tramitación: no se había aportado el certificado de cargas expedido por el Registro de la Propiedad; y no se definía el complejo inmobiliario urbanístico preciso para la implantación de la galería comercial en el subsuelo y la zona verde ubicada sobre éste.

Añade ese informe municipal que formulado por el Ayuntamiento al promotor el requerimiento de subsanación en fecha 23 de febrero de 2018, mediante instancia de fecha 27 de febrero de 2019 aportó proyecto de reparcelación modificado en atención al requerimiento recibido. Remitido el expediente a informe de la Oficina Técnica de Gestión del Suelo, por ésta se manifestó que *'Visto el pase que antecede, y previo a emitir el informe solicitado, sería necesario requerir al promotor de la ATE para que aportara un estudio preliminar del terciario bajo rasante TER MS, con el contenido y definición suficientes, para que por el Servicio de Actividades se pudiera comprobar que la correspondiente parcela resultante de la reparcelación va a ser susceptible de obtener licencia, teniendo en cuenta que su superficie coincide con la del espacio libre S JL, en cuyo subsuelo debe emplazarse'*.

Notificado el citado informe al interesado, en fecha 5 de julio de 2019 se puso de manifiesto por el mismo que la documentación requerida estaba siendo elaborada y se remitiría en cuanto fuese posible. Y no constando ninguna actuación desde esa fecha hasta el día 11 de septiembre de 2020, el Ayuntamiento acordó, según ha sido ya apuntado, tener por desistido al promotor de la ATE de su solicitud de aprobación del proyecto de reparcelación de la Fase 2 Zona A 'Antiguo Mestalla'.

En definitiva, el Valencia CF SAD a pesar de los requerimientos que le formuló el Ayuntamiento, no subsanó las deficiencias documentales de que adolecía el proyecto de reparcelación para poder ser aprobado, ante lo cual la decisión municipal de tenerle por desistido en el expediente reparcelatorio presentado es conforme a derecho.

El Club alega que solicitó una prórroga del plazo de subsanación previo al dictado por el Ayuntamiento de esa resolución de archivo; pero lo cierto es que se trata de un dato

que ni consta en los expedientes administrativos obrantes en el proceso ni ha sido probado documentalmente en estos autos por el actor.

En cuanto al borrador de documento referido más arriba, de la documental aportada por el actor no resulta la concreción del uso terciario bajo rasante, sino que solo constan unas consideraciones generales acerca de las normas urbanísticas del plan general de Valencia sobre dicho uso.

La aludida resolución municipal de desistimiento fue, además, consentida por el Club, que no la recurrió. Y, por añadidura, después tampoco presentó ningún otro proyecto de reparcelación, todo lo cual pone de relieve que la falta de aprobación de la reparcelación de la de la Zona A “Antiguo Mestalla” fue debida a motivos imputables a él, y no, como sostiene, al Ayuntamiento de Valencia.

#### **DÉCIMO. Licencia de obras Nuevo Mestalla.**

En cuanto a la licencia de obras para la construcción del Nuevo Mestalla, lo primero que ha de ponerse de relieve es que no puede ser tenido en cuenta, a efectos que tener por incumplida por el Valencia CF SAD la fase II de la ejecución de la ATE, paralización de las obras de construcción de ese nuevo estadio autorizadas por la licencia que le otorgó el Ayuntamiento de Valencia en fecha 19 de noviembre de 2008, modificada el 19 de noviembre siguiente: la aprobación por el Consell del Plan de la ATE en fecha 19 de febrero de 2015 comportó modificaciones en la ordenación de la zona la Zona B “Corts Valencianes” respecto al planeamiento en vigor relativas a la ATE compatibilización del uso Tco-3 (grandes superficies comerciales en edificios exentos) en todo el ámbito que determinaron que determinaron la necesidad de solicitar el Club una nueva licencia de construcción del nuevo estadio, como así hizo en el año 2018.

Consta en los informes del Servicio de Actividades del Ayuntamiento de Valencia la presentación por el Club de diversos proyectos de licencia (proyecto de 9 de noviembre de 2018, proyecto modificado con separatas de usos y edificabilidad bajo rasante, entre otros) con anterioridad a la solicitud por el Club de la reorganización de fases de la ejecución de la ATE.

Del informe del Servicio de Actividades de 10 de junio de 2022 resulta que la versión de proyecto presentada en febrero de 2022 incurría en diversas deficiencias, entre ellas el incumplimiento de la capacidad de aforo mínimo del nuevo estadio pactado en el convenio.

En definitiva, la falta de aprobación del proyecto modificado relativo al nuevo estadio, no obedece a inactividad municipal, sino a la inidoneidad de la propuesta, así como, según se examinará, a la ausencia de recursos financieros por parte del Promotor, para el cumplimiento de las obligaciones que tiene comprometidas.

La parte actora alega que el inicio por la Consellería de Economía del expediente de resolución anticipada y caducidad, parece que se condicionaba a la presentación de una propuesta creíble y garantizada financieramente; que en fecha 8 de marzo de 2022 presentó propuesta para finalizar el nuevo Mestalla, basada en contrato suscrito por la Liga y CVC, por un importe máximo de 120.722.602,22 €, de los que 80.000.000 € están destinados al estadio, cifra que supone el 70% de los fondos necesarios para su ejecución, además de la venta de la edificación terciaria adjunta al nuevo estadio. Dispone además de crédito por 30 millones ofrecido por dos entidades financiera. La actora concluye que el informe negativo emitido por el Instituto Valenciano de Finanzas, es erróneo, al no tomar en consideración que en ningún caso se exige un afianzamiento del total presupuesto, sino de un porcentaje del mismo.

Pues bien, la llamada propuesta creíble, no se refiere a la prestación de un aval en garantía de ejecución de la actuación, sino a la acreditación de la solvencia necesaria para llevarla a cabo, pues como reiteradamente se ha expuesto, la condición de

Promotor comporta la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para llevar a término el proyecto.

En este punto, es de considerar que el informe del Instituto Valenciano de Finanzas se refiere exclusivamente a la propuesta de financiación del estadio, y no la totalidad de la Actuación, pues como constaba en la exposición preliminar de las consideraciones obrantes en la resolución objeto del presente recurso, la inversión total de la ATE se cifra en 741.527.232,76 €, y la suma de las actuaciones ejecutadas de la Fase I apenas ascienda a 964.863,81 €.

Dicho informe, a los folios 668 y siguientes del expediente, de fecha 31 de mayo de 2022, considera que las ofertas de entidades financieras, no son vinculantes, mientras que el documento de adhesión al convenio suscrito por La Liga, podría garantizar eficazmente el 70% de los fondos para la finalización del estadio de fútbol Nou Mestalla, si bien dicha cantidad sería insuficiente para cubrir el importe adicional que sería necesario en una primera fase de construcción del referido estadio de fútbol Nou Mestalla.

Por tanto, la insuficiencia financiera se presenta como cuestión relevante y directamente ligada al incumplimiento por parte del Promotor.

#### Polideportivo municipal en parcela GSP1.

Por lo que se refiere al incumplimiento por el Club de su obligación de construir también en la fase la fase II.1 de la ATE un polideportivo municipal en la parcela GSP-1, el informe del Servicio de Infraestructuras de la Fundación Deportiva Municipal de 14 junio de 2022 señala que las instalaciones reflejadas en los proyectos básicos y de ejecución presentados por el Club en febrero de 2020 presentaban importantes deficiencias técnicas (la principal versaba sobre la falta de acondicionamiento térmico del pabellón, que se proponía sin paredes). Incluso el nuevo proyecto básico y de ejecución presentado varios meses después por el Club (en fecha 8 de abril de 2022) fue informado desfavorablemente por los técnicos municipales, según así se indica en el aludido informe municipal de 14 junio de 2022.

No existió, por consiguiente, una inactividad del Ayuntamiento de Valencia, en la gestión de la ATE, que fuera decisiva para que el Valencia CF SAD incumpliera los plazos de ejecución de la ATE. Que ello es así lo corrobora, al margen de todo lo ya expuesto por la Sala, el hecho de que el Club aduzca otras causas de su incumplimiento de los plazos de ejecución de la ATE ajenas al Ayuntamiento de Valencia: 1.- el impacto negativo de pandemia derivada del Covid-19; y, 2.- dificultades en la obtención de financiación.

Pues bien, el Club no puede tampoco ampararse en esos dos motivos para justificar el incumplimiento de las obligaciones contraídas en la ejecución de la ATE. Basta tomar en consideración a tal efecto que desde el año 2015, en que entró en vigor el plan de la ATE, hasta marzo de 2020, en que se declaró la pandemia derivada del Covid-1, transcurrieron casi cinco años en los que el Club, tal como ha sido expuesto, tenía que haber finalizado la construcción del hotel en la parcela TER-M de la Zona A "Antiguo Mestalla", y, sin embargo, durante esos años ni siquiera inició los trámites al respecto. Y en cuanto a la construcción del Nuevo Estadio, remitirnos a las consideraciones expuestas.

Por otra parte, esas dificultades para la obtención de la financiación que le permitiera ejecutar las actuaciones de la ATE, extremo que el actor trata de acreditar mediante la aportación de diversa documentación, tampoco puede considerarse una causa que permita justificar el incumplimiento de sus obligaciones relativas a la ejecución de la ATE. La ATE propuesta por el propio Club conllevaba, según se afirmaba en el acuerdo del Consell de 29 de junio de 2012 que la aprobó, la realización de una elevadísima inversión económica, siendo precisamente designado Promotor el Valencia CF SAD en atención a su capacidad para hacer frente a dicha inversión, por

lo que no puede ahora aducir esas dificultades para obtener financiación como justificación del incumplimiento de las actuaciones de la ATE.

**UNDÉCIMO.** No procede la resolución anticipada por incumplimiento de los plazos parciales.

La parte actora ha defendido la inconcurrencia de causa de resolución y caducidad de la ATE, consistente en incumplimiento de los plazos parciales, al no haber transcurrido el plazo total establecido para su ejecución.

Es de examinar en este punto, el contenido de las disposiciones y acuerdos de aplicación, en cuanto a consideración de incumplimiento, y a sus consecuencias. Así, el acuerdo de 29 de junio de 2012, del Consell, de declaración del proyecto Valencia Dinamiza, presentado por el Valencia, Club de Fútbol y la mercantil Newcoval, como Actuación Territorial Estratégica, obrante al documento 1 del expediente remitido por el Consell, dispone en su cláusula décimo tercera: *El incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados determinará su sustitución o la caducidad de la Actuación Territorial Estratégica y la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia del interesado.*

La resolución de 19 de febrero de 2015 que aprueba el Plan de Actuación Territorial Estratégica establece en su disposición duodécima:

*Resolución de la Actuación Territorial Estratégica.*

*El incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados en la presente resolución y el convenio determinará su sustitución o la caducidad de la Actuación Territorial Estratégica con incautación de las garantías prestadas, previa audiencia del interesado.*

*La declaración de caducidad conllevará la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras, así como, en su caso, la derogación de previsiones del planeamiento, en los términos que resuelva la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.*

El art. 5 Ley 1/2012 de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas, dispone: *Ejecución de la actuación territorial estratégica.*

*3. El incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados determinará su sustitución o la caducidad de la actuación territorial estratégica y la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia del interesado.*

El convenio para la ejecución del Plan ATE, de fecha 29 de abril de 2015, establece en su cláusula duodécima: *Resolución de la adjudicación:*

*Serán causas de resolución de la adjudicación de la ATE, las siguientes:*

*3. La inactividad injustificada del Promotor por seis meses consecutivos o nueve alternos, salvo prórroga expresa y justificada.*

*4. El incumplimiento injustificado de los plazos previstos en este Convenio o de sus prórrogas.*

*6. El incumplimiento grave de los compromisos del Promotor establecidos en este Convenio.*

En conclusión, las disposiciones y resoluciones de aplicación contemplan como causa de resolución, el incumplimiento injustificado de los plazos, tanto parciales como general, sin que resulte exigible, como pretende la parte actora, el agotamiento de este último para apreciar incumplimiento.

Asimismo reseñar, que una vez denegada la reorganización y prórroga de los plazos, y a la vista del estado de ejecución de la actuación, deviene imposible la conclusión de la misma en el plazo general establecido.

Infracción del principio de confianza legítima.

El principio de confianza legítima, según tiene establecido esta Sala en sentencia, entre otras, 580/2023 de 8 de noviembre, rec: 625/202, presupone que concurren tres requisitos acumulativos. En primer lugar, la Administración debe haber dado al interesado garantías precisas, incondicionales y concordantes, procedentes de fuentes autorizadas y fiables. En segundo lugar, estas garantías deben poder suscitar una esperanza legítima en aquel a quien se dirigen. En tercer lugar, las garantías dadas deben ser conformes con las normas aplicables, sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea- TJUE de 3 de diciembre de 2019 (asunto C-482/2017), 19 de diciembre de 2019 (asunto C 236/18) y 15 de abril de 2021 (asunto C-798/18) o Tribunal General de la Unión Europea de 22.4.2016 (rec. T-56/06 Francia/Comisión), 19 de diciembre de 2019 (asunto T-67/18), 12 de febrero de 2020 (asunto T-605/18; asimismo, sentencias de la Sala Tercera-Sección Tercera del Tribunal Supremo nº 1147/2019 de 23 de julio de 2019-rec. 303/2015 (fd. 4º in fine); Sala Tercera Sección Quinta nº 977/2019 de 2 de julio de 2019-rec. 1229/2016 (fd. 2º); Sala Tercera-Sección Tercera nº 656/2019 de 21 de mayo de 2019-rec. 2458/206 (fd. 4º).

La parte actora atribuye ese título, a la confianza que tenía depositada en que podía permanecer inactiva en el desarrollo de los compromisos adoptados en el seno de la ATE, sin consecuencia alguna. Esta esperanza, no es legítima, puesto que la actitud dilatoria del Promotor en el desarrollo de la Actuación, quiebra la propia naturaleza de la misma, conforme a la norma de aplicación.

Su solicitud de prórroga no ha sido sino el elemento desencadenante de una consecuencia legítimamente derivada del incumplimiento.

Por otra parte, la consecuencia resolutoria de su condición de Promotor, no exige ningún previo requerimiento, sino el mero incumplimiento de sus compromisos, el cual resulta patente.

#### Desproporción de la medida aplicada.

La parte actora califica como desproporcionada la medida, sin que proponga alternativa alguna, más allá de su continuidad en la condición de Promotor.

En primer lugar significar que la resolución aprobatoria del Plan de la ATE, no contempla para el incumplimiento otra consecuencia que no fuera la resolución de la condición de Promotor, con incautación de la garantía, según resulta de su disposición duodécima.

En segundo lugar, la cláusula duodécima del convenio de 29 de abril de 2015, contempla como medidas adicionales a la resolución por causa de incumplimiento, incautación de las garantías prestadas, imposición de penalidades e imposición de los daños y perjuicios irrogados a la Administración o a los afectados, en ningún caso propone dichas medidas como alternativa a la resolución.

La parte actora ha relacionado el alegato relativo a la proporcionalidad de la medida, con la defensa del interés público.

La Sala considera que lo que el interés general demanda es la pronta ejecución de las actuaciones previstas en la ATE, que el Valencia CF SAD ha incumplido y no ha acreditado poder llevar a cabo. Han de ser tenidas en cuenta en este punto las finalidades perseguidas por el Consell con la declaración de la ATE, así como los importantes efectos económicos que esa declaración anudaba a su ejecución.

Acerca de los efectos económicos, la declaración de la ATE ponía de relieve que, contabilización de una inversión y empleo (directo e indirecto), la actuación generaría una renta de unos 1.191 millones de euros y 3.433 empleos, y, por tanto, si se cumplían las previsiones del promotor el impacto en cuanto a generación de renta y empleo sería de trascendencia supramunicipal. Y han de ser también tomadas en especial consideración para rebatir la alegación del actor la magnitud de las



actuaciones de planeamiento y de gestión urbanística previstas en el plan de la ATE, a las que el propio Plan atribuye relevancia no solo municipal sino también supramunicipal.

Procede por tanto, con desestimación de los motivos del recurso, la confirmación del acuerdo objeto del mismo.

**DUODÉCIMO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 139 LRJCA, al apreciar que el supuesto genera dudas de derecho, no se imponen las costas.

Vistos los preceptos legales citados por las partes, concordantes y demás de general aplicación

### **LA SALA FALLA**

Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Sociedad Anónima Deportiva Valencia Club de Fútbol contra el acuerdo del Consell de la Generalitat Valenciana de fecha 30 de septiembre de 2022, por el que se confirma en reposición el acuerdo de 29 de julio de 2022, de resolución anticipada y declaración de caducidad de la Actuación Territorial Estratégica "Valencia CF", declarando ser conforme a Derecho.

Sin costas

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

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

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como LAJ de la misma, certifico.