

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

En Valencia a once de abril de dos mil veinticuatro.

VISTOS los presentes autos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ, Presidenta, D. EDILBERTO NARBÓN LAINEZ, D. ANTONIO LÓPEZ TOMÁS y D^a LAURA ALABAU MARTÍ, Magistrados, ha pronunciado, en nombre del Rey, la siguiente:

SENTENCIA N^o: 252

En el recurso contencioso-administrativo número 2/2022, deducido por VALENCIA CLUB DE FÚTBOL S.A.D. frente a la resolución de 10 de noviembre de 2021 del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de la Generalitat Valenciana, desestimatoria del recurso de reposición que formuló contra la resolución del citado Conseller de 13 de septiembre de 2021, que denegó la reorganización de fases de la ATE Valencia C.F. solicitada por aquella entidad en fecha 16 de abril de 2021.

Han sido parte demandada la GENERALITAT VALENCIANA, el AYUNTAMIENTO DE VALENCIA y la ASOCIACIÓN POR LA LIBERTAD DEL VALENCIA C.F.; siendo Magistrada Ponente D^a Desamparados Iruela Jiménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y seguido por sus trámites legales, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito solicitando se dictara sentencia que, estimando el recurso:

1.- declarase contrarias a derecho y anulase las resoluciones administrativas impugnadas.

2- autorizase la reorganización y prórroga de las distintas fases de la ATE de conformidad con el art. 213.2 del RDL 3/2011 y, subsidiariamente, con base en el art. 32 de la Ley 39/2015, y a tenor del convenio.

En cuanto a los términos de la reorganización y prórroga de las fases:

Principalmente, autorizase la reorganización de las distintas fases de la ATE en los plazos expuestos en la propuesta para terminar el Nuevo Mestalla de 8 de marzo de 2022.

Subsidiariamente, autorizase la reorganización de las distintas fases de la ATE en los plazos expuestos en la solicitud de reorganización y prórroga de la ATE de fecha 16 de abril de 2021.

3.- condenase a la Generalitat Valenciana —específicamente a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo— y al Ayuntamiento de Valencia, a tenor del art. 32 de la Ley 29/1998, a cumplir con las obligaciones que les son imputables en cuanto al cumplimiento de la ATE y la aprobación de los instrumentos urbanísticos oportunos.

4.- condenase en costas a la Generalitat Valenciana y al Ayuntamiento de Valencia, solidariamente, así como a cualesquiera otras partes comparecidas.

SEGUNDO.- La Generalitat Valenciana contesto a la demanda por medio de escrito en el que solicitó el dictado de sentencia que declarase la conformidad a derecho de la resolución administrativa impugnada en el presente recurso.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Valencia contestó a la demanda por medio de escrito solicitando se dictara sentencia que acordase el archivo del recurso por falta de objeto, y subsidiariamente lo inadmitiese, y lo desestimase en lo demás, o lo desestimase íntegramente, declarando la conformidad a derecho de la disposición impugnada.

CUARTO.- La Asociación por la Libertad del Valencia C.F. contestó a la demanda mediante escrito solicitando se dictase sentencia que, con desestimación de la demanda, acordase la confirmación del acto administrativo recurrido, ello con expresa imposición de costas a la parte actora.

QUINTO.- Por la Sala se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicándose las pruebas propuestas por las partes que

fueron estimadas pertinentes. Finalizado el trámite de conclusiones, se declaró el pleito concluso, quedando los autos pendientes de votación y fallo.

SEXTO.- Se señaló la votación y fallo del asunto para el día 6 de marzo de 2024.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Para la resolución del recurso contencioso-administrativo son datos relevantes los siguientes, que se desprende del expediente administrativo —y sus compleciones— remitido por la Administración, así como de los presentes autos:

—mediante acuerdo del Consell de 29 de junio de 2012, la Generalitat Valenciana declaró actuación territorial estratégica (ATE), al amparo de la entonces vigente Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, el proyecto denominado Valencia Dinamiza, presentado por el Valencia Club de Fútbol y la mercantil Newcoval S.L. (expediente 4/2012).

La propuesta de ATE presentada por los promotores planteaba un proyecto empresarial de gran magnitud de impacto supramunicipal sobre dos ámbitos territoriales discontinuos de suelo urbano de la ciudad de Valencia: Zona A "Antiguo Mestalla", de uso residencial plurifamiliar, en la que se localiza el actual campo de fútbol Mestalla, que en virtud de los protocolos y convenios suscritos entre la Sociedad Deportiva Valencia CF y el Ayuntamiento de Valencia se traslada a la zona de la Avenida de Les Corts Valencianes; y Zona B "Corts Valencianes", calificada en el planeamiento como dotacional deportivo privado y público, en la que se proyectaba la implantación del nuevo estadio.

La ATE constaba de diversas actuaciones que de manera conjunta conformaban su carácter estratégico.

Como finalidades perseguidas por esa declaración de ATE cabe reseñar entre otras, en lo que a efectos del presente litigio interesa, las siguientes: dotar a la ciudad de Valencia, y a su área metropolitana, de espacios comerciales de elevada calidad y diferenciación que permitan completar y poner en valor uno de los mejores estadios de fútbol de la Unión Europea, con capacidad de acogida para eventos deportivos de primer rango europeo y mundial; crear nuevos espacios de centralidad urbana y territorial que contribuyan al equilibrio de la ciudad y su entorno mediante la implantación de usos y actividades comerciales, educativas,

hoteleras, asistenciales, culturales y financieras relacionadas con firmas de elevado prestigio internacional; asociar el espacio del nuevo campo de fútbol, situado en la Avenida de Les Corts Valencianes, a otros componentes de excelencia del territorio como Feria Valencia y el Palacio de Congresos, y, en general, con los usos y actividades del eje territorial estratégico de la CV-35 (autovía de Llíria-Ademuz) para potenciar el turismo; mejorar la ordenación actual y desarrollar un ámbito estratégico para la ciudad de Valencia como lo es el espacio del antiguo Mestalla, como un gran elemento de conexión del ensanche de la ciudad con la Avenida de Aragón, los espacios del entorno de la Avenida de Blasco Ibáñez y los del norte de la ciudad; y aumentar la superficie de zonas verdes de la ciudad y las conexiones de los ámbitos de ejecución de la ATE con la infraestructura verde urbana y con la huerta y los espacios marítimos.

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.

De otro lado, aquel acuerdo del Consell de 29 de junio de 2012 establecía un plazo de ejecución total de las actuaciones de la ATE de diez años desde la aprobación de los instrumentos de planeamiento, si bien, en el supuesto de que se autorizaran prórrogas, suspensiones o cualquier otra incidencia, el plazo total no podría superar los quince años.

Señalaba asimismo dicho acuerdo del Consell que se designaba a la Conselleria competente en materia de urbanismo y territorio como órgano responsable de la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento que se derivaran de la actuación, y al Ayuntamiento de Valencia como órgano responsable de la tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución de la planificación.

—por resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 19 de febrero de 2015 se aprobó definitivamente el plan de actuación territorial estratégica que pasó a denominarse "Valencia Club de Fútbol", designándose como promotor de la actuación al Valencia Club de Fútbol S.A.D., que debía ejecutarla sometido a las determinaciones establecidas en tal resolución. Las determinaciones de dicho plan de la ATE quedaban integradas el planeamiento urbanístico del municipio de Valencia.

El plan de la ATE ordenaba urbanísticamente los dos ámbitos territoriales discontinuos de suelo urbano de la ciudad de Valencia aludidos en la declaración de ATE: la Zona A "Antiguo Mestalla (Avenida de Aragón), y la Zona B "Corts Valencianes". Como determinaciones del plan a destacar en esta sentencia, cabe reseñar que en la primera zona citada otorgaba al

ámbito que ocupaba el antiguo Mestalla una edificabilidad terciaria añadida a la residencial autorizada por el planeamiento vigente; y en cuanto a la segunda zona, la ATE no planteaba cambios relativos a las magnitudes del planeamiento en vigor, si bien la modificación introducida por la ATE compatibilizaba el uso Tco-3 (grandes superficies comerciales en edificios exentos) en todo el ámbito.

Añadía el plan de la ATE que el Valencia Club de Fútbol S.A.D. contaba con la disponibilidad mayoritaria de los terrenos sobre los que iba a ejecutar las actuaciones de la ATE, y constaba en el expediente documentación técnica y financiera en relación con su capacidad económica y financiera, lo que permitía atribuirle la condición de promotor.

Como compromisos del promotor, el plan de la ATE enumeraba, entre otros, los siguientes: 5.4: suscribir con la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo un convenio de ejecución de la actuación territorial estratégica que contemplase las disposiciones de ese plan y de la memoria ambiental; 5.5: redactar los proyectos de urbanización; 5.6: redactar el proyecto de reparcelación; 5.7: redactar los correspondientes estudios de detalle; 5.8: presentar los proyectos de urbanización, reparcelación, estudios de detalle y proyectos de edificación ante el Ayuntamiento de Valencia, para su tramitación y aprobación definitiva; 5.9: inscribir el proyecto de reparcelación aprobado en el Registro de la Propiedad; 5.10: licitar en pública concurrencia la ejecución de las obras de urbanización de los suelos dotacionales públicos, designándose como administración actuante para el seguimiento de la contratación de las obras al Ayuntamiento de Valencia; 5.11: ejecutar las obras de urbanización previstas en los proyectos de urbanización; 5.12: conservar las obras de urbanización desde su finalización hasta su recepción por el Ayuntamiento; 5.13: solicitar las licencias municipales de demolición, obras y ambientales pertinentes; y 5.14: edificar las obras de urbanización objeto de la ATE, incluido el polideportivo a erigir en la parcela GPS-1.

El plan de la ATE incluía la superficie de la parcela sita en la Avenida de Aragón, 35, de propiedad municipal, sobre la que, en virtud del convenio de "Jesuitas" (convenio de 24 de julio de 2013 de colaboración entre el Ayuntamiento de Valencia y la mercantil Expo Grupo S.A. para la obtención por el primero, con destino a zona verde pública, del inmueble conocido como "solar de Jesuitas"), se tenía que materializar, mediante transferencia de aprovechamiento, el excedente de aprovechamiento correspondiente a la parcela propiedad de aquella mercantil denominada solar de "Jesuitas". Se delimitaba en el plan una unidad de ejecución que constituía su propia área de reparto. Se formularía, por tanto, un proyecto de reparcelación sobre un área reparcelable discontinua, y la parcela resultante TER-M sería objeto de adjudicación a Expo Grupo S.A.

En cuanto al resto del suelo del ámbito, el sistema de gestión sería asimismo el de reparcelación. Las determinaciones del plan de la ATE se incorporaban al plan general de Valencia.

En lo relativo a las fases de ejecución de la ATE, el promotor se sometía a las siguientes:

Fase I (plazo de tres años): Demolición de las dependencias municipales en desuso existentes en la antecitada parcela TER-M de la Zona A "Antiguo Mestalla"; ejecución de la fase 1 de la urbanización de dicha Zona A; y construcción de un hotel en la referida parcela TER-M. Fase II: Fase II.1 (plazo de tres años): Ejecución de las medidas correctoras indicadas en el Estudio de Movilidad (Zona B); urbanización del entorno del nuevo estadio en dicha Zona B; finalización de las obras de ejecución y puesta en marcha del nuevo estadio; ejecución del terciario de esa Zona B; construcción del polideportivo en la parcela GSP-1 y restos arqueológicos. Fase II.2 (plazo de dos años): Demolición del actual estadio en la Zona A (Antiguo Mestalla); ejecución del terciario y aparcamientos en el subsuelo; ejecución de la fase 2 de la urbanización de la Zona A; y ejecución de las medidas correctoras establecidas en el Estudio de Movilidad (Zona A). Fase II.3 (plazo de dos años): Construcción progresiva de las edificaciones sobre rasante de la Zona A.

Reiteraba el plan que el promotor tenía que ejecutar la Fase I en el plazo de treinta y seis meses desde la entrada en vigor de la ATE, plazo que era improrrogable, y añadía que el plazo total para la terminación de la ATE era de diez años a contar desde su entrada en vigor. Indicaba que el promotor venía obligado al cumplimiento de los plazos señalados, que únicamente podrían ser prorrogados y suspendidos de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

—en fecha 29 de abril de 2015 el Consell de la Generalitat y el Valencia Club de Fútbol S.A.D. suscribieron el convenio para la ejecución del plan de la ATE. Dicho convenio tenía por objeto regular las relaciones entre el promotor y la Generalitat, a través de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, para el desarrollo y gestión de la ATE, recogándose en el mismo los compromisos, plazos, penalidades y demás derechos y obligaciones asumidos por ambas partes. El promotor se comprometía en tal convenio a ejecutar las obras e implantar las actividades recogidas en el plan de la ATE, de conformidad con las fases establecidas en ese plan. Se señalaba en el convenio que el plazo total para la ejecución de la ATE era de diez años, y se especificaba que la fase primera y la segunda, subfase 1, podrían solaparse en el tiempo sin necesidad de empezar la segunda cuando estuviera culminada la primera.

La ATE, manifestaba el convenio, se entendería cumplida con la adecuada ejecución de la totalidad de las prestaciones incluidas en la

resolución aprobatoria del plan de la ATE y en los proyectos que la desarrollasen, así como en los convenios suscritos, extinguiéndose una vez finalizadas las obras. Sin perjuicio de ello, las fases de las que constaba la ATE se entenderían cumplidas cuando concurrieran las siguientes circunstancias: 1.- para la primera fase, cuando transcurriera el plazo de garantía de doce meses desde su recepción por el Ayuntamiento de Valencia de las obras de urbanización, y en cuanto a las obras de edificación, se entenderían concluidas desde la obtención de las licencias de apertura; 2.- para la segunda fase, según las condiciones antes reseñadas para las obras de urbanización y edificación; y la tercera fase se tendría por cumplida con la obtención de las licencias de apertura en relación con la edificación terciaria otorgada por la ATE.

En cuanto a los compromisos asumidos en el convenio por la Generalitat, se señalaba en el convenio que ésta tenía la obligación de actuar, a través de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, en la resolución de cuantas cuestiones, solicitudes y expedientes se planteasen en la ejecución de la ATE, con arreglo a los principios de colaboración y celeridad (clausula X del convenio).

—el día 16 de abril de 2021 D. Anil K.M., actuando en nombre y representación de Valencia Club de Fútbol S.A.D., presentó escrito en la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo solicitando que autorizase la reorganización de las distintas fases de la ATE en los plazos expuestos en tal escrito, a fin de lograr su correcto desarrollo, ejecución y finalización. Basaba el Club su solicitud en que, de conformidad con la propia ATE, sus plazos podían ser prorrogados o suspendidos según lo establecido en la legislación de contratos del sector público, por lo que, atendiendo a las razones de interés público concurrentes (art. 203 de la Ley 9/2017), así como al hecho de que el retraso en el cumplimiento de los plazos de la ATE no era imputable al contratista (art. 195.2 de misma ley), procedía autorizar la aludida reorganización de fases.

Afirmaba en tal escrito el Valencia Club de Fútbol S.A.D. que hasta esa fecha 16 de abril de 2021 había cumplido las siguientes actuaciones: 1.- demolición de las dependencias municipales en desuso de la Zona A; 2.- ejecución de la fase 1 de la urbanización de esa Zona A; 3.- suscripción, en fecha 4 de noviembre de 2016, del convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Valencia, la Generalitat Valenciana y el club, para la definición del compromiso de ejecución de proyectos de desarrollo sostenible y de mejora de la calidad de vida; 4.- presentación ante el Ayuntamiento de Valencia de los proyectos de urbanización de ambas fases, para su aprobación definitiva; 5.- presentación del proyecto de reparcelación de la fase 2 ante el Ayuntamiento; y 6.- presentación ante el Ayuntamiento del modifico de la licencia de obras del nuevo estadio de fútbol, denominado Nuevo Mestalla.

Manifestaba también el Valencia Club de Fútbol S.A.D. en aquel escrito lo siguiente: de un lado, que la construcción del hotel sobre la parcela de las dependencias municipales en desuso tenía que ser realizada por Expo Grupo S.A., que no la había llevado a cabo porque su intención era acometer las obras de construcción en un momento posterior; y de otro lado, que el club tenía programado un proceso de venta ordenado de la parcela sobre la que se asentaba el actual estadio de Mestalla, de manera que el importe obtenido de la venta sirviera para financiar el proyecto de construcción del Nuevo Mestalla, si bien las ofertas de compra habían decaído, no solo por la complejidad de la operación sino también a causa, desde principios de 2020, del impacto provocado por la pandemia mundial derivada del Covid-19, no obstante lo cual el club continuaba buscando alternativas de financiación a fin de continuar con la ejecución de la ATE.

A tenor de todo lo expuesto, el promotor proponía el siguiente calendario de actuaciones:

[• Finalización del diseño del proyecto del polideportivo durante el presente año 2021, conjuntamente entre el Club y la Fundación Deportiva Municipal de Valencia, así como con el Ayuntamiento de Valencia para la obtención de las licencias municipales necesarias para iniciar las obras de construcción del polideportivo.

- Iniciar la construcción del polideportivo y de las instalaciones deportivas auxiliares en 2022, que deberán estar terminadas en diciembre de 2023.

- Continuar con la tramitación para la aprobación definitiva de los proyectos que, en su caso, aún estén pendientes, así como obtener cuantas licencias sean necesarias para retomar los trabajos de construcción del Nuevo Mestalla.

- Retomar las obras de construcción del Nuevo Mestalla a mediados de 2024, una vez terminada la temporada deportiva 2023-2024, cuya finalización y puesta en marcha estaría prevista para mediados de 2026 y, en cualquier caso, con antelación al inicio de la temporada deportiva 2026 - 2027.

Asimismo, en lo que respecta al resto de hitos actualmente pendientes previstos en la Fase I y Fase II de la ATE, el Club, como promotor de la ATE, se compromete a ejecutarlos en los siguientes plazos:

- Simultáneamente a la ejecución de las obras del Nuevo Mestalla:

- o Ejecución de las medidas correctoras indicadas en el Estudio de Movilidad (Zona B).

o Urbanización del entorno del Nuevo Mestalla en la Zona B "Corts Valencianes".

- Plazo de 2 años desde la terminación y puesta en marcha del Nuevo Mestalla:

o Demolición del actual estadio en la zona A "Antiguo Mestalla".

o Construcción del hotel sobre la parcela de las dependencias municipales en desuso por parte de Expo Grupo, S.A., simultáneamente a la ejecución de las obras de demolición del actual estadio.

o Ejecución del terciario y aparcamientos en el subsuelo, según corresponda en su caso, tanto en la Zona A "Antiguo Mestalla" como en la Zona B "Corts Valencianes".

o Ejecución de la fase 2 de la urbanización de la Zona A "Antiguo Mestalla".

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

o Ejecución de propuesta de sostenibilidad urbana en Zona A.

- Plazo de 2 años desde la demolición del actual estadio:

o Construcción progresiva de las edificaciones destinadas a uso residencial, entre otros, en la Zona A "Antiguo Mestalla"].

—en fecha 13 de septiembre de 2021 el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo dictó resolución denegando la reorganización de fases de la ATE solicitada por el Valencia Club de Fútbol S.A.D., en tanto conllevaba la petición de una prórroga que no podía fundarse en los términos previstos en la legislación aplicable.

Razonaba esa resolución, basándose en los distintos informes recabados en el expediente por la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, que no concurría ninguna causa que pudiera fundamentar la prórroga de plazos que necesariamente comportaba la reorganización propuesta, por cuanto el promotor de la ATE no había acreditado causas ajenas al Valencia Club de Fútbol S.A.D. que justificasen dicha prórroga, según así exigía el art. 213.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, ni tampoco justificaba el promotor que el tiempo que había perdido en la ejecución de la ATE fuera igual o superior al periodo de cinco años adicionales objeto de la prórroga solicitada. Añadía aquella resolución que el promotor de la ATE no había acreditado la realización, dentro de los plazos establecidos al efecto, de

una parte de las actuaciones previstas en la fase 1, ni tampoco las correspondientes a la fase 2. La misma propuesta de reorganización presentada, agregaba dicha resolución, implicaba un reconocimiento de los incumplimientos señalados.

—contra la anterior resolución formuló el Valencia Club de Fútbol S.A.D. recurso de reposición, que fue desestimado mediante resolución de 10 de noviembre de 2021 del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, con base en la siguiente fundamentación: de un lado, la construcción del hotel que estaba pendiente era un compromiso que, a tenor de la resolución aprobatoria del plan de la ATE, y de las cláusulas del convenio de 29 de abril de 2015, correspondía al Club y no a la mercantil Expo Grupo S.A., sin que, por otra parte, se hubiera instado formalmente a esa Conselleria por el promotor para la modificación de dicho convenio; de otro lado, aunque el promotor alegaba que la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Valencia acerca de las licencias municipales solicitadas le había impedido la ejecución de las actuaciones de la ATE, esa invocada inactividad municipal no había sido recurrida por aquél; en cuanto al alegado impacto negativo de la pandemia derivada del Covid-19 como una de las causas que habían impedido al Valencia Club de Fútbol S.A.D. ejecutar las actuaciones de la ATE, particularmente las comprendidas en la fase 2, lo cierto era que a mediados de marzo de 2020 las obras de construcción del nuevo estadio no se había iniciado, ni el promotor disponía de vías de financiación consolidadas a tal efecto, por lo que, aun en el caso de no haber sufrido la pandemia, tampoco hubiera podido cumplir los plazos previstos para la finalización de la fase 2.1 en los términos convenidos; y, por último, la inyección de financiación procedente del fondo CVC Capital Partner en virtud de un convenio con la Liga de Fútbol Profesional, ni se había cuantificado por el promotor ni se había materializado el ingreso.

—cabe reseñar, finalmente, que en fecha 19 de noviembre de 2021 el Consell acordó iniciar el procedimiento para la resolución anticipada y declaración de caducidad de la ATE, fundada en el incumplimiento por el Valencia Club de Fútbol S.A.D. de sus obligaciones en orden a la ejecución de las actuaciones previstas en las fases I y II del plan. El expediente finalizó mediante acuerdo del Consell de 29 de julio de 2022, que dispuso resolver anticipadamente y declarar caducada la ATE, así como mantener las determinaciones del plan y declarar ámbitos estratégicos de cualificación urbana. Ese acuerdo fue recurrido en reposición por el Club, siendo desestimado por acuerdo del Consell de 30 de septiembre de 2022.

Frente a estos acuerdos de 29 de julio y 30 de septiembre de 2022 tiene interpuesto el Valencia Club de Fútbol S.A.D. el recurso contencioso-administrativo que se sigue ante esta Sala y Sección con el número 237/2022.

SEGUNDO.- En los presentes autos, procede que la Sala, previamente a analizar el fondo del asunto, entre a examinar diversas cuestiones procesales suscitadas por las partes.

La primera de ellas viene referida a la desviación procesal en que, según aducen las partes demandadas en sus respectivos escritos de contestación a la demanda, incurre la demandante cuando pretende que se declare por la Sala ajustada a derecho la reorganización de las distintas fases de la ATE que solicitó en fecha 8 de marzo de 2022 en la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo (documento nº 31 del expediente administrativo).

Argumentan los demandados que esa Conselleria no pudo pronunciarse, en las resoluciones cuya impugnación es objeto del presente recurso contencioso-administrativo, sobre esa última solicitud de reorganización de las fases de la ATE, por ser de fecha posterior incluso a su interposición.

De conformidad con la doctrina jurisprudencial tradicional, concurre desviación procesal cuando se plantean en sede jurisdiccional cuestiones nuevas —no motivos— respecto de las que la Administración no tuvo ocasión de pronunciarse en vía administrativa, estando vedado a los órganos jurisdiccionales hacer pronunciamiento alguno sobre las peticiones o pretensiones que no fueron objeto del procedimiento administrativo, al efecto de no alterar la función esencialmente revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la actuación administrativa. Es decir, cabe apreciar desviación procesal cuando se produce una mutación objetiva en el contenido del recurso contencioso con relación a lo solicitado en el procedimiento administrativo concernido.

Pues bien, eso es precisamente lo que sucede en relación con la nueva reorganización de las fases de la ATE que presentó el Club ante la Administración autonómica el día 8 de marzo de 2022 proponiendo un nuevo calendario para finalizar las actuaciones de la ATE distinto del ofrecido con anterioridad en fecha 16 de abril de 2021. Tanto la resolución del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de 16 de abril de 2021 como la posterior resolución de 13 de septiembre de 2021 que la confirmó en reposición se pronunciaron únicamente sobre la primera propuesta de reorganización formulada hasta entonces por Valencia Club de Fútbol S.A.D., no pudiendo la Conselleria adoptar ninguna decisión en relación con aquella novedosa segunda propuesta porque fue presentada cuando ya había finalizado el expediente administrativo tramitado para resolver la primera. De hecho, la aludida propuesta de 8 de marzo de 2022 se formuló por el Club después de haber acordado el Consell en fecha 19 de noviembre de 2021 iniciar el

procedimiento para la resolución anticipada y declaración de caducidad de la ATE.

Por la razón expuesta, la mencionada pretensión planteada por la actora en su escrito de demanda relativa a que se declare por la Sala ajustada a derecho esa segunda propuesta de reorganización de fases de la ATE de 8 de marzo de 2022 no puede ser examinada por la Sala en el recurso de autos.

TERCERO.- El demandante, por su parte, aduce la falta de legitimación pasiva de la Asociación por la Libertad del Valencia C.F. para actuar como parte demandada en el presente proceso, por carecer de interés legítimo, ya que a través de su personación solo persigue acceder a la documentación presentada por aquél.

Sobre la cuestión, la Sala acordó mediante auto de 22 de abril de 2022 que sería resuelta una vez formulase dicha asociación su contestación a la demanda, momento a partir del cual se podría evaluar por el Tribunal las alegaciones y pretensiones ejercitadas por esa codemandada.

Así pues, examinando la Sala en la presente sentencia la expresada cuestión, considera que la Asociación por la Libertad del Valencia C.F. sí ostenta legitimación para ser parte demandada en la presente litis. A tenor del art. 21.1 a) de la Ley 29/1998, se consideran parte demandada "Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante". Es el caso de aquella asociación: según consta en sus estatutos sociales, entre los fines de la asociación figura la defensa de los derechos de los accionistas del Valencia Club de Fútbol S.A.D.; y es razonable entender que los derechos e intereses de éstos queden afectados por la decisión de la Administración autonómica de denegar la prórroga en la ejecución de la ATE solicitada por el Club y, por consiguiente, se puedan ver también afectados por el pronunciamiento de la Sala que anule o confirme o anule en la presente litis esa decisión administrativa y que, en ese segundo caso, reconozca el derecho de la demandante a la obtención de la prórroga.

CUARTO.- Ha de pronunciarse también la Sala en esta sentencia sobre la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso, planteada por el Ayuntamiento de Valencia en su escrito de contestación a la demanda a la vista del dictado por el Consell del acuerdo de 29 de julio de 2022 resuelve anticipadamente y declara caducada la ATE.

Se trata de una cuestión que ya fue resuelta por la Sala en el auto de fecha 5 de diciembre de 2022, que denegó la referida petición del Ayuntamiento y dispuso no dar lugar a declarar terminado el presente proceso por carencia sobrevenida de objeto, a tenor del art. 22.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se transcribe a continuación la fundamentación

jurídica ofrecida al respecto por el Tribunal en ese auto, que se da por reproducida en esta sentencia:

[“El art. 22.1 de la LEC —precepto legal de aplicación supletoria en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo—, regula la pérdida sobrevenida de objeto del proceso como una forma de finalización del mismo —junto con la satisfacción extraprocesal— originada por circunstancias sobrevenidas, que determinan que ya no subsista interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida. Como señala la STS 3ª, Sección 5ª, de 15 de junio de 2017 —recurso número 821/2015—, que cita a su vez la STC nº 102/2009, la causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido en el art. 22 de la LEC, se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación a la pretensión ejercitada, y precisamente por ello su sentido es evitar la continuación de un proceso, si bien es necesario, para que la decisión de terminar el proceso por carencia sobrevenida de objeto resulte respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que la pérdida del interés legítimo sea completa, por las consecuencias que su declaración comporta.

SEGUNDO.- En el caso de autos, el Ayuntamiento de Valencia funda su solicitud de declaración de carencia sobrevenida de objeto del recurso en que la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de la Generalitat Valenciana, ha dictado acuerdo de 29 de julio de 2022 disponiendo resolver anticipadamente y declarar la caducidad de la ATE “Valencia Club de Fútbol” y del convenio de 29 de abril de 2015 suscrito para su ejecución entre la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo y el Valencia Club de Fútbol SAD. Ello comporta, argumenta el Ayuntamiento, que ya no resulte posible la reorganización de las fases de realización de las actuaciones contempladas en dicha ATE, al haber quedado ésta sin efecto.

Pues bien, la parte actora, Valencia Club de Fútbol SAD, que en su escrito de demanda ha solicitado que se anule por la Sala la resolución de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de 13 de septiembre de 2021 y la resolución de 10 de noviembre de 2021 que la confirmó, y que se autorice la reorganización y prórroga de las distintas fases de la ATE, se ha opuesto a esa pretendida declaración de carencia sobrevenida de objeto del proceso aduciendo que el invocado acuerdo autonómico de 29 de julio de 2022 no es firme, al haber sido recurrido por aquélla en sede judicial contencioso-administrativa. Y en efecto, ante esta Sala y Sección se sigue el recurso contencioso-administrativo número 237/2022, en el que se ha impugnado por Valencia Club de Fútbol SAD de dicho acuerdo de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de 29 de julio de 2022, recurso que se halla en incipiente estado de tramitación (ha de

decirse que, en la actualidad, ese recurso número 237/2022 se encuentra pendiente de sentencia).

De lo anterior se colige la existencia de interés legítimo de la parte actora en la continuación de las presentes actuaciones hasta el dictado de sentencia, lo que conduce a considerar improcedente la declaración de pérdida sobrevenida de objeto del proceso instada por el Ayuntamiento codemandado”].

QUINTO.- Entrando ya a enjuiciar las cuestiones suscitadas por las partes en relación con el fondo del asunto, la alegación medular planteada por el demandante versa sobre la concurrencia en el presente supuesto de los requisitos exigidos por el art. 213.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 (aplicable, por razones temporales, al caso de autos), lo que determina, a criterio de aquella parte, la procedencia del otorgamiento de la prórroga de las fases de la ATE denegada por la Administración.

Al respecto argumenta el actor, en lo sustancial, lo siguiente:

—de un lado, los retrasos en la ejecución de las fases de la ATE no pueden imputarse en ningún caso al Valencia Club de Fútbol S.A.D., que ha impulsado la ejecución de las actuaciones de forma activa, sino a diversas circunstancias ajenas a él, cuales son: la inactividad del Ayuntamiento de Valencia en la gestión de la ATE; las consecuencias derivadas de la pandemia ocasionada por el Covid-19; y las dificultades sufridas por el Club para obtener financiación para ejecutar dichas actuaciones.

—de otro lado, en la propuesta de reorganización de las fases que presentó en fecha 16 de abril de 2021 en la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo ofrecía cumplir sus compromisos si se le concedía la prórroga solicitada.

Se oponen las partes demandadas a las referidas alegaciones del demandante y sostienen que el incumplimiento de las diversas fases de la ATE fue debido única y exclusivamente a motivos imputables al Club, el cual, además, no planteó en la aludida solicitud de 16 de abril de 2021 ninguna propuesta sólida de cumplimiento de los compromisos asumidos.

El invocado art. 213.2 del RDL 3/2011 disponía que “Si el retraso (en la ejecución del contrato) fuese producido por motivos no imputables al contratista y éste ofreciera cumplir sus compromisos dándole prórroga del tiempo que se le había señalado, se concederá por la Administración un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor”.

SEXTO.- Ya han sido reseñados en el fundamento de derecho primero de esta sentencia los plazos de que disponía el Valencia Club de Fútbol S.A.D. para ejecutar la ATE, según lo establecido en el acuerdo del Consell de 29 de junio de 2012 y en el plan aprobado definitivamente en fecha 19 de febrero de 2015 por la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, así como en el convenio suscrito el día 29 de abril de 2015 entre el Consell y el Club. Cabe subrayar aquí que 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 Club de Fútbol S.A.D. 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 S.A., 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'—". Que ello es así lo admitió de forma explícita el promotor en la solicitud de reorganización y prórroga de las fases de la ATE que presentó en la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo en fecha 16 de abril de 2021, en la que exponía lo siguiente: "Asimismo, en lo que respecta al resto de hitos actualmente pendientes previstos en la Fase I y Fase II de la ATE, el Club, como promotor de la misma, se compromete a ejecutarlos en los siguientes plazos: Construcción del hotel sobre la parcela de las dependencias municipales en desuso por parte de Expo Grupo, S.A.,

simultáneamente a la ejecución de las obras de demolición del actual estadio”.

El demandante se funda, para alegar que el obligado a construir el hotel era Expo Grupo S.A., en el convenio celebrado entre esa mercantil y el Valencia Club de Fútbol S.A.D. en fecha 30 de enero de 2015 (documento nº 6 adjuntado por el actor con su escrito de demanda), en el que se indica que “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. de Aragón, sin perjuicio de los usos compatibles reconocidos a Expo Grupo S.A. para tal finca por el propio convenio suscrito por el Ayuntamiento de Valencia. La mercantil Expo Grupo S.A., en el marco de las disposiciones normativas del plan que otorga cobertura a la ATE, tiene intención de ejecutar esta actuación en los plazos marcados en la ATE, y conforme a lo establecido en el acuerdo suscrito entre Expo Grupo S.A. y el Ayuntamiento de Valencia en fecha 24 de julio de 2013”. Pero el invocado convenio de 30 de enero de 2015 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 Club de Fútbol S.A.D. 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 Club de Fútbol S.A.D. y Expo Grupo S.A., 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 Club de Fútbol S.A.D. 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 S.A. 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.

En definitiva, como bien señala la resolución de 10 de noviembre de 2021 del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, “La cláusula V (del convenio de 29 de abril de 2015) especifica que el promotor se compromete a la construcción de un hotel icónico, y la

cláusula VII especifica que las obras de edificación se entenderán concluidas con la obtención de las licencias de apertura”.

Es cierto, como apunta el demandante, que el Ayuntamiento de Valencia, en el informe que emitió el día 18 de mayo de 2021, cuyo contenido se transcribe en la resolución autonómica denegatoria de la reorganización de las fases de la ATE solicitada por el Club, indica que la fase I se puede tener por cumplida, al no poder considerarse como un incumplimiento de las obligaciones o compromisos del promotor de la ATE la falta de construcción del hotel sobre la parcela de la Avenida de Aragón, 35, “dado 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 de la zona A, aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de abril de 2021 adjudicó a la mercantil Expo Grupo S.A. Por lo tanto, los compromisos del promotor incluidos en la fase 1 de la ATE (2015-2018) se pueden dar por ejecutados en los términos expuestos”. 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), y así lo consideró esa Conselleria en las resoluciones denegatorias de la reorganización y prórroga de las fases de la ATE.

El propio Ayuntamiento, matizando el contenido del referido informe de 18 de mayo de 2021, presentó el día 3 de septiembre de 2021 (antes, por tanto, del dictado por el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de la Generalitat Valenciana de la resolución de 13 de septiembre de 2021 denegatoria de la reorganización de fases solicitada por el Club) un escrito contestando a las aclaraciones solicitadas por la Conselleria, en el que, de un lado, manifestaba que en ningún momento le había comunicado a ésta, como órgano responsable del seguimiento y control de ejecución de la ATE, ninguna información acerca de aquel pacto suscrito entre el Valencia Club de Fútbol S.A.D. y Expo Grupo S.A., y de otro lado, admitía que era la Conselleria la que mantenía con el promotor de la ATE una relación de naturaleza contractual, pues había sido con ella con quien había suscrito en su día el convenio de 29 de abril de 2015.

En el presente recurso contencioso-administrativo, el Ayuntamiento reproduce en su contestación a la demanda, para oponerse a la pretensión del demandante de que se tenga por cumplida la fase I de la ATE, esas consideraciones que formuló en vía administrativa en aquel escrito de 3 de septiembre de 2021.

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".

SÉPTIMO.- Consta también acreditado en autos el incumplimiento por el promotor de la ATE de la fase II. Ninguna de las obligaciones asumidas por el Valencia Club de Fútbol S.A.D. 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 Club de Fútbol S.A.D. 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 SJL, 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 Club de Fútbol S.A.D., 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.

OCTAVO.- 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 Club de Fútbol S.A.D. 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.

Pues bien, al margen de las actuaciones procedimentales practicadas en la tramitación de los correspondientes expedientes, lo realmente esencial para considerar bien denegada por la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo esa reorganización de fases es tomar en consideración, como destaca el Ayuntamiento en su contestación a la demanda, que en fecha 6 de julio de 2021, es decir, poco antes de la finalización de la fase II.1 de la ATE (terminaba el día 17 de agosto de 2021), durante la cual venía obligado a finalizar las obras de ejecución y puesta en marcha del Nuevo Estadio, el Valencia Club de Fútbol S.A.D. presentó un escrito ante aquel Ayuntamiento manifestando que "Evidentemente, el Club no va a reiniciar las obras de construcción del Nuevo Estadio sin tener garantizada la financiación necesaria para terminarlas en su totalidad en los plazos comprometidos con el que finalmente acabe siendo el comprador de las parcelas del Viejo Mestalla".

La presentación de aquel escrito ponía de relieve de forma patente el incumplimiento por el Club de su obligación de a finalizar las obras de ejecución y puesta en marcha del Nuevo Estadio en el plazo establecido en el plan de la ATE y en el convenio de 29 de abril de 2015.

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 aportado por el Ayuntamiento con su contestación a la demanda 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) que no habían sido subsanadas por el Club cuando la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo le denegó la solicitud de reorganización de las fases de la ATE. Incluso el nuevo proyecto de 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.

NOVENO.- No existió, por consiguiente, una inactividad del Ayuntamiento de Valencia, en la gestión de la ATE, que fuera decisiva para que el Valencia Club de Fútbol S.A.D. 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, el propio Club reconoció expresamente en el aludido escrito que presentó ante el Ayuntamiento de Valencia en fecha 6 de julio de 2021 que si no había reiniciado las obras de ejecución y puesta en marcha de ese estadio era debido a que no tenía garantizada la financiación necesaria para terminarlas en los plazos previstos en el plan de la ATE.

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. Tal como ha sido reseñado por la Sala en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, 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 Club de Fútbol S.A.D. 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.

DÉCIMO.- Tampoco concurre en el caso el segundo requisito exigido por el art. 213.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 para el otorgamiento al promotor de la prórroga de los plazos de ejecución de la ATE solicitada: como señalan las resoluciones administrativas impugnadas, la propuesta presentada por el promotor en fecha 16 de abril de 2021 era "manifiestamente insuficiente, tanto en el planteamiento de la nueva cronología como en el compromiso de su ejecución". Además, el calendario de actuaciones propuesto en la reordenación no venía sustentado en ningún informe técnico ni económico.

UNDÉCIMO.- Alega también el demandante que la denegación tanto de la reorganización de las fases de la ATE como de la concesión de prórroga vulnera el art. 32 de la Ley 39/2015. Pero, como razona el Ayuntamiento de Valencia en su escrito de contestación a la demanda, ese precepto legal es de aplicación para la ampliación de los plazos de tramitación de un expediente administrativo, y no a los plazos sustantivos de ejecución de una determinada autorización administrativa, por lo que no cabe alegar dicho precepto para pretender una prórroga de los plazos de ejecución de la ATE.

En lo que no incurre esa alegación de la actora, contrariamente a lo que sostienen las partes demandadas, es en desviación procesal: es una mera alegación. No es cierto que constituya una pretensión formulada ex novo en sede jurisdiccional por Valencia Club de Fútbol S.A.D. no planteada en vía administrativa: es solo de un motivo de impugnación que plantea la demandante en apoyo de su pretensión de anulación de los actos recurridos, y no de un hecho no alegado en la vía administrativa previa. La pretensión fundamental ejercitada por Valencia Club de Fútbol S.A.D. tanto en sede administrativa como jurisdiccional es la misma: que se declare contraria a derecho la decisión de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de denegación de la reorganización de las fases de la ATE y concesión de prórroga que solicitó el club.

DECIMOSEGUNDO.- Han de ser asimismo desestimadas las restantes alegaciones formuladas por el actor.

Alega que la denegación de la prórroga de plazos solicitada es contraria al interés general. Sin embargo, la Sala considera que lo que el interés general demanda es la pronta ejecución de las actuaciones

previstas en la ATE, que el Valencia Club de Fútbol S.A.D. 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, ya reseñadas en el fundamento de derecho primero de la presente sentencia, 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 consideración la magnitud 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.

Por lo expuesto, la denegación de fases de la ATE y la prórroga de los plazos no es tampoco contraria al principio de proporcionalidad.

Invoca asimismo el actor la vulneración por las resoluciones impugnadas del principio de confianza legítima, por cuanto la actuación de las Administraciones responsables de la ejecución de la ATE le había generado confianza en que podía permanecer inactiva en el desarrollo de los compromisos adoptados en el seno de la ATE, sin consecuencia alguna. Pero esa confianza no puede calificarse de legítima, ya 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. Ha de recordarse que, como tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia, el principio de confianza legítima que deben respetar las Administraciones Públicas en su actuación y relaciones con los ciudadanos, actualmente recogido en el art. 3.1.b) de la Ley 40/2015, exige la concurrencia de 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; y, en tercer lugar, las garantías dadas deben ser conformes con las normas aplicables. Y ninguno de estos requisitos se da en el caso de autos.

DECIMOTERCERO.- No cabe apreciar, en otro orden de cosas, la invocada indefensión sufrida por la actora por no dar lugar la Sala a la total ampliación de expediente solicitada: en el periodo probatorio del proceso, abierto en el proceso, el actor ha podido solicitar cuanta documentación ha considerado conveniente a su derecho.

No cabe olvidar, además, además, que según tiene declarado el Tribunal Constitucional, la indefensión determinante de la nulidad de las actuaciones procesales ha de ser real y efectiva, y no meramente formal, de manera que quien la alega ha de probar los concretos efectos materiales que la invocada indefensión le ha ocasionado. Y nada de ello se alega por el actor en la presente litis.

DECIMOCUARTO.- En suma, procede, de conformidad con todo lo fundamentado, la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

DECIMOQUINTO.- En aplicación del art. 139.1 de la Ley 29/1998, no ha lugar a hacer expresa imposición de costas procesales, dadas las razonables dudas de derecho que para la parte demandante ha podido presentar el caso en cuestión, a la vista de la complejidad del asunto.

Por cuanto antecede,

FALLAMOS

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 2/2022, deducido por Valencia Club de Fútbol S.A.D. frente a la resolución de 10 de noviembre de 2021 del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de la Generalitat Valenciana, desestimatoria del recurso de reposición que formuló contra la resolución del citado Conseller de 13 de septiembre de 2021, que denegó la reorganización de fases de la ATE Valencia C.F. solicitada por aquella entidad en fecha 16 de abril de 2021.

2.- No hacer expresa imposición de costas procesales.

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

Así 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.