

## **“LA DESAPARECIDA “CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE” DE SORIA Y EL DEVENIR DEL PROYECTO A RAÍZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 25 DE MAYO DE 2020”**

**Autora:** Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del CIEDA

**Fuente:** [Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª\)](#), Ponente: [Francisco Javier Borrego Borrego](#).

**Palabras Clave:** “Ciudad del Medio Ambiente”. “Parque empresarial del Medio Ambiente”. Urbanismo. Proyecto Regional. Ley inconstitucional. Usos del suelo. Clasificación de suelos. Suelo no urbanizable especialmente protegido. Suelo urbano consolidado.

A través de este comentario y siguiendo básicamente el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo mencionada, se pretende dar respuesta a si existe la posibilidad de que un “Proyecto Regional de Parque Empresarial” reclasifique un suelo previamente clasificado como no urbanizable especialmente protegido, al amparo de un instrumento legislativo declarado inconstitucional. Esta es precisamente la cuestión que presenta interés casacional.

Con carácter previo, se trae a colación un breve historial de la ya desaparecida “Ciudad del Medio Ambiente” de Soria y su sustitución por el “Parque Empresarial del Medio Ambiente”.

El recurso de casación objeto de estudio deriva del Decreto 18/2015 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 26 de febrero de 2015, por el que se aprueba el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente” en el término municipal de Garray (Soria). Este Decreto fue impugnado por la Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (ASDEN) a través de un recurso contencioso-administrativo que fue desestimado íntegramente por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León (Burgos) en su sentencia de 29 de mayo de 2017, precisamente la que constituye el objeto del recurso de casación en el que más adelante nos centraremos.



*Imagen 1: Ciudad del medio ambiente de Soria. Fuente: Elaboración propia*

Hasta llegar a este punto, el complejo entramado normativo y jurisprudencial, sumado a la polémica que a nivel de opinión pública ha caracterizado a la conocida en la provincia de Soria como “Ciudad del Medio Ambiente” –y del que se ha dado cuenta a través de esta publicación- ha sido la tónica general desde la aprobación del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente” por Ley 6/2007, de 28 de marzo (BOE núm. 133, de 4 de junio de 2007). Recordemos que la Junta de Castilla y León acudió en múltiples ocasiones a estos instrumentos de interés regional que originaron no pocos conflictos judiciales, muchos de ellos derivados de la prevalencia de estas actuaciones sobre las competencias urbanísticas municipales.

En un principio, la finalidad principal del Proyecto Regional fue crear un espacio sostenible singular que aunara instituciones de I+D+i junto con actividades empresariales, de servicios y usos residenciales. Se trataba de demostrar científicamente cuáles eran los criterios diferenciados que resultaban aplicables en un asentamiento -económicos, sociales, ecológicos, territoriales o de investigación- para que un territorio pudiera considerarse sostenible. Un objetivo que, acompañado de una suculenta inversión, resultaba plausible para una provincia integrada entonces y ahora en la denominada “España vaciada”.

Para la ejecución del proyecto se eligió el paraje denominado “Soto de Garray”, situado a lo largo del curso del río Duero, al noroeste de la ciudad de Soria; un espacio asentado en el término municipal de Garray (481,83 hectáreas) y en menor medida en el de Soria capital (70,65 hectáreas). En aquel momento, la Comunidad Autónoma apreció la oportunidad de conservar y poner en valor un espacio natural cercano a Soria capital y con buenas condiciones de accesibilidad; no siempre exento de polémica.

Castilla y León apostó por la figura del Proyecto Regional, cuyo objetivo principal es planificar un lugar atendiendo a razones de utilidad pública o interés social, con una clara incidencia supramunicipal y un claro beneficio para la propia Comunidad. Factores todos ellos que debieron justificar aquel instrumento de intervención directa en la ordenación de su territorio, caracterizado por una tramitación administrativa simplificada inherente a su propia singularidad.

El primer escollo con el que hubo de enfrentarse la Comunidad Autónoma - producto de haber aprobado el Proyecto a través de una Ley- fue su declaración de inconstitucionalidad. Así lo decidió el [Tribunal Constitucional en su sentencia de 5 de diciembre de 2013](#) al acoger el recurso de inconstitucionalidad formulado al efecto.

En dicha sentencia se dijo textualmente:

*“la utilización de la ley ha sacrificado el control de la legalidad ordinaria a la que el proyecto afirma responder, un control que hubiera correspondido realizar a la jurisdicción contencioso-administrativa –recurso directo o indirecto contra reglamento– a instancias de los titulares de derechos e intereses legítimos, o de la acción pública reconocida en materia de urbanismo y medio ambiente (...) La aprobación por ley de este planeamiento urbanístico ha impedido que los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, puedan controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo, la adecuación del proyecto a la evaluación de impacto ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental, control jurisdiccional al que se hubiera tenido acceso si la norma hubiera sido aprobada por el Consejo de Gobierno”.*

Tengamos presente que esta Ley 6/2007 aprobó un instrumento de ordenación y planeamiento urbanístico que conllevaba una modificación parcial del PGOU de Soria y de las normas subsidiarias del Municipio de Garray. De hecho, la STC consideró que su naturaleza jurídica no era la de un “Proyecto Regional” sino la de un “Plan Urbanístico”, al que le convendría mejor la calificación de “Plan Regional”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase el comentario del Profesor Germán Valencia Martín en el OPAM 2014, concretamente el apartado 2 Leyes autoaplicativas y, concretamente, el subapartado 2.3. La “Ciudad del Medio Ambiente” de Soria (STC 203/2013), pgs. 269, 274-277.

La declaración de inconstitucionalidad supuso la nulidad de la Ley 6/2007. Su elección no fue razonable ni proporcionada a la situación excepcional que justificó su aprobación, y al mismo tiempo se vulneró el principio de tutela judicial efectiva. No se trataba de un caso excepcional, que por su trascendencia y complejidad requiriera la aprobación de una Ley singular dejando al margen el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Resulta necesario poner de relieve que desde la aprobación de la Ley 6/2007 hasta que recayó la sentencia que declaró su inconstitucionalidad transcurrieron seis años, período durante el cual se llevaron a cabo diversas actuaciones en desarrollo de aquella. Al efecto, en el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas se aprobaron instrumentos de planeamiento y gestión en desarrollo del citado Proyecto Regional. Tal fue el caso del Proyecto de Actuación del Sector I y del Proyecto de Actuación del Sector II, que incluía el Proyecto de Urbanización. El primero fue declarado ajustado a derecho – STSJCyL (Burgos), de 29 de mayo de 2012, recurso núm. 289/2012- y el segundo no fue objeto de impugnación. Por tanto, durante el lapso de tiempo en que la Ley 6/2007 estuvo vigente, las obras de urbanización y reparcelación correspondientes al Sector I fueron ejecutadas en un 77% del total de la actuación, si bien las redes básicas de servicios estaban concluidas. Asimismo, se terminaron las obras de urbanización y parcelación urbanística del Sector II, donde se ubica la “Cúpula de la energía” y donde se instaló y está en funcionamiento una central térmica de biomasa.

Se debe puntualizar que la licencia de obras que la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A. (SOMACYL) solicitó al Ayuntamiento de Garray y que fue concedida por éste para la construcción del edificio institucional denominado “Cúpula de la energía”, fue anulada a través de la STSJCyL nº 162/2013, de 3 de mayo de 2013, esencialmente por contravenir las determinaciones legales en materia de altura del edificio institucional. Disyuntiva que dio lugar al planteamiento de un incidente en ejecución de sentencia por parte de ASDEN, a través del cual se despachó ejecución frente al ayuntamiento de Garray en el marco del procedimiento ordinario 535/2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Soria. Dentro de éste, se acordó por auto de 3 de noviembre de 2014 el derribo y demolición del edificio institucional “Cúpula de la energía”. Esta resolución judicial fue recurrida en apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCyL (Burgos), que a través de su sentencia nº 162/2013, de 3 de mayo acordó la revocación del auto judicial basándose en que había que esperar hasta que se resolviese el expediente sobre el Proyecto Regional “Parque Empresarial de Medio Ambiente”.

Tengamos en cuenta que la sentencia que declaró la nulidad de la licencia es firme y las obras de construcción parcial del edificio institucional están paralizadas desde la declaración de firmeza, a la espera de los acontecimientos.

Y es que, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con una crisis económica que azotaba España y de la que no conseguimos despegarnos, se replanteó el alcance del Proyecto Regional de Ciudad del Medio Ambiente, que desembocó precisamente en la aprobación del [Decreto 18/2015 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 26 de febrero de 2015, por el que se aprobó el Proyecto Regional "Parque Empresarial del Medio Ambiente"](#).

Este Proyecto limita su ámbito a los terrenos efectivamente transformados en suelo urbano consolidado y orienta la calificación urbanística hacia los usos susceptibles de generar empleo a corto y medio plazo, a través de actividades vinculadas a la protección ambiental, a la investigación sobre energías renovables y al desarrollo de la sociedad del conocimiento. De hecho, el cambio del título del proyecto supuso la exclusión de los usos residencial y de ocio, optando por un nuevo modelo sostenible para la provincia de Soria. Paralelamente, se limitó su ámbito de actuación de 559,96 hectáreas que comprendía en origen a 148,26 hectáreas, que incluye la zona ya urbanizada. Con estas premisas básicas, hemos tratado de resumir el historial de la "Ciudad del Medio Ambiente". A partir de este momento, nos adentramos en el objeto del recurso de casación que se circunscribe al Decreto 18/2015 y al Proyecto Regional "Parque Empresarial del Medio Ambiente". El Alto Tribunal examina en este caso el recurso de casación formulado por ASDEN frente a la [sentencia de 29 de mayo de 2017 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJCyL \(Burgos\) -recurso número 67/2015](#).

En esta estela, la Sala de instancia desestimó el recurso formulado por ASDEN frente al Decreto 18/2015, centrado básicamente en la condición urbanística del suelo del Proyecto. Especial énfasis puso la Sala en los efectos provocados por la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/2007 en orden a las obras, instalaciones e infraestructuras ejecutadas conforme a proyectos urbanísticos y técnicos que fueron tramitados y aprobados vigente la Ley. Al efecto, llega a la conclusión de que los citados proyectos de actuaciones I y II, que devinieron en actuaciones administrativas firmes, no pueden ser revisados pese a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase el comentario que el Profesor Sanz Rubiales efectuó de esta sentencia en el apartado 5.3. De nuevo sobre la ciudad del medio ambiente: la invocación de la "fuerza normativa de lo fáctico", en su aportación al OPAM 2018, pags. 958-959.

Por tanto, reiteramos de nuevo que la cuestión planteada que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia es

*“si el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente” puede llevar a cabo una nueva clasificación de un suelo previamente clasificado como no urbanizable especialmente protegido con el objetivo de legitimar las actuaciones desarrolladas al amparo de un instrumento legislativo declarado inconstitucional y nulo y cuyos actos autorizatorios fueron igualmente anulados, de tal manera que la transformación fáctica de tales terrenos había sido declarada ilegal”.*

Amparándose en la doctrina constitucional y en su propia jurisprudencia, el Alto Tribunal se pronuncia en primer lugar sobre las consecuencias que representa la declaración de inconstitucionalidad de una ley. Al efecto, no quedarán afectadas por dicha declaración aquellas situaciones jurídicas consolidadas no solo con fuerza de cosa juzgada sino también en resoluciones administrativas firmes, de tal manera que esta inconstitucionalidad solo jugará en aquellos procedimientos administrativos y procesos judiciales en los que no haya recaído resolución firme.

En estos términos, dice la sentencia: “los actos administrativos antes reseñados, que ganaron firmeza por no haber sido impugnados, o que, impugnados, fueron confirmados por sentencia judicial firme, y la licencia de obras declarada nula por sentencia firme, no pueden ser revisados tras la STC 203/2013, de 5 de diciembre de 2013 (BOE 7/2014, de 8 de enero), por exigirlo así la doctrina constitucional, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, y ello en aplicación del principio de seguridad jurídica, consagrado y garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución”.

Por tanto, el Tribunal no se pronuncia sobre el devenir del edificio institucional “Cúpulas de la energía” situado en la desaparecida “Ciudad del Medio Ambiente”. En primer lugar, porque la licencia de obras para su construcción fue declarada nula y, en segundo lugar, por cuanto en la STSJCyL de la que deriva este recurso de casación se afirmó que la ejecución de dichas obras y sus licencias quedaban fuera del ámbito del recurso planteado frente al Decreto 18/2015. Se traslada de nuevo al trámite de ejecución de sentencia el pronunciamiento sobre el derribo y demolición del edificio institucional. No olvidemos que se quedó en una especie de impasse hasta que se aprobara definitivamente el Decreto 18/2015. El esqueleto de la “Cúpula de la Energía” ha aguantado durante todo este tiempo y ahora será la Sala de Instancia y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Soria quienes presumiblemente se pronunciarán de nuevo.

Sentado lo anterior, la cuestión controvertida que se plantea esencialmente en casación es si el suelo, clasificado inicialmente como “no urbanizable especialmente protegido” en el año 1993 por las NNSS de Planeamiento



Municipal, continuaba manteniendo esos valores ambientales tanto en el momento de aprobarse la Ley 6/2007 como, sobre todo, cuando se ha aprobado el Proyecto Regional "Parque del Medio Ambiente" a través del Decreto 18/2015. Argumento que ha mantenido ASDEN desde su postura procesal de parte recurrente; a diferencia de la argumentación esgrimida por la Junta de Castilla y León, el propio Ayuntamiento de Garray y SOMACYL, que apelan a la amplia presión histórica habida desde siempre sobre este entorno. No olvidemos que una vez anulada la Ley 6/2007 recuperaron su vigencia las NNSS del Planeamiento Urbanístico de Garray de 1993.

Un argumento de peso que le ha servido al alto Tribunal para rechazar este motivo de recurso es el propio contenido de la Memoria vinculante que acompaña al Decreto 18/2015, en cuyo apartado 1 se reconoce que el Planeamiento Municipal de 1.993 no está adaptado al marco legal vigente y resulta claramente obsoleto, no respondiendo la clasificación que contiene a la situación real de los terrenos. En su apartado 4, relativo al "Contenido del Proyecto Regional: determinaciones urbanísticas", se establece la clasificación del suelo como suelo urbano consolidado, conforme a la realidad urbanística existente y su adecuación a las condiciones regladas de dicha categoría de suelo establecidas por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Y en el propio Decreto se justifica la nueva clasificación del suelo, urbanizado y reparcelado a través de los proyectos de actuación de los sectores I y II a los que anteriormente hemos aludido.

En síntesis, en 2015, no subsiste realmente un suelo no urbanizable de especial protección. Asimismo, estas actuaciones de interés regional establecen la clasificación y calificación del suelo, al tiempo de ser vinculantes para el planeamiento urbanístico.

A continuación, ASDEN alega que el proyecto impugnado incumple la normativa urbanística por cuanto el suelo incluido en el proyecto carece de la condición de suelo urbano, máxime teniendo en cuenta que no se integra en la malla urbana al estar separado del suelo urbano y tratarse de una zona de nueva implantación (artículo 23 del RUCyL), y tampoco posee la condición de suelo urbanizable con arreglo al artículo 27 RUCyL por no ser colindante en un 20% con el suelo urbano del núcleo de población existente.

No niega la Sala estas afirmaciones pero a su juicio juegan las excepciones previstas en la propia normativa urbanística autonómica, teniendo en cuenta que el uso predominante de dicho sector no es el residencial sino el industrial, y desde el momento en que dicho proyecto regional es una actuación prevista en un instrumento de ordenación del territorio. Por tanto, al concurrir estas dos excepciones no resulta exigible la colindancia. En paralelo, entiende que dicho suelo se integra en la malla urbana al incluir diversos servicios urbanísticos –

abastecimiento de agua, saneamiento, suministro energético- tal y como se describen en la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto. En definitiva, concurren los requisitos exigidos en la normativa urbanística para ser clasificado y categorizado como suelo urbano consolidado.

El Alto Tribunal rechaza este motivo y, por ende, desestima íntegramente el recurso formulado por ASDEN. En definitiva, la respuesta al interrogante que nos planteábamos al comienzo es afirmativa por cuanto a través de un instrumento de ordenación del territorio cabe la posibilidad de aprovechar la actuación urbanística que convirtió el suelo no urbanizable en suelo urbano. De esta manera, el Tribunal Supremo avala el Decreto 18/2015 por el que se aprobó el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente”.

Al margen del peregrinaje normativo y jurisprudencial, lo cierto es que han transcurrido trece años desde la aprobación de aquel proyecto “estrella” para la provincia de Soria, que aunque hay ido perdiendo brillo con el paso de los años, es necesario intentar que, al menos, no se apague del todo. No es momento de señalar culpables sino de conseguir que la filosofía del desarrollo rural sostenible se ponga en práctica y que las Administraciones se impliquen realmente en ello; sin olvidar que el origen de la controversia y del que penden las demás ramificaciones no fue otro que la aprobación de una Ley posteriormente declarada inconstitucional <sup>3</sup>.

“Recuperar el tiempo perdido” es lo que predica a través de los medios de comunicación. [La Junta de Castilla y León](#) está convencida de que “las magníficas infraestructuras de las que dispone el Proyecto, unidas a su vocación innovadora y ambiental, permitirán ubicar muchos de los proyectos que Soria y, por ende, la propia Comunidad Autónoma necesitan para su desarrollo”.

Va siendo hora de ponerlo en práctica.

---

<sup>3</sup> CEBALLOS AYUSO, M. A., “Las actuaciones de interés regional en la Comunidad Autónoma de Castilla y León: fundamentos y efectos territoriales y jurídicos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Núm. 336, marzo 2020, pp. 115-154. El autor, citando a los profesores López Ramón y Menéndez Rexach, señala que la Comunidad de Castilla y León ha destacado en la aprobación legislativa de “actos de carácter ejecutivo, es decir, materialmente administrativos, que rebajan los niveles de protección ambiental oponiéndose a aplicaciones previas de la legalidad realizadas por la Administración o los Tribunales”; entre los que se encuadran varias actuaciones de interés regional aprobadas por ley singular, anejas a una ley general o directamente autoaplicativas, “cuando era evidente que la utilización de este cauce jurídico no tenía otra finalidad que eludir el control judicial de determinadas actuaciones o bien, en algunos casos, el cumplimiento de sentencias firmes que las han desautorizado”.