



JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2 LEON

SENTENCIA: 00120/2025

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
C/ SAENZ DE MIERA, 6
Teléfono: 0034987296671 Fax: 0034987895230
Correo electrónico: CONTENCIOSO2.LEON@JUSTICIA.ES

Equipo/usuario: AFC

N.I.G: 24089 45 3 2022 0000066
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000023 /2022 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D/D^a: ASOCIACION PLATAFORMA BIERZO AIRE LIMPIO, ASOCIACION DE VECINOS DE COMPOSTILLA
Abogado: VICTOR ALVAREZ BAYON, VICTOR ALVAREZ BAYON
Procurador D./D^a: ,
Contra D./D^a: AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA, SOCIEDAD PUBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIOAMBIENTE DE CASTILLA Y LEON SOMACYL
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO, JAIME CABALLERO LOPEZ
Procurador D./D^a: MARIA ENCINA MARTINEZ RODRIGUEZ, SANTIAGO MANOVEL LOPEZ

Sentencia núm. 120/2025

León, a 17 de julio de 2025.

D. SERGIO ORDUÑA ALONSO, Magistrado titular del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número Dos de León, ha dictado, en nombre de S.M. el Rey, la presente

SENTENCIA N° 120/2025

En el recurso contencioso administrativo seguido ante este Juzgado por los trámites del procedimiento ordinario con el núm. 23/2022, entre:

PARTE ACTORA

ASOCIACIÓN DE VECINOS DE COMPOSTILLA Y ASOCIACIÓN PLATAFORMA BIERZO LIMPIO bajo la asistencia del Letrado Sr. Álvarez Bayón.

PARTE DEMANDADA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA bajo la representación procesal de la Procuradora Sra. Martínez Rodríguez y con la asistencia del Letrado Sr. Castro Bermejo.

CODEMANDADO



SOCIEDAD PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIOAMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN SOMACYL bajo la representación procesal del Procurador Sr. Manovel López y con la asistencia del Letrado Sr. Caballero López.

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA OBJETO DE RECURSO

1.- Acuerdo de la JGL de 25 de noviembre de 2021 de Autorización de Uso Provisional en Suelo Urbanizable Delimitado (Sector Sub 11-S G- E Q) de la Central de producción de energía térmica Urbana con Biomasa y Red de Calor promovida por SOMACYL en la ciudad de Ponferrada.

2.- Acuerdo de la JGL de 30 de diciembre de 2021 por el que se concedió licencia ambiental en el expediente 4/2021 a la citada instalación.

3.- Acuerdo por el que se concede licencia de obras (expediente 107/2021)

4.- Acto de autorización de la ocupación del dominio público afectado.

5.- Licencia de primera ocupación y resto de autorizaciones y permisos municipales concedidos a la misma.

CUANTÍA: 2.125.393,10 euros.

PRETENSIÓN DE LA ACTORA

Que se dicte sentencia por la que, estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto:

1.- El Juzgado anule los actos impugnados, declarando la nulidad o subsidiaria anulabilidad de los actos impugnados, y de aquéllas licencias otorgadas en su aplicación, ordenando, en su caso, que se suspenda inmediatamente la actividad de Central Térmica de Biomasa en el caso de que se hubiere iniciado.

2.- Se condene al Ayuntamiento de Ponferrada en todo caso a que la red de distribución de la Central de Biomasa no pueda ser legalizada ni entrar dicha instalación en funcionamiento hasta que exista un pronunciamiento sobre la ocupación, plazo, condiciones y utilización del dominio público por parte de SOMACYL.

3.- En todo caso se anule la liquidación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras realizada en la licencia

de obras, condenando a liquidar a SOMACYL por la totalidad del presupuesto del proyecto ejecutado e incluido en la licencia.

4.- Todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Letrado indicado, en nombre y representación de la recurrente, con fecha 1 de febrero de 2022 formuló recurso contencioso-administrativo ante este Juzgado, que fue admitido mediante providencia en la que se acordó sustanciarlo por los trámites del procedimiento ordinario y requerir a la Administración demandada para que remitiera el expediente administrativo. Una vez recibido, se acordó su entrega a la recurrente para que dedujera la demanda en el plazo de veinte días, lo que hizo mediante demanda interpuesta en fecha 11 de julio de 2022, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó oportunos, y terminó con la súplica que se ha transcrita.

SEGUNDO.- Deducida la demanda, se dio traslado a la Administración demandada para que la contestara, lo que hizo en tiempo oportuno, solicitando su desestimación, habiéndose precluido el plazo para contestación con respecto a SOMACYL como se determinó en el Decreto dictado en fecha 19 de octubre de 2022. Recibido el pleito a prueba, se propusieron, admitieron y practicaron los medios probatorios indicados en el auto de fecha 27 de octubre de 2022 consistentes en prueba documental y pericial.

Ordenado el trámite de conclusiones escritas, fue cumplimentado por todas las partes, tras lo cual se declararon los autos conclusos para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto de la controversia.

El presente recurso contencioso-administrativo, tramitado por las normas del procedimiento ordinario con el número 23/2022, es interpuesto por la "ASOCIACIÓN PLATAFORMA BIERZO AIRE LIMPIO" y la "ASOCIACIÓN DE VECINOS DE COMPOSTILLA" contra el AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA y, como codemandada, la mercantil "SOCIEDAD PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN S.A." (en adelante, SOMACYL).

Los actos administrativos que constituyen el objeto de impugnación son los siguientes:

1.- El Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Ponferrada de fecha 25 de noviembre de 2021, por el que se concede a SOMACYL autorización de uso provisional para la implantación de una Central de Producción de Energía Térmica Urbana con Biomasa en el Sector de Suelo Urbanizable Delimitado SUD-11.

2.- El Decreto de la Alcaldía de Ponferrada de 30 de diciembre de 2021, por el que se otorga a SOMACYL licencia ambiental para la citada actividad.

3.- El Decreto de la Alcaldía de Ponferrada de 30 de diciembre de 2021, por el que se otorga a SOMACYL licencia de obras para la construcción de la referida Central Térmica.

La parte actora solicita la anulación de dichos actos, por considerarlos nulos de pleno derecho o, subsidiariamente, anulables. Es un hecho relevante y no controvertido que estos actos se dictan tras la anulación jurisdiccional firme de unas licencias previas para el mismo proyecto, acordada por la Sentencia nº 71/2020 de este orden jurisdiccional en León y confirmada en apelación por la Sentencia nº 394/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Dicha anulación se fundamentó, principalmente, en la omisión de un trámite ambiental adecuado y en una deficiente información pública. La nueva solicitud de licencias por parte de SOMACYL, según consta en el expediente, tiene por objeto "solventar el defecto de forma" que motivó dicha anulación judicial.

La parte actora articula su demanda sobre varios ejes argumentales. El principal es la existencia de un fraccionamiento ilegal del proyecto, al haberse concedido las licencias impugnadas excluyendo deliberadamente de su objeto y evaluación la red de distribución de calor, que consta de miles de metros de tuberías subterráneas por el dominio público de la ciudad. Sostiene que la central y su red de distribución constituyen una unidad funcional inseparable, y que su tramitación separada es un fraude de ley destinado a eludir los controles urbanísticos y ambientales sobre la totalidad del proyecto ejecutado. Apoya esta tesis en la contradicción existente en el expediente administrativo, donde la fianza por gestión de residuos se calculó sobre el presupuesto total de la obra (más de 2,1 millones de euros), mientras que el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) se liquidó sobre un presupuesto muy inferior (unos 797.000 euros), que excluye explícitamente la red de distribución.

Asimismo, denuncia vicios procedimentales graves, como una información pública nuevamente deficiente, por no haber sometido a conocimiento general el Proyecto de Ejecución completo de 2017 y por haber notificado la apertura del trámite a las asociaciones recurrentes una vez expirado el plazo para alegar. Aduce también la omisión del trámite de audiencia.

Finalmente, plantea motivos de fondo, tales como la necesidad de que el Plan Especial de Infraestructuras, tramitado en paralelo, fuera aprobado con carácter previo a las licencias; la ausencia de una autorización específica para la ocupación del dominio público; la incorrecta calificación del uso como "obra pública vinculada a la producción de energía" cuando se trata, a su juicio, de una red de calefacción colectiva; y la insuficiencia del contenido de la licencia ambiental, que omite valores límite de emisión y no está precedida de la preceptiva autorización como Actividad Potencialmente Contaminadora de la Atmósfera (APCA).

Por su parte, la Administración demandada y la codemandada SOMACYL defienden la plena legalidad de los actos impugnados. Sostienen que la tramitación separada de la central de producción (como instalación) y de la red de distribución (como infraestructura) es la única vía admisible, constituyendo actos administrativos separables con procedimientos distintos y autónomos. Afirman que la red tiene su propia tramitación a través del Plan Especial de Infraestructuras y la correspondiente concesión demanial. Niegan el fraccionamiento indebido, basándose en que la licencia de obras condiciona expresamente su eficacia a la futura aprobación de la ocupación del dominio público.

En cuanto a los vicios de procedimiento, alegan que la información pública fue correcta, pues para la autorización de uso provisional y la licencia ambiental solo era exigible una memoria, no el proyecto de ejecución, y que no se ha generado indefensión material a la parte recurrente, que pudo alegar. Respecto al trámite ambiental, afirman que la actividad está sujeta a comunicación ambiental, pero que por mayor garantía se optó por el procedimiento más riguroso de licencia ambiental. Finalmente, en el plano urbanístico, se remiten a la Sentencia del TSJ de Castilla y León que ya reconoció la viabilidad de autorizar provisionalmente dicho uso en la parcela controvertida.

Delimitadas así las posturas, este Juzgador debe analizar si la actuación administrativa se ha ajustado, o no, al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO.- Sobre el fraccionamiento del proyecto y la exclusión de la red de distribución de las licencias impugnadas.

El motivo central de la impugnación reside en la alegación de un fraccionamiento indebido del proyecto. El principio de unidad, que prohíbe la división artificial de un proyecto en varias partes con el fin de eludir la aplicación de la normativa que correspondería a su verdadera magnitud, es una salvaguarda esencial en el derecho urbanístico y ambiental. Su finalidad es garantizar una evaluación completa, integrada y rigurosa de todas las implicaciones de una actuación.

En el presente caso, resulta incontrovertido que la "Central de Producción de Energía Térmica con Biomasa" y la "Red de Calor" son dos componentes de un único proyecto funcionalmente inseparable. La central carece de objeto y finalidad sin la red que distribuye el calor generado, y la red es inerte sin la central que la alimenta. La propia solicitud de SOMACYL de 4 de junio de 2021 pretendía la legalización de "las obras ya realizadas", remitiéndose al "PROYECTO DE EJECUCIÓN visado el 29 de septiembre de 2017 que 'ya consta en este Ayuntamiento'", proyecto que, como ha quedado acreditado, incluía tanto la central como la red de distribución.

Pese a esta unidad funcional y a la solicitud del promotor, la Administración municipal optó por conceder las licencias impugnadas limitando su objeto exclusivamente a la edificación de la central. La defensa de la Administración, que califica esta separación como la "única vía de tramitación admisible", no resulta convincente. Si bien es cierto que la central y la red pueden requerir títulos habilitantes de naturaleza diversa (licencia urbanística para la edificación, concesión para el uso del dominio público), ello no justifica una evaluación ambiental y urbanística desintegrada. La normativa ambiental, en concreto el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, exige que la documentación técnica describa la actividad o instalación "en su conjunto", precisamente para evitar la minusvaloración de sus efectos acumulados.

La existencia del fraccionamiento queda palmariamente demostrada por una contradicción insalvable en el propio expediente administrativo. Como bien señala la parte actora, el Informe del Arquitecto Municipal de 20 de diciembre de 2021, a efectos de calcular la fianza por gestión de residuos, parte de un Presupuesto de Ejecución Material (PEM) de 2.125.393,10 €, que incluye la totalidad del proyecto. Sin embargo, el Decreto del Alcalde de 30 de diciembre de 2021, al liquidar el ICIO, lo calcula sobre una base imponible de tan solo 797.237,65 €, tras excluir expresamente 1.328.155,45 € correspondientes a la "Red

de Distribución, Tubería preaislada y Seg. y Salud". Esta dualidad de criterios dentro del mismo expediente acredita que la Administración era plenamente consciente de la magnitud real del proyecto, pero decidió limitar el alcance de las licencias de forma artificial.

La cláusula duodécima de la licencia de obras, que condiciona la puesta en funcionamiento "a la aprobación de los proyectos y a la ocupación del dominio público de conformidad con la zonificación establecida en el plan especial", lejos de subsanar el vicio, lo agrava. Dicha cláusula, que no se sustenta en informe técnico alguno, constituye una anómala técnica de "huida hacia adelante", pues otorga una licencia para una parte de un todo, dejando el elemento esencial —la red de distribución— en una situación de alegalidad, pendiente de un Plan Especial futuro y de una concesión demanial aún no tramitada. Se autoriza así una construcción cuyo funcionamiento es jurídicamente incierto, contraviniendo la seguridad jurídica y el principio de buena regulación.

En consecuencia, este Juzgador aprecia que la actuación municipal ha incurrido en un vicio de nulidad al haber fraccionado indebidamente un proyecto único, lo que ha impedido una evaluación integral de sus repercusiones y ha viciado el contenido de las licencias otorgadas.

TERCERO.- Sobre la información pública y los derechos de los interesados.

El trámite de información pública y el de audiencia a los interesados no son meras formalidades, sino elementos nucleares del procedimiento administrativo, cuya correcta observancia es imperativa. Su omisión o realización defectuosa puede acarrear la nulidad del acto si, como ocurre en este caso, se genera una indefensión material.

La parte actora denuncia, y ha quedado acreditado, que en ninguno de los dos trámites de información pública realizados (para la autorización de uso provisional y para la licencia ambiental) se puso a disposición del público el documento técnico principal que definía la actuación en su globalidad: el "PROYECTO DE EJECUCIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN DE RED DE CALOR CON BIOMASA EN PONFERRADA" de 2017. La Administración se defiende argumentando que solo era exigible una "memoria". Si bien formalmente puede ser así, materialmente, para un proyecto de esta envergadura y complejidad, y tratándose de la legalización de una obra ya ejecutada, hurtar al público el conocimiento del proyecto de ejecución completa impide una participación

informada y efectiva, vaciando de contenido la finalidad del trámite.

Más grave aún es el segundo vicio denunciado. Consta en el expediente que la notificación a la parte recurrente sobre la apertura del trámite de información pública de la licencia ambiental se practicó el 17 de diciembre de 2021, mientras que, según certificado obrante en autos, la documentación dejó de estar disponible en la web municipal el día 18 de diciembre, habiendo comenzado el plazo de diez días el 30 de noviembre. Se les notificó, por tanto, cuando el plazo para alegar ya había prácticamente expirado, impidiéndoles de facto el ejercicio de su derecho. Esta circunstancia reviste especial gravedad si se considera que las licencias originales fueron anuladas por el TSJ precisamente por una "información pública [...] notoriamente insuficiente", lo que evidencia una reiteración en la conducta infractora por parte de la Administración que no puede ser amparada.

A lo anterior se suma la omisión del trámite de audiencia a las asociaciones personadas, exigido por el artículo 31 del T.R.L.P.A., lo que consuma la indefensión causada.

Por todo ello, este Juzgador considera que se han producido vicios sustanciales en la tramitación del procedimiento que conculcan los derechos de participación y defensa de los interesados, constitutivos de causa de nulidad de pleno derecho, conforme al artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

CUARTO.- Sobre la necesaria autorización demanial y la exigencia de un Plan Especial previo.

Si bien los motivos ya analizados son suficientes para acordar la anulación de los actos impugnados, abunda en dicha conclusión el análisis de la normativa urbanística y de bienes.

El proyecto, como se ha expuesto, implica una ocupación intensiva del dominio público local (el subsuelo de numerosas calles) para un uso privativo. Dicha ocupación requiere un título habilitante específico, que no puede ser sustituido por una licencia de obras. El artículo 98.3 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León es taxativo al establecer que el Ayuntamiento "denegará las licencias urbanísticas cuyo otorgamiento produzca la ocupación ilegal del dominio público". La licencia de obras impugnada, al autorizar una central cuya única finalidad es servir a una red que carece de título de ocupación, contraviene directamente este precepto.

Asimismo, la propia Administración, al tramitar un "Plan especial de infraestructuras para la implantación de una red de calor", reconoce implícitamente que la ordenación pormenorizada de dicha red requería de un instrumento de planeamiento de desarrollo. La correcta jerarquía normativa y la lógica urbanística imponen que dicho Plan Especial sea aprobado con carácter definitivo antes de que se otorguen las licencias de ejecución que han de ampararse en él. Tramitarlo de forma paralela o posterior a las licencias, como ha hecho el Ayuntamiento, supone una inversión del orden procedural que genera inseguridad jurídica y trata de consolidar por la vía de los hechos una actuación cuya cobertura urbanística integral es aún inexistente.

QUINTO.- Sobre la pretensión relativa a la liquidación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

La representación procesal del Ayuntamiento de Ponferrada, en el Fundamento de Derecho IV, apartado 3º, de su escrito de contestación a la demanda, opuso la falta de legitimación activa de las asociaciones recurrentes para impugnar la liquidación del ICIO practicada en la licencia de obras. Sostenía la defensa de la Administración que, al no ser la acción en materia tributaria de naturaleza pública, las actoras carecían de un derecho o interés legítimo para cuestionar dicha liquidación, interesando la inadmisión del recurso en ese punto concreto.

Ciertamente, dicha excepción procesal, de ser estimada, impediría a este Juzgador entrar a conocer del fondo de la pretensión anulatoria relativa al ICIO. Sin embargo, este óbice ha perdido su objeto por una actuación posterior de la propia parte demandante que pone fin a la controversia en este extremo.

En efecto, en el escrito de conclusiones de la parte actora, concretamente en su conclusión Séptima, se afirma textualmente: "Nuestras alegaciones relativas al ICIO deben decaer [...] Es por ello que esta parte desiste de su 3ª pretensión de la demanda, dado que la misma se ha tornado innecesaria con el reconocimiento municipal de tal fraccionamiento".

Habiéndose producido el desistimiento de la parte actora respecto a esta pretensión concreta, decae la necesidad de que este Juzgador se pronuncie sobre la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la defensa del Ayuntamiento. La desaparición sobrevenida del objeto procesal en este punto específico, por voluntad expresa de la parte que lo introdujo, impide a este órgano judicial entrar a valorar tanto los motivos

de admisibilidad como el fondo del asunto en lo que a la liquidación tributaria se refiere.

Procede, por tanto, tener a la parte recurrente por desistida de su pretensión de anulación de la liquidación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Cabe señalar, no obstante, que la cuestión relativa al cálculo divergente de dicho impuesto ha sido un elemento fáctico de notoria relevancia, utilizado por la actora como indicio para acreditar la existencia del fraccionamiento indebido del proyecto, cuestión que ya ha sido analizada en el Fundamento de Derecho Segundo de esta resolución.

SEXTO.- Estimación del recurso y costas.

Por las razones expuestas en los fundamentos anteriores, procede la estimación del recurso contencioso-administrativo y la anulación de los actos administrativos impugnados por ser contrarios al ordenamiento jurídico. La constatación de vicios de nulidad de pleno derecho como el fraccionamiento del proyecto y la omisión de trámites esenciales hace innecesario, por economía procesal, entrar a analizar el resto de motivos de impugnación planteados en la demanda.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al estimarse íntegramente las pretensiones de la parte recurrente (una vez apreciado el desistimiento en el punto relativo al ICIO), procede imponer las costas procesales a la parte demandada.

Vistos los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación,

FALLO

Que, teniendo por desistida a la parte actora de su pretensión relativa a la anulación de la liquidación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras contenida en el Decreto de la Alcaldía de 30 de diciembre de 2021, DEBO ESTIMAR Y ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ASOCIACIÓN PLATAFORMA BIERZO AIRE LIMPIO y la ASOCIACIÓN DE VECINOS DE COMPOSTILLA contra el AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA y la entidad codemandada SOCIEDAD PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN S.A. (SOMACYL) .

Y, en su virtud, DEBO ANULAR Y ANULO, por ser contrarios al ordenamiento jurídico, los siguientes actos administrativos:

- El Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Ponferrada de 25 de noviembre de 2021, por el que se autorizó con carácter provisional el uso excepcional para la implantación de la Central de Producción de Energía Térmica con Biomasa.
- El Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ponferrada de 30 de diciembre de 2021, por el que se concedió licencia ambiental a la citada instalación (Expediente 4/2021 LA).
- El Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ponferrada de 30 de diciembre de 2021, en lo que respecta al otorgamiento de la licencia urbanística de obras para la referida Central de Producción de Energía (Expediente 107/2021 OBRA).

En consecuencia, SE ORDENA al Ayuntamiento de Ponferrada que proceda a la paralización de la construcción y al cese inmediato de cualquier actividad que se esté desarrollando al amparo de las licencias anuladas.

Todo ello, con expresa imposición de las costas procesales a la parte demandada.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra ella cabe recurso de apelación, que deberá interponerse en el plazo de quince días a partir de su notificación y del cual conocerá la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid.

Para la admisión del recurso habrá de constituirse, acreditándolo ante este juzgado, el "depósito para recurrir", regulado en la DA 15^a de la LOPJ, introducida por L.O. 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos, con inclusión del original en el libro de sentencias, juzgando definitivamente en primera instancia, lo pronuncio, mando y firmo, D. SERGIO ORDUÑA ALONSO, Magistrado del Juzgado Contencioso Administrativo Dos de León. Doy fe.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.