

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **1**

Fecha: **30/09/2025**

Nº de Recurso: **32/2019**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD

VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

En Valencia, a treinta de septiembre de dos mil veinticinco.

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

S E N T E N C I A nº 492

En el recurso contencioso-administrativo número 32/2019, deducido por ASOCIACIÓN CIUDADANA PER L'HORTA frente a la resolución de 17 de diciembre de 2018 de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, de la Generalitat Valenciana, que aprobó definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (BOP de Valencia número 249, de 28 de diciembre de 2018).

Han sido parte demandada la GENERALITAT VALENCIANA y VALENCIA PLATAFORMA INTERMODAL Y LOGÍSTICA S.A.; siendo Magistrada Ponente D^a Desamparados Iruela Jiménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La actora, Asociación Ciudadana per L'Horta, dedujo el recurso contencioso-administrativo frente a la siguientes resoluciones de la Generalitat Valenciana:

—resolución de 17 de diciembre de 2018 de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, que aprobó definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (BOP de Valencia número 249, de 28 de diciembre de 2018).

—y decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, que aprobó el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, la recurrente solicitó el dictado de sentencia que, estimando el recurso, efectuase los siguientes pronunciamientos:

1) Declarase no ser conformes a derecho, nulos y sin efecto:

a) El plan especial de la Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (BOP de Valencia nº 249, de 28 de diciembre de 2018), así como la propia resolución de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de 17 de diciembre de 2018, que lo aprobó definitivamente.

b) El plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia (DOGV nº 8448, de 20 de diciembre de 2018), así como el decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, que lo aprobó, en cuanto a las determinaciones del mismo que inciden en el ámbito concreto ordenado por el PE-ZAL 2018, imponiendo a la Administración demandada, en los términos previstos en el art. 71.1.a) de la LJCA, la obligación de su modificación para mantener en dicho suelo la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección agrícola, y establecer de forma expresa su régimen de protección en razón de integración en la Huerta de Valencia y de los valores presentes en él.

2) Condenase en costas a la Administración demandada y a la codemandada.

TERCERO.- El Abogado de la Generalitat contestó a la demanda por medio de escrito en el que solicitó el dictado de sentencia que desestimase el recurso, con todos los pronunciamientos favorables a esa Administración.

CUARTO.- La codemandada Valencia Plataforma Intermodal y Logística S.A. contestó a la demanda mediante escrito solicitando se dictase sentencia desestimatoria, con imposición de costas a la parte demandante.

QUINTO.- Por la Sala se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicándose las pruebas propuestas por las partes que fueron consideradas pertinentes. Finalizado el trámite de conclusiones, se declaró el pleito concluso, quedando los autos pendientes de votación y fallo.

SEXTO.- En fecha 6 de julio de 2022 la Sala dictó sentencia nº 466/2022 estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo y declarando nulos de pleno derecho la expresada resolución de 17 de diciembre de 2018 y el aludido Plan Especial de la ZAL del Puerto de Valencia, y desestimando el recurso en cuanto a la pretendida nulidad del decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell.

SÉPTIMO.- Mediante STS, 3ª, Sección 5ª, de 30 de octubre de 2024 —recurso de casación número 7928/2022—, el Tribunal Supremo declaró haber lugar a los recursos de casación interpuestos contra la anterior sentencia de esta Sala por la Generalidad Valenciana y por Valencia Plataforma Intermodal y Logística, S.A., y anular parcialmente la sentencia de instancia y devolver las actuaciones a la Sala para el dictado de una nueva sentencia en la que examinase el resto de motivos impugnatorios alegados por la parte actora en su escrito de demanda respecto de la resolución de 17 de diciembre de 2018 de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana —que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia— que no fueron analizados en la aludida sentencia de 6 de julio de 2022 y que estaban fundados en su mayor parte en infracciones del derecho autonómico valenciano.

En lo relativo a la desestimación por esta Sala en esa sentencia de 6 de julio de 2022 del recurso deducido por la actora contra el decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, la antecitada STS de 30 de octubre de 2024 declaró que dicho pronunciamiento no había sido objeto de casación y debía, por tanto, permanecer intangible.

OCTAVO.- Recibida en la Sala la indicada STS, 3ª, Sección 5ª, de 30 de octubre de 2024, se dispuso oír a las partes para que en el término común de cinco días alegasen lo que a su derecho conviniese, señalándose finalmente los autos para votación y fallo del asunto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La resolución de 17 de diciembre de 2018 de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, de la Generalitat Valenciana, aprobó definitivamente, según ha sido ya apuntado, el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (BOP de Valencia número 249, de 28 de diciembre de 2018).

Del contenido de la precitada resolución de 17 de diciembre de 2018 cabe destacar, en lo que a efectos del presente recurso interesa, lo siguiente:

Como antecedentes del plan especial que aprueba.

—aprobación definitiva, por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de 23 de julio de 1998, del Plan Especial de Ampliación del Patrimonio Público del Suelo de la Generalitat Valenciana para el desarrollo de una Zona de Actividades Logísticas en la zona de La Punta del término municipal de Valencia.

—aprobación definitiva, por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de 23 de diciembre de 1999, del Plan Especial modificativo del PGOU de Valencia, con expediente de homologación, para el desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia. En desarrollo de ese plan, se indica en aquella resolución de 17 de diciembre de 2018, las obras de urbanización finalizaron en fecha 15 de noviembre de 2005. Dicho plan especial fue declarado nulo por la STS, 3ª, Sección 5ª, de 17 de junio de 2009, por no haberse emitido en el procedimiento para su aprobación el informe de la Demarcación de Costas del Ministerio de Medio Ambiente previsto en los arts. 112 y 117.2 de la Ley 22/1988, de Costas.

—aprobación definitiva, por nueva resolución del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de 21 de diciembre de 2009, del Plan especial modificativo del Plan General de Valencia, con expediente de homologación, para el desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia. Este segundo plan especial fue declarado nulo por sentencia de esta Sala y Sección nº 303/2013, de 13 de marzo, por no haberse tramitado ex novo el anterior plan especial anulado, de acuerdo con las nuevas exigencias normativas,

tanto urbanísticas como medioambientales. La sentencia fue confirmada en casación por el Tribunal Supremo mediante STS, 3ª, Sección 5ª, de 25 de mayo de 2015.

De la tramitación del plan especial ahora concernido (expediente NUM000), practicada por la Administración aplicando la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTUP), la antecitada resolución de 17 de diciembre de 2018 señala que la Comisión de Evaluación Ambiental, en sesión celebrada el día 21 de mayo de 2015, emitió informe ambiental y territorial estratégico favorable, en el procedimiento simplificado, respecto de ese plan especial.

Por lo que se refiere a su objeto y determinaciones, la resolución de 17 de diciembre de 2018 indica que el objeto del plan especial es la creación de un centro logístico adyacente al Puerto de Valencia, donde concentrar actividades y servicios que confieran valor añadido a las mercancías relacionadas con el tráfico marítimo internacional, tratándose de un área destinada al desarrollo de actividades de almacenamiento, distribución y ensamblaje de mercancías, componentes industriales, materiales y cualquier tipo de productos vinculados, en su mayor parte, con el tráfico marítimo. Especifica aquella resolución que la ZAL del Puerto de Valencia se sitúa al sur del núcleo urbano de Valencia, estando los terrenos clasificados en el vigente PGOU del municipio como suelo no urbanizable de protección agrícola (PA-1). La superficie del sector es de 772.961,17 m², encontrándose el ámbito, en el estado actual, completamente urbanizado. El ámbito del plan especial, agrega la repetida resolución de 17 de diciembre de 2018, constituye, a efectos de ordenación, una zona urbanizada de uso dominante industrial. El plan se formula para establecer la ordenación urbanística de una actuación de interés general, como es la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, y modifica la ordenación estructural establecida en el planeamiento general, a tenor del art. 19.2, en relación con el art. 63.2, de la LOTUP.

Más concretamente, del aludido informe ambiental y territorial estratégico emitido por la Comisión de Evaluación Ambiental en fecha 21 de mayo de 2015, dicha resolución de 17 de diciembre de 2018 destaca lo siguiente: "Visto que el Plan Especial evaluado se ajusta al ámbito delimitado por el Plan Especial para la ampliación del Patrimonio Público de suelo para desarrollo de una Zona de Actividades Logísticas, aprobado definitivamente por Resolución de 23 de julio de 1998; y visto que dicho ámbito se encuentra actualmente, en su totalidad, transformado por obras de urbanización, y que son las recogidas en el Plan Especial ahora tramitado. Según establece el art. 51 de la LOTUP, por considerar, de acuerdo con los criterios del Anexo VIII de esta ley, que el Plan Especial evaluado no influye en otros planes o programas; no tiene incidencia en el modelo territorial vigente en el municipio ni produce incremento en el consumo de recursos; no supone afección sobre elementos del patrimonio natural y, teniendo en consideración los informes emitidos; se puede concluir que el Plan Especial no presenta efectos significativos sobre el medio ambiente y por tanto se somete al procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificado".

La expresada resolución de 17 de diciembre de 2018 afirma, asimismo, que la ZAL se urbanizó al amparo de un documento de planeamiento aprobado y posteriormente anulado. Los terrenos del ámbito del Plan Especial están, agrega, en la situación básica de suelo urbanizado, de conformidad con el art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, puesto que tienen instaladas las infraestructuras y servicios necesarios para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones previstos en el plan especial, estando tales infraestructuras y servicios operativas o bien solo se requiere su conexión con las instalaciones existentes en el entorno, cumpliéndose también la condición del art. 21.3.a) de ese RDL, por haber sido los terrenos urbanizados en ejecución del plan especial vigente en el momento de la ejecución de las obras. El ámbito de la actuación, insiste aquella resolución, constituye una zona urbanizada, puesto que cuenta con todos los servicios urbanísticos conforme al art. 25.2.b) de la LOTUP, por lo que, en aplicación del art. 28 de la misma ley, tienen la condición jurídica de solar, al estar dotadas de los servicios urbanísticos establecidos en el art. 177 de esa ley, adecuados para acoger los usos previstos.

SEGUNDO.- La sentencia nº 466/2022 de esta Sala y Sección, tal como ha sido ya dicho, estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo y declaró nulos de pleno derecho la expresada resolución de 17 de diciembre de 2018 y el Plan Especial de la ZAL del Puerto de Valencia, y desestimó el recurso en cuanto a la pretendida nulidad del decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell.

Para declarar la nulidad del Plan Especial de la ZAL definitivamente aprobado por tal resolución de 17 de diciembre de 2018, la Sala se remitió en esa sentencia nº 466/2022 a la fundamentación jurídica de su sentencia nº 216/2022, de 31 de mayo de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 41/2019, que ya había declarado nulo dicho plan especial a tenor de los arts. 47.2 de la Ley 39/2015 y 71.1.a) de la Ley 29/1998, por haberse tramitado por la Administración autonómica evaluación ambiental estratégica simplificada, y no ordinaria como exigía el art. 7 de la Ley 21/2013, por lo que, en consecuencia, el plan era contrario al art. 9 de esta ley.

La declaración de nulidad de pleno derecho del Plan Especial de la ZAL por el motivo expuesto, agregaba la sentencia nº 466/2022, hacía innecesario que la Sala entrase a analizar los demás motivos impugnatorios esgrimidos por la parte actora en apoyo de sus pretensiones, al ofrecerse ya por el Tribunal razones que por sí solas eran suficientes para fundar su pronunciamiento estimatorio del recurso en ese particular.

La repetida sentencia nº 466/2022, por otro lado, desestimó el recurso contencioso-administrativo deducido por la parte actora frente al decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell.

TERCERO.- Por su parte, la STS, 3ª, Sección 5ª, de 30 de octubre de 2024 —recurso de casación número 7928/2022—, casó la referida sentencia nº 466/2022 de esta Sala y Sección y la anuló parcialmente, en cuanto al pronunciamiento relativo a la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la actora frente a la resolución de 17 de diciembre de 2018 de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Dicha STS de 30 de octubre de 2024, que reprodujo los argumentos expresados en la STS, 3ª, Sección 5ª, de 12 de marzo de 2024 —recurso de casación número 5113/2022—, por considerar que se trataba de recursos sustancialmente idénticos, entendió que era conforme a derecho que en la tramitación del Plan Especial de la ZAL la Administración autonómica emitiera, como así hizo, evaluación ambiental estratégica simplificada. En lo que a efectos de la presente sentencia importa, cabe destacar la siguiente fundamentación jurídica ofrecida por el TS en aquellas sentencias:

—lo trascendental a efectos de resolver recurso de casación consistía en valorar si las determinaciones y ámbito de actuación del Plan Especial recurrido afectaban o no al medio ambiente y en qué medida incidían en él, ya que los motivos por los que la Administración autonómica tramitó la EAE no por el procedimiento ordinario sino por el simplificado venían configurados, tal y como constata la sentencia de instancia y se reconocía expresamente en la resolución impugnada por la que se aprobó definitivamente el Plan Especial de la ZAL del Puerto de Valencia, por el hecho de que éste operaba sobre un suelo ya transformado en su totalidad por las obras de urbanización ejecutadas, por lo que la Administración entendió que dicho plan no presentaba efectos significativos sobre el medio ambiente, con independencia de la naturaleza, carácter y determinaciones del Plan Especial.

—en abstracto, un plan especial de las características, extensión, naturaleza y determinaciones que poseía el Plan Especial de la ZAL del Puerto de Valencia encajaba dentro del supuesto de hecho contemplado para el procedimiento ordinario en el art. 6.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental; sin embargo, en este caso concurrían circunstancias muy especiales que permitían sortear el efecto anulatorio establecido en el art. 9 de la precitada Ley 21/2013. En este sentido, había que tener especialmente en cuenta el tiempo transcurrido desde la aprobación del primer Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (23 de diciembre de 1999) y su anulación por la STS de 17 de junio de 2009, sin que durante el citado intervalo de tiempo el plan hubiese recibido ningún pronunciamiento judicial desfavorable. Durante todo ese tiempo (diez años), el Plan había gozado de presunción de legalidad, sin que se adoptara ninguna medida cautelar de suspensión de sus efectos, por lo que se había procedido legítimamente a ejecutar las obras de urbanización, que finalizaron en fecha 15 de noviembre de 2005.

—a ello se unía la inmodificabilidad de la situación fáctica producida en ejecución del Plan Especial cuya ilegalidad había sido declarada posteriormente. Desde la aprobación del primer plan (año 1999) hasta la anulación del último (año 2022) habían transcurrido 23 años y era evidente que a la Administración ya no le era posible ejercer sus potestades de restauración del orden urbanístico, reponiendo el estado del suelo al previsto en el PGOU de Valencia (suelo rústico con destino agrícola), que era el que formalmente le correspondía tras la anulación del Plan Especial, pues la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia estaba ya totalmente desarrollada urbanísticamente y tenía una enorme extensión. Ni social ni económicamente sería aceptable hacer obras de restauración del suelo para que recuperara su condición de rústico con destino agrícola para inmediatamente a continuación aprobar un nuevo Plan por el que se proceda a urbanizar esos mismos terrenos atendido el interés público de desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia. Era indudable que esa intangibilidad incidía como hecho determinante en la tramitación y aprobación del nuevo Plan Especial en el año 2018.

—por lo que se refería a la normativa ambiental aplicada al planeamiento urbanístico, si bien ésta trataba de imponer la elección de la opción menos lesiva para el medio ambiente, a cuyo efecto se establecía, instrumentalmente, el procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, en el presente caso, sin embargo, solo había una opción posible, que venía impuesta por el aludido hecho determinante consistente en la existencia de una urbanización consolidada realizada al amparo del Plan Especial de 1999, que era una situación fáctica de la que necesariamente se deducía un efecto jurídico del que no podía prescindir el planificador del año 2018 y que servía para justificar la utilización del procedimiento abreviado de la evaluación

ambiental estratégica (positiva). Al no ser posible una transformación del suelo perdía su sentido la tramitación de la evaluación ambiental estratégica por el procedimiento ordinario, cuya finalidad era anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que podían comprometer negativamente al medio ambiente, valorando al efecto posibles alternativas en el proceso de transformación del suelo desde la perspectiva ambiental. En el supuesto de autos, la transformación ya se había producido y consolidado en ejecución de un Plan anterior.

—la decisión de la Administración autonómica de tener presente la situación urbanística de los terrenos objeto del Plan Especial de la ZAL realmente existente se fundaba, además, en razones de interés público. Como se indicaba en la memoria justificativa del Plan Especial, “Se constata el interés general que supone la creación de una zona de actividades logísticas que potencia el papel de la ciudad de Valencia como nodo de la red transeuropea de transportes. En el informe de la Autoridad Portuaria de Valencia, de 13 de abril de 2018, se indica que la demanda de suelo logístico viene siendo una demanda permanente de la Comunidad Portuaria hacia la Autoridad Portuaria de Valencia; y no la posición del puerto de Valencia como ‘HUB interoceánico’; constituye un elemento dinamizador de la economía regional, estimándose una generación de 2.600 empleos directos y 6.500 empleos indirectos. La ubicación de la ZAL cercana al Puerto de Valencia incide positivamente en cuando a los menores costes de transporte de las mercancías que se manipulan en los almacenes allí ubicados”.

—por las razones expuestas se podía entender suficientemente justificado el planteamiento del planificador de considerar que el suelo afectado por el Plan Especial se encontraba en la situación básica de suelo urbanizado, de conformidad con el art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, y estimar, desde el punto de vista urbanístico, que los terrenos eran suelo urbano al amparo del art. 28 en relación con el art. 25.2.b) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, de aplicación en el momento de aprobarse el Plan Especial en el año 2018. Y sobre la constatada realidad física de esos terrenos, había que considerar, además, la escasa afección ambiental que conllevaba el Plan Especial, dado que sus determinaciones venían a consolidar las obras de urbanización en su día ejecutadas sin producir una alteración esencial respecto de la realidad existente, por lo que, en consecuencia, estaba justificada la utilización del procedimiento simplificado de la evaluación ambiental estratégica.

—en suma, la respuesta a la cuestión de interés casacional planteada por el TS en el recurso de casación fue la siguiente: “La situación fáctica del suelo (suelo urbanizado), obtenida en su totalidad por la ejecución de un plan urbanístico posteriormente anulado, puede producir el efecto jurídico determinante de la elección de la modalidad de evaluación ambiental estratégica por el procedimiento simplificado y no por el ordinario siempre que, atendido el tiempo transcurrido y la consolidación de la urbanización, esa situación imposibilite a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido o resulten dichas medidas excepcionalmente costosas social y económicamente, siempre que no exista la posibilidad material ni jurídica de elegir otra alternativa distinta de la existente desde la perspectiva medioambiental y concurren especiales razones de interés público que justifiquen la actividad planificadora”.

CUARTO.- En la presente sentencia, la Sala, de conformidad con lo mandado por el TS en la antecitada sentencia de 30 de octubre de 2024, ha de examinar el resto de motivos impugnatorios alegados por la parte actora en su escrito de demanda (al margen del ya analizado) relativos a la resolución de 17 de diciembre de 2018 de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana que no fueron objeto de enjuiciamiento por la Sala en la sentencia de 6 de julio de 2022 (por considerarlo innecesario, al ofrecerse ya por el Tribunal razones que por sí solas eran suficientes para fundar su pronunciamiento), y que el Tribunal Supremo tampoco entró a analizar por entender que se trataba de motivos que estaban fundados en su mayor parte en infracciones del derecho autonómico valenciano. Los motivos de impugnación aducidos por la demandante relativos al decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, que aprobó el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, no son objeto de esta sentencia, puesto que, según declaró la antecitada STS de 30 de octubre de 2024, los pronunciamientos al respecto contenidos en la sentencia nº 466/2022 debían permanecer intangibles.

Para dar respuesta a las cuestiones planteadas en aquellos motivos impugnatorios, la Sala, además de tener en cuenta las alegaciones de las partes, los datos obrantes en el expediente administrativo y las pruebas practicadas en los presentes autos, se va a basar en la fundamentación jurídica de la repetida STS de 30 de octubre de 2024 transcrita, así como en los razonamientos de la STS, 3ª, Sección 5ª, de 12 de marzo de 2024 —recurso de casación número 5113/2022—, que fue completada por auto de 13 de abril de 2024 (cuya denegación de rectificación/complemento fue acordada por auto de 29 de mayo de 2024), ya que, como expresamente señaló dicha STS de 30 de octubre de 2024 cuando reprodujo los argumentos contenidos en aquella otra sentencia precedente, ambos recursos son sustancialmente idénticos. Ese auto del TS de 30 de octubre de 2024 que completó la aludida STS de 30 de octubre de 2024, resuelve, se anticipa ya, muchas

de las cuestiones suscitadas en el presente litigio por la parte actora, debiendo estar la Sala, por tanto, a los razonamientos ofrecidos por el Tribunal Supremo.

Las cuestiones planteadas por la parte demandante pendientes de obtener respuesta jurisdiccional son las siguientes:

- 1.- falta de acreditación en el expediente administrativo de la existencia de otros emplazamientos idóneos próximos a la ciudad de Valencia para ubicar la ZAL. Ausencia de acreditación por la Administración de la alternativa elegida para emplazarla.
- 2.- falta de estudio que justifique adecuadamente la viabilidad económica del Plan Especial de la ZAL.
- 3.- omisión del trámite de consulta previa exigido por el art. 133 de la Ley 39/2015.
- 4.- ausencia de estudio de paisaje.
- 5.- necesidad de proteger el PE-ZA- 2018, como suelo no urbanizable, los singulares elementos de interés cultural, arquitectónico, histórico y paisajísticos presentes en su ámbito.
- 6.- incremento por el Plan Especial de la ZAL de la edificabilidad del sector, sin contener una valoración de la incidencia de ese incremento sobre otros parámetros urbanísticos, lo que vulnera los preceptos de la LOTUP que regulan dicha incidencia.
- 7.- infracción de la legislación ferroviaria y de la legislación de carreteras.
- 8.- incorrecto dimensionado del sector.

Se oponen la administración demandada y la parte codemandada a las alegaciones y pretensiones de la demandante y sostienen, en lo esencial, que la resolución impugnada es conforme a derecho.

QUINTO.- Ha de ser rechazada, en primer lugar, la alegación de la demandante acerca de la falta de acreditación en el expediente administrativo de la existencia de otros emplazamientos idóneos próximos a la ciudad de Valencia para ubicar la ZAL. La precitada STS, 3ª, Sección 5ª, de 12 de marzo de 2024 –recurso de casación número 5113/2022–, dio expresa respuesta a esa cuestión, considerando, en los siguientes términos, que la ubicación de la ZAL cercana al Puerto de Valencia era plenamente idónea:

“Esa decisión de la Administración de tener presente la situación urbanística realmente existente se funda, además, en razones de interés público. A estos efectos se ha de indicar que en la memoria justificativa del Plan Especial se dice: ‘Se constata el interés general que supone la creación de una zona de actividades logísticas que potencia el papel de la ciudad de Valencia como nodo de la red transeuropea de transportes. En el informe de la Autoridad Portuaria de Valencia, de 13 de abril de 2018, se indica que la demanda de suelo logístico viene siendo una demanda permanente de la Comunidad Portuaria hacia la Autoridad Portuaria de Valencia; y no la posición del puerto de Valencia como “HUB interoceánico”; constituye un elemento dinamizador de la economía regional, estimándose una generación de 2.600 empleos directos y 6.500 empleos indirectos. La ubicación de la ZAL cercana al Puerto de Valencia incide positivamente en cuando a los menores costes de transporte de las mercancías que se manipulan en los almacenes allí ubicados”.

A la vista de ese razonamiento del TS, que vincula a la Sala al dictar la presente sentencia, no cabe entrar a analizar el dictamen pericial adjuntado por la actora con su demanda para tratar de acreditar la inadecuación del emplazamiento elegido por la Administración para la ZAL (suelo de La Punta).

Por otra parte, invoca la demandante la ausencia de justificación por la Administración en la EAE de la alternativa elegida para emplazar la ZAL. También esta cuestión fue explícitamente respondida por el Tribunal Supremo en el auto de 13 de abril de 2024 que completó la referida STS de 12 de marzo de 2024, en el que indicó lo siguiente:

“Ya hemos señalado en esta sentencia que la Administración optó por el procedimiento simplificado de EAE porque no era posible plantear alternativas a la realmente existente por razón de la inmodificabilidad de los terrenos ya urbanizados y hemos considerado correcta esta decisión, luego ningún sentido tiene el planteamiento de la parte de tratar de retrotraerse en la comparación a una situación inexistente y que no es posible recuperar sin un gran costo social, económico e incluso ambiental”.

SEXTO.- Tampoco puede prosperar la alegación de la demandante en torno a la falta de estudio que justifique adecuadamente la viabilidad económica del Plan Especial de la ZAL, alegato que funda en el dictamen pericial emitido a su instancia por el catedrático de la Universidad de Valencia, D.Cecilio (documento nº 36 de la demanda, aportado en DVD), cuyas conclusiones, sostiene la demandante, ponen de relieve el inadecuado análisis en el plan especial de su viabilidad económica y la falta de rigor del estudio redactado por la administración actuante.

Del examen del aludido dictamen pericial se desprende que su autor funda sus conclusiones principalmente en los siguientes hechos: por un lado, en que el emplazamiento de la ZAL aprobado por la Administración no tiene en cuenta la relación entre los impactos económicos y los impactos sociales y ambientales del Plan de Desarrollo ZAL Puerto de València, aspecto éste que en la actualidad es fundamental para hacer una valoración adecuada y suficientemente completa de cualquier plan de desarrollo; y, por otro lado, en que en el estudio redactado por la administración no se realiza un análisis coste-beneficio que exigiría utilizar, entre otros datos, los diferentes proyectos alternativos al proyecto presentado.

Pues bien, habiendo quedado ya refutados en el fundamento jurídico precedente de esta sentencia los mencionados hechos en que basa esencialmente aquel perito las conclusiones de su dictamen, es evidente que esa prueba de parte carece de eficacia probatoria para desvirtuar el estudio económico efectuado por la Administración obrante en el expediente.

SÉPTIMO.- Alega la demandante la vulneración por la Administración del art. 133 de la Ley 39/2015, al haber omitido la Administración el trámite de consulta previa exigido por ese precepto legal.

Aun partiendo de la consideración de que esa ley resultaba de aplicación al expediente NUM000 (las partes demandadas niegan lo niegan basándose en razones temporales), la alegación de la actora ha de ser en todo caso desestimada, por los motivos que seguidamente pasa la Sala a explicar.

Ha de comenzarse recordando, a propósito de la tramitación de las disposiciones de carácter general (los planes urbanísticos tienen, según reiterada jurisprudencia, la naturaleza de disposiciones generales), la distinción entre el trámite de consulta pública previo a la elaboración de la norma reglamentaria, de un lado, y los trámites de audiencia e información pública, de otro lado.

Como destaca, entre otras, la STS, 3ª, Sección 2ª, de 31 de enero de 2023 —recurso de casación número 4791/2021—, el trámite de consulta pública previo se realiza en una fase inicial, cuando aún no hay un texto normativo o reglamentario definido, permitiendo la incorporación de ideas desde su origen, mientras que los trámites de audiencia e información pública tienen lugar cuando ya existe un borrador de la norma, con el objetivo de revisar y mejorar un marco

previamente establecido.

Sentado lo anterior, ha de partirse, para determinar si la Generalitat Valenciana venía obligada con carácter previo a la incoación del procedimiento para la aprobación del PE-ZAL 2018 a practicar el trámite de consulta pública previa contemplado en el art. 133 de la Ley 39/2015, de lo establecido en la disposición adicional primera.1 de esa ley, a cuyo tenor “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.

Sobre el contenido y alcance de dicha disposición adicional primera.1 se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal Supremo, siendo de citar aquí la STS, 3ª, Sección 5ª, de 6 de febrero de 2023 —recurso de casación número 1337/2022—, cuya doctrina se reproduce en otras sentencias posteriores, entre ellas en la reciente STS, 3ª, Sección 5ª, de 26 de junio de 2025 —recurso de casación número 1387/2022—, dictadas en asuntos en los que la cuestión de interés casacional consistía en determinar si era obligado que en la elaboración de los instrumentos del planeamiento se habilitase el trámite previo de participación ciudadana contemplado en el art. 133 de la Ley 39/2015. Se trataba, en definitiva, de esclarecer si en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbana regía, en cuanto a su tramitación, lo establecido en la ley de procedimiento administrativo general.

De la fundamentación de dicha STS de 6 de febrero de 2023 cabe destacar, en lo que ahora interesa, los siguientes razonamientos:

—el TS centra el debate, más que en el aludido art. 133 de la Ley 39/2015, en la disposición adicional primera.1 de la misma ley, acerca de la cual indica que viene a completar el ámbito de aplicación de la propia ley, y que su ámbito subjetivo de aplicación se delimita en función de la materia a que afecta la concreta actividad administrativa.

—la repetida Ley 39/2015 no contiene un régimen acabado del procedimiento, sino que, siguiendo el mandato establecido en el art. 105.c), en relación con el art. 149.1º-18ª, de la Constitución, contempla una serie de principios generales que exceden de la mera dinámica de un procedimiento en sentido estricto de sucesión de actos, sin perjuicio de que también se haga una referencia más detallada a esa faceta en el Título IV. Es importante destacar, señala el TS, que el régimen que se regula en la mencionada disposición adicional primera.1 hace referencia a «trámites» y, en esa salvedad, se remite a la existencia de leyes especiales, por razón de la materia, que establezcan trámites distintos o adicionales, simplificando el ámbito objetivo de la ley

respecto de la confusión que había generado la materia en la Ley 30/1992. Dicha regla, puntualiza el TS, no hace sino seguir el principio general en materia de vigencia de normas sobre la primacía de la ley especial sobre la general, debiendo en todo caso las especialidades venir impuestas en leyes, sin posibilidad de establecerse por vía reglamentaria.

—no resultaba de aplicación lo declarado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, porque lo examinado por el TC en aquel supuesto era la aplicación del art. 133 de la Ley 39/2015 en relación a la normativa general sobre el procedimiento de aprobación de las disposiciones generales, mientras que en el caso analizado por el TS el debate se centraba en si había de regir la normativa de procedimiento general o la especial para la aprobación de unos instrumentos de ordenación que formalmente debían considerarse de naturaleza reglamentaria. Y ese debate venía impuesto porque la propia regulación sectorial contemplaba minuciosamente el procedimiento para la aprobación de tales instrumentos de ordenación, regulación que desplazaba la aplicación del procedimiento —en realidad, principios generales— establecido en la ley general de procedimiento administrativo.

—una vez sentada la regulación especial sobre la concreta materia objeto de ordenación, sus preceptos deben ser observados con independencia de la Administración que deba aplicarlos, ya que, si conforme al reparto competencial se ha establecido que esa materia concreta es de competencia autonómica, también los procedimientos de aprobación de sus instrumentos de ordenación son de competencia de la comunidad autónoma, siendo su normativa la que debe ser aplicada en un doble sentido: de una parte, en su aspecto subjetivo, es decir, que regirá con independencia de la Administración que deba aplicar la norma; y, de otra parte, que esa normativa especial desplaza, en lo que no se declare expresamente, la normativa general de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

—en suma, concluye el Tribunal Supremo en esa STS de 6 de febrero de 2023, si la legislación sectorial de la comunidad autónoma contempla una normativa que regula minuciosamente la materia estableciendo un procedimiento específico y completo para la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación, ello comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales.

Pues bien, todo lo expuesto por el Tribunal Supremo en dicha sentencia de 6 de febrero de 2023 transcrita resulta de plena aplicación al caso de autos: la LOTUP regulaba (como actualmente el TRLOTUP) un procedimiento específico y completo para la tramitación de los planes sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada, y hasta la modificación operada por la Ley 1/2019 aquella ley no contemplaba la realización de un trámite de consulta pública previa a la elaboración de esos planes. Ha de estarse, en consecuencia, al procedimiento especial autonómico en virtud de la disposición adicional primera.1 de la repetida Ley 39/2015 y de la interpretación que de esa DA efectúa la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes transcrita.

Se impone, por tanto, la desestimación de la alegación de la parte demandante acerca de la pretendida nulidad del expediente NUM000 basada en la vulneración por la Administración del art. 133 de la Ley 39/2015.

OCTAVO.- Tampoco puede ser acogida la alegación de la actora referida a la ausencia en el Plan Especial de la ZAL de estudio de paisaje, exigido, según afirma aquélla, por el art. 6.4.a) y b) de la LOTUP. La demandante, fundándose en ese precepto, sostiene que en el plan se emitió, como uno de los estudios complementarios, un estudio de integración paisajística, cuando debió efectuarse un estudio de paisaje.

Las propias argumentaciones empleadas por la actora en su demanda para fundar su alegación conducen a su desestimación: aduce al respecto que el Plan Especial de la ZAL necesitaba de evaluación ambiental y territorial estratégica ordinaria. Y como ha sido ya apuntado, el Tribunal Supremo ha declarado ajustado a derecho que en la tramitación de ese plan especial la Administración autonómica emitiera evaluación ambiental estratégica simplificada.

NOVENO.- Manifiesta la demandante, por otro lado, la necesidad de proteger, según la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/1998, de Patrimonio Cultural Valenciano, y las directrices 54.2.d), 56.a) y b), y 58.3 y 7, de la ETCV, el suelo afectado por la ordenación en razón de la presencia en su ámbito de singulares elementos de interés cultural, arquitectónico, histórico y paisajísticos.

También esta alegación ha de ser rechazada. La actora la anuda, por un lado, a elementos patrimoniales que estaban protegidos en dos planes urbanísticos —plan especial aprobado en el año 2006 para el subámbito de la Senda de Llorca y su entorno, y PRI de mejora de tres manzanas del ámbito del Plan Especial de la ZAL—, que, como ella misma admite, devinieron nulos por efecto de la declaración jurisdiccional del PE-ZAL 1999; y, por otro lado, a elementos patrimoniales comprendidos en el ámbito del Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia aprobado por decreto 219/2018, del Consell, el cual, cabe reiterarlo,

no es objeto de esta sentencia, por cuanto, tal como declaró la repetida STS de 30 de octubre de 2024, los pronunciamientos contenidos al respecto en la sentencia nº 466/2022 debían permanecer intangibles.

DÉCIMO.- Aduce la demandante, en otro orden de cosas, la falta de justificación del incremento por el PE-ZAL 2018 de la edificabilidad del sector si se compara con el PE-ZAL 1999, no conteniendo el nuevo plan especial una valoración de la incidencia de ese incremento sobre otros parámetros urbanísticos del mismo ámbito que había sido objeto de la anterior ordenación anulada, por lo que el plan impugnado vulnera los preceptos de la LOTUP que regulan dicha incidencia.

Esta alegación tampoco puede ser acogida. Como explica la codemandada en su contestación a la demanda basándose en los datos que maneja obrantes en el expediente administrativo, el planteamiento de la cuestión por la actora parte de una premisa errónea cual es comparar magnitudes heterogéneas. Es cierto, como afirma la demandante, que la superficie total del plan especial aprobado por la resolución de 17 de diciembre de 2018 es de 772.961 m²s, pero la superficie total del plan aprobado en el año 1999 y después declarado nulo no es de 683.231 m²s, sino que ésta es la superficie del sector tras restarle los accesos al Puerto y los m² de la autovía V-15.

Con ello quedan rebatidas, sin más, las argumentaciones de la demandante sobre la cuestión.

UNDÉCIMO.- Las alegaciones en torno a la infracción por el PE-ZAL 2018 de los arts. 14.1 y 2 y 15.2 de la Ley 38/2005, del Sector Ferroviario, y del art. 23.1 de la Ley 25/1988, de Carreteras, no pueden tampoco prosperar: la actora las fundamenta en que el suelo del ámbito de la ZAL es un suelo no urbanizable; pero, como señala la STS de 30 de octubre de 2024, se trata de terrenos que “materialmente dejaron de ostentar las características ínsitas para ser clasificados por el PGOU de Valencia como suelo no urbanizable de protección agrícola y, pasaron a tener materialmente las características propias del suelo urbano”.

DECIMOSEGUNDO.- Por último, en relación con el motivo impugnatorio de la actora consistente en la dimensión insuficiente del ámbito del Plan Especial de la ZAL para la actividad logística a desarrollar, ha de recordarse a aquélla que el emplazamiento de la ZAL en la zona de La Punta, de Valencia, trae su causa del Plan Especial de Ampliación del Patrimonio Público del Suelo de la Generalitat Valenciana para el desarrollo de una Zona de Actividades Logísticas en la zona de La Punta del término municipal de Valencia aprobado por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de 23 de julio de 1998, que establecía esa zona urbana como el emplazamiento reservado para el desarrollo de la ZAL del Puerto de Valencia.

DECIMOTERCERO.- Procede, a resultas de todo lo fundamentado, la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

DECIMOCUARTO.- 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 hecho y de derecho que para la parte actora ha podido presentar el caso en cuestión.

Por cuanto antecede,

FALLAMOS

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 32/2019, deducido por Asociación Ciudadana per L'Horta frente a la resolución de 17 de diciembre de 2018 de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, de la Generalitat Valenciana, que aprobó definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (BOP de Valencia número 249, de 28 de diciembre de 2018).

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.