

El Alto Tribunal dispone que es posible que la aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales de urbanismo

[27/01/2026](#) - [Jurisprudencia](#) - [Tribunal Supremo](#)

Se establece por el TS que no es exigible en todo caso la previa aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios -DEUP- para iniciar la elaboración de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, sino que puede simultanearse la tramitación administrativa de ambos procedimientos, siempre y cuando la aprobación de la DEUP preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes y que las determinaciones sustantivas de la delimitación así aprobada hayan sido tenidas en cuenta debidamente en la tramitación del Plan e incorporadas finalmente en la posterior aprobación definitiva del Plan Especial o instrumento equivalente.

Iustel

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 5

Fecha: 05/11/2025

Nº de Recurso: 1970/2023

Nº de Resolución: 1411/2025

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.411/2025

En Madrid, a 5 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 1970/2023, interpuesto por la Autoridad Portuaria de Alicante, representada y defendida por la Abogacía del Estado, y por la Generalitat Valenciana, representada y asistida por Abogada de sus servicios jurídicos, contra la sentencia n.º 684/2022, de 1 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que estimó el recurso n.º 22/2020.

Ha sido parte recurrida D. Marcos, representado por la procuradora Dña. Elena Gil Bayo, asumiendo su propia asistencia letrada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La Resolución de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de fecha 26 de noviembre de 2019 (expte. NUM000) acordó: “1) Aprobar definitivamente la Modificación Puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, para la modificación de las determinaciones en los Sectores 3TL y 3PL, que pasan a denominarse Sector 3NL, y en el Sector 3MP. [...]”.

La representación procesal de D. Marcos interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, que fue estimado en la sentencia n.º 684/2022, de 1 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, cuyo fallo establece:

“1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 22/2020, deducido por D. Marcos frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de noviembre de 2019, que aprobó definitivamente la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, para la modificación en los sectores 3TLy 3PL, pasando a denominarse sector 3NL, y en el sector 3PM.

2.- Declarar nulos el expresado acuerdo autonómico de 26 de noviembre de 2019 y la aludida modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, por ser contrarios a derecho.

[...]”.

SEGUNDO.-Contra la referida sentencia prepararon recurso de casación las representaciones procesales de la Autoridad Portuaria de Alicante y de la Generalitat Valenciana, que la Sala de instancia tuvo por preparado en auto de fecha 24 de febrero de 2023 al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de las partes.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por auto de fecha 16 de noviembre de 2023 acordó:

“1.º)Admitir el recurso de casación n.º 1970/2023, preparado por la Abogacía del Estado y por la Abogada de la Generalitat Valenciana contra la sentencia de 1 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso-administrativo n.º 22/2020.

2.º)Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si es exigible la previa aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios para iniciar la elaboración de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, o si, por el contrario, puede simultanearse la tramitación administrativa de ambos procedimientos, siempre y cuando la aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes. [...]”.

Y a tal efecto, el citado auto identifica como normas que, en principio, serán objeto de interpretación los “artículos 56.1 y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.”

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente

trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

CUARTO.-Abierto el trámite de interposición del recurso, la representación procesal de la Autoridad Portuaria de Alicante (Abogacía del Estado) presentó escrito de fecha 16 de enero de 2024 con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y terminando suplicando a la Sala:

“[...] que teniendo por presentado este escrito y por interpuesto el recurso de casación, previos los trámites oportunos, fije doctrina en los términos que propugnamos en el apartado tercero del presente escrito y dicte Sentencia por la que estime el recurso, revocando la sentencia recurrida de conformidad con lo reseñado en nuestro 4.”

QUINTO.-La Abogada de la Generalitat Valenciana presentó con fecha 25 de enero de 2024 escrito de interposición de recurso de casación con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y suplicando a la Sala:

“[...] que tenga por presentado este escrito, que se sirva admitirlo y que, conforme a lo expuesto en el mismo, dicte sentencia:

*Que estime el recurso de casación, que case y anule la Sentencia 684/2022, de 1 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera.

* Que declare la procedencia de desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 01/22/2020, interpuesto contra al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de noviembre de 2019, que aprobó definitivamente la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, para la modificación en los sectores 3TL y 3PL, pasando a denominarse sector 3NL, y en el sector 3PM. Que confirme y declare ajustada a derecho la regulación contenida en el citado Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell.

* Que fije doctrina declarando:

"Que el término "formulación" que emplea el art. 56.2.a) Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante hace referencia a la aprobación definitiva del Plan Especial o su modificación, de modo que puedan simultanearse los procedimientos de tramitación del Plan Especial o su modificación y la DEUP que le da cobertura".

SEXTO.-La representación procesal de D. Marcos se opuso a los recursos de casación interpuestos de contrario mediante escrito presentado el 15 de marzo de 2024, en el que terminaba suplicando a la Sala:

“[...] Que tenga por presentado este escrito y proceda a desestimar el recurso de casación interpuesto por la adversa, contra la Sentencia n.º 684/2022, de 1 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, en el Procedimiento Ordinario n.º 01/22/2020.”.

SÉPTIMO.-De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública, quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento.

OCTAVO.-Por providencia de 13 de octubre de 2025 se señaló para la deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 4 de noviembre de 2025, en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso. De la resolución administrativa y de las Sentencias del Juzgado y de la Sala de Instancia.

1.1. Es objeto de impugnación en este recurso de casación la sentencia n.º 684/2022, de 1 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que estimó el recurso n.º 22/2020.

Esta sentencia estimó totalmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de noviembre de 2019, que aprobó definitivamente la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, para la modificación en los sectores 3TLy 3PL, pasando a denominarse sector 3NL, y en el sector 3PM, que declaró nulo.

1.2. La Sala de instancia anuló el acuerdo impugnado, en síntesis, en base a los siguientes fundamentos:

“[...] TERCERO.-La alegación relativa a la nulidad de la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante por vulneración del art. 56 del RDL 2/2011 -por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante- la desarrolla el demandante en los siguientes términos: la formulación de dicha modificación puntual del plan especial por la Autoridad Portuaria de Alicante tuvo lugar cuando no se había aprobado la DEUP, sino que regía el PUEP, y aunque los usos del sector 3NL que prevé la modificación se ajustan al PUEP, sin embargo esta modificación asigna al sector 3PM usos vinculados a la interacción puerto-ciudad que no estaban contemplados en el PUEP sino en la DEUP no aprobada. Además, señala el actor, la aludida modificación puntual varía la delimitación de la zona 1 del sector 3PM establecida en el PUEP. Tales modificaciones, agrega el recurrente, son de carácter sustancial.

Para la resolución de la cuestión suscitada ha de partirse de la regulación contenida en el ante citado art. 56.2 del RDL 2/2011, que, en lo que ahora importa, dispone que, con carácter previo a la formulación por la Autoridad Portuaria de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto estatal, deberá encontrarse delimitada ésta mediante la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios en dicho puerto, no pudiendo extenderse las determinaciones de aquel plan más allá de la zona de servicio así delimitada.

El indicado precepto legal exige, por tanto, que previamente a la formulación por la Autoridad Portuaria de un plan especial (o sus modificaciones) que ordene la zona de servicio de un puerto estatal (plan especial que habrá de ser definitivamente aprobado por la comunidad autónoma), se haya aprobado (por el Ministerio con competencia en materia portuaria) un instrumento que delimite tanto los espacios como los usos portuarios previstos para cada una de las diferentes áreas de dicha zona de servicio. La razón esencial de esa exigencia legal se encuentra en que corresponde a la Administración del Estado la delimitación de espacios y usos portuarios en las zonas de servicio de los puertos de titularidad estatal (art. 69.1 del mencionado del RDL2/2011), y no a la comunidad autónoma competente en materia de urbanismo para la tramitación y aprobación del plan especial.”

Y añadía: “[...] CUARTO.-En el caso de autos, como sostiene el demandante, la aprobación definitiva de la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante por acuerdo de la CTU de Alicante de 26 de noviembre de 2019 no respetó la mencionada exigencia prevista en el art. 56.2 del RDL 2/2011. La formulación de esa modificación puntual del referido plan especial por la Autoridad Portuaria de Alicante se produjo cuando no se había aprobado aún por el Ministerio de Fomento la DEUP (Orden FOM/911/2019, de 7 de agosto), sino que regía el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP) aprobado mediante Orden ministerial FOM/2491/2006. Se trata de un dato relevante a los efectos que en la presente litis importan, puesto que esa formulación de la modificación puntual del plan especial por la Autoridad Portuaria, en lugar de atenerse al contenido del PUEP entonces vigente, se ajustó a las determinaciones de la DEUP, que no estaba todavía aprobada y que cuando lo estuvo no solo modificó el ámbito de los sectores afectados por la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial, sino también los usos -modificación de carácter sustancial, como después se dirá-, según expresamente se indica en la precitada Orden FOM/911/2019, y más concretamente, los usos del sector 3PM, al que esta Orden asignó usos vinculados a la interacción puerto-ciudad que no estaban contemplados en el PUEP. [...]”.

Concluyendo que “[...] QUINTO.-En suma, la formulación por la Autoridad Portuaria de Alicante de la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, y la posterior aprobación definitiva por la Administración autonómica valenciana de esa modificación puntual de planeamiento, contienen determinaciones plenamente incompatibles con el PUEP del puerto, único instrumento aprobado que

delimitaba entonces los espacios y usos portuarios de la zona de servicio de dicho puerto estatal. Ello vulnera lo establecido en el art. 56.2 del RDL 2/2011, con la decisiva importancia que comporta tal vulneración, ya que, según ha sido antes expuesto, es el Estado la única Administración competente para la delimitación de espacios y usos portuarios, por lo que la Comunidad Valenciana no podía aprobar definitivamente una modificación de un plan especial portuario que, recogiendo el contenido del documento de formulación del plan especial acordado por la Autoridad Portuaria de Alicante, ordenara urbanísticamente la zona de servicio del puerto conteniendo determinaciones que modificaran sustancialmente la entonces vigente delimitación de espacios y usos portuarios aprobada por el Ministerio con competencia en materia portuaria.”

SEGUNDO.- El auto de admisión del recurso.

En el auto de admisión se nos plantean las siguientes cuestiones, estrechamente vinculadas entre sí, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, al señalar en su parte dispositiva:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 1970/2023, preparado por la Abogacía del Estado y por la Abogada de la Generalitat Valenciana contra la sentencia de 1 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso-administrativo n.º 22/2020.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si es exigible la previa aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios para iniciar la elaboración de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, o si, por el contrario, puede simultanearse la tramitación administrativa de ambos procedimientos, siempre y cuando la aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes. [...]”.

Y a tal efecto, el citado auto identifica como normas que, en principio, serán objeto de interpretación los “artículos 56.1 y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

TERCERO.- El escrito de interposición.

3.1. El Abogado del Estado en su escrito de interposición solicita la estimación del recurso de casación con base en los siguientes fundamentos que recogemos en síntesis:

“[...] 1.º- Es indiscutido e indiscutible que la Autoridad portuaria, en la “formulación” del MP5 (es decir, en su elaboración para su tramitación y aprobación por la Administración competente en materia de urbanismo), sea justó a las determinaciones de la DEUP que no estaba todavía aprobada, en los términos en que la DEUP fue finalmente aprobada. Así se recoge expresamente el F. Cuarto de la STSJ: “La formulación de esta modificación puntual del referido plan especial por la Autoridad Portuaria de Alicante se produjo cuando no se había aprobado aún por el Ministerio de Fomento la DEUP (Orden FOM 911/2019, de 4 de agosto), sino que regía el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP) aprobado mediante Orden ministerial FOM/2491/2006...”

Y seguidamente la Sentencia recoge tal ajuste entre la formulación del MP5 y la DEUP, que queda sobre todo patente en el propio informe de Puertos del Estado que se transcribe, y que se refiere a los usos propuestos por la modificación del Plan Especial, señalando, como recoge la STSJ, que -nuestra negrita- “Esta ordenación (de usos en el MP5)...permite el desarrollo de una gran variedad de actividades compatibles todas ellas con el uso vinculado a la interacción puerto-ciudad, uso establecido por la Delimitación de Espacios y Usos portuarios aprobada por orden FOM/911/2019”.

2.º.- Dicha DEUP del Puerto de Alicante fue aprobada el 7 de agosto de 2019, publicada el 3 de septiembre de 2019 y entró en vigor el 4 de septiembre 2019 (hitos que pueden ser objeto de incorporación al amparo del art. 90.3 LJCA, pues son indiscutidos y resulta del expediente, aunque la STSJ no recoja sus fechas), mientras que la MP5 del Puerto de Alicante fue aprobada el 26 de noviembre de 2019.

3.º- Por tanto, y como conclusión de todo lo antedicho, debe resaltarse que resulta indiscutido e indiscutible

quela aprobación de la MP5 por la Autoridad urbanística competente fue posterior a la aprobación de la DEUP, y por tanto la MP5 se ajustaba a la DEUP en vigor en el momento de su aprobación.

Y ello por cuanto, como anticipamos también en nuestra preparación, la STSJ, en su "ratio decidendi", realiza una interpretación literal de la norma, entendiendo que la "formulación" del segundo párrafo del art. 56.2 a) TRLPEMM es la misma que la de su primer párrafo (es decir, formulación de plan especial o de su modificación por la Autoridad portuaria), por lo que concluye que la elaboración y propuesta del plan especial -o de su modificación- por la Autoridad Portuaria es también el momento límite en que debe estar aprobada la DEUP a que tal plan debe acomodarse, so pena -además- de nulidad del propio Plan [...]

Pero no tiene en cuenta el Tribunal que vincular la validez del plan especial (PE) a que la DEUP esté aprobada antes del inicio de su tramitación (del PE) ante las Autoridades urbanísticas, no es conforme con la interpretación contextual y teleológica de la norma, cuya finalidad es asegurar la coordinación de todas las competencias concurrentes sobre el espacio portuario, y en definitiva, el acomodo de los instrumentos de planeamiento urbanísticos a los instrumentos de ordenación portuaria de competencia estatal; lo cual queda garantizado siempre que la DEUP esté aprobada antes de la aprobación del Plan Especial (PE) o de su modificación, y éste se ajuste a aquella. No siendo, pues, motivo de nulidad del PE - o de su modificación- que en el inicio de su tramitación (cuando se "formula" por la Autoridad portuaria) no se acomode al instrumento de delimitación de los espacios y usos portuarios entonces vigente; siempre que al aprobarse por la Autoridad competente urbanística el PE sí se acomode al instrumento de delimitación de los espacios y usos portuarios en ese momento vigente; lo que permite la tramitación simultánea de la modificación de uno y otro instrumento.

Por lo que:

1.º- Ha de interpretarse que la "formulación" a la que se refiere el segundo párrafo del 56.2 a) -el que empieza "Con carácter previo a la formulación..."- no es la misma que la "formulación" del primer párrafo (esta, la del primer párrafo, significando elaboración inicial del PE por parte de la Autoridad portuaria a fin de que se tramite y apruebe por la Autoridad urbanística competente), sino que hace referencia (la del segundo párrafo) a la aprobación del plan o instrumento equivalente -o de su modificación-.

En apoyo de esta interpretación, si se atiende al contexto de la norma, se observa que el apartado b) del mismo art. 56.2 habla de "tramitación y aprobación" refiriéndose al plan especial que formula la Autoridad Portuaria. La interpretación sistemática exige comprender en el término genérico "formulación" no sólo "tramitación", sino también "aprobación", para integrar los dos momentos en la letra a) de la misma manera que lo hace la letra b).

2.º- O subsidiariamente -pero con el mismo efecto- ha de entenderse que, aunque la "formulación" referida en uno y otro párrafo del 56.1 a) se entienda que es la misma (elaboración inicial del PE -o de su modificación- por parte de la Autoridad portuaria a fin de que se tramite y apruebe por la Autoridad urbanística competente), lo exigido por tal párrafo segundo del 56.1 a) (el que empieza por "Con carácter previo...") es:

(i) Que antes de tal formulación esté aprobada la delimitación de la zona de servicio del puerto: en nuestro caso, y como sostuvimos en nuestra contestación, la Autoridad Portuaria de Alicante cumplía este requisito que establece el artículo 56.2.a) del TRLPEMM en lo referente a tener delimitada la zona de servicio del puerto para poder formular la MP5 del Plan Especial, pues lo estaba desde 2006 por el PEPU, instrumento equivalente a la DEUP.

(ii) Que las determinaciones del PE -o de su modificación- no se extiendan más allá de la zona de servicio delimitada por el instrumento de delimitación de los espacios y usos portuarios aplicable. Extremo este (ii) que, refiriéndose la norma expresamente al plan, y no a su mera "formulación" (recordemos: "...no pudiendo extenderse las determinaciones de aquel plan más allá de la zona de servicio así delimitada..."), impone que sea el plan aprobado (y no su mera elaboración inicial por la Autoridad Portuaria, cualquiera que sea el significado que se le dé a la palabra "formulación", pues en esta segunda parte del segundo párrafo, tal vocablo no se utiliza) el que se ajuste al instrumento de delimitación de los espacios y usos portuarios. Instrumento de delimitación que lógicamente habrá de ser el vigente en el momento de la aprobación del referido PE (en nuestro caso, el DEUP de 2019); pues no tiene ningún sentido que la norma

exija que el plan aprobado se acomode a una delimitación de espacios y usos que no sea la vigente. [...].”

3.2.-Por su parte, la Generalitat Valenciana, en su escrito de interposición, solicita la estimación del recurso de casación con desestimación del recurso contencioso planteado en la instancia y con confirmación del Plan Especial recurrido, señalando en apretada síntesis:

“[...] Por consiguiente, entendemos que la Sentencia 107/2021 :

*Realiza una interpretación errónea del artículo anteriormente transcrito, por cuanto entiende que el art. 56.2RDL 2/2011 diferencia claramente entre la formulación por la Autoridad portuaria del plan especial que ordene la zona de servicio de un puerto estatal (apartado a) del precepto) y su tramitación y aprobación de acuerdo con la legislación urbanística vigente. Entiende que el precepto citado no admite interpretación alguna, y que la formulación del Plan Especial equivale a la tramitación del mismo, de manera que la aprobación definitiva de la modificación de la DEUP debe producirse en todo caso antes de iniciarse la tramitación de la modificación puntual por la autoridad portuaria.

Así lo pone de manifiesto la sentencia recurrida en su Fundamento de Derecho Tercero, a cuyo tenor:

"El indicado precepto legal exige, por tanto, que previamente a la formulación por la Autoridad Portuaria de un plan especial (o sus modificaciones) que ordene la zona de servicio de un puerto estatal (plan especial que habrá de ser definitivamente aprobado por la comunidad autónoma), se haya aprobado (por el Ministerio con competencia en materia portuaria) un instrumento que delimite tanto los espacios como los usos portuarios previstos para cada una de 'las diferentes áreas de dicha zona de servicio. La razón esencial de esa exigencia legal se encuentra en que corresponde a la Administración del Estado la delimitación de espacios' y usos portuarios en las zonas de servicio de los puertos de titularidad estatal (art. 69.1 del mencionado del RDL 2/2011), y no a la comunidad autónoma competente en materia de urbanismo para la tramitación y aprobación del plan especial".

*Con dicha interpretación del art. 56.2, la sentencia impediría la simultaneidad en el tiempo de la tramitación de la DEUP o modificación de la misma y la tramitación de la Modificación Puntual mediante el correspondiente Plan Especial, lo que daría lugar, dicho sea con todos los respetos, al absurdo de que la modificación puntual del Plan Especial, simultaneada en el tiempo con la aprobación de la DEUP, hubiera tenido que ajustarse al Plan de utilización de espacios portuarios del año 2006, que, a su vez, pierde vigencia con la aprobación de la nueva DEUP, simultánea en el tiempo con la tramitación de la MP.

En definitiva, el inicio de la tramitación de la modificación puntual del Plan Especial (o tramitación del mismo)se llevaría a cabo conforme a una DEUP que le da cobertura, vigente en el momento del inicio de la tramitación de la modificación puntual, pero que, en el momento de aprobarse definitivamente dicha MI), pierde su vigencia al ser sustituida por la nueva DEUP.

*Por otra parte, no existe norma alguna que impida la simultaneidad en el tiempo de la tramitación de ambos instrumentos (DEUP y Plan Especial), máxime cuando ambas tramitaciones arrancan de la propia autoridad portuaria, si bien su aprobación definitiva difiere en cada caso, lo que demoraría en exceso el periodo de tramitación de la modificación puntual o del plan especial correspondiente.

*Finalmente, indicar que la interpretación del art. 56.2 que se postula no contradice en modo alguno las sentencias del Tribunal Supremo citadas en la sentencia ahora recurrida en casación. Dichas sentencias se refieren en todo caso a la competencia de la autoridad estatal para la aprobación de los Planes de utilización de los espacios portuarios, delimitando los espacios donde se hará efectiva la explotación de actividades portuarias, mientras que corresponde a la administración autonómica regular los usos urbanísticos permisibles en el espacio previamente delimitado. Esto es, dichas sentencias delimitan la competencia estatal o autonómica para delimitar y ordenar los usos de las zonas portuarias de servicios. Pero no pueden servir de fundamento al fallo que ahora nos ocupa, por cuanto no se pronuncia sobre la posibilidad de que ambos instrumentos, que además parten de la misma Autoridad Portuaria, puedan simultanearse en el tiempo, de forma que, una vez aprobado definitivamente el Plan Especial por la autoridad autonómica, ya se haya aprobado previamente la DEUP o su modificación correspondiente, sin necesidad de que ambos procedimientos se sucedan en el tiempo.

En definitiva, las sentencias citadas en la sentencia recurrida en modo alguno ofrecen la interpretación postulada por la sentencia del TSJCV sobre la posibilidad de simultanear ambos procedimientos en el tiempo. Y más aún cuando, como en el caso que nos ocupa, la aprobación definitiva del Plan Especial se produjo cuando ya había sido aprobada la nueva DEUP por la Administración estatal. [...].”

CUARTO.- El escrito de oposición.

Solicita el recurrido en su escrito de oposición la desestimación del recurso de casación con base en los siguientes fundamentos que recogemos en síntesis:

“[...] En el caso de autos, la Sentencia ahora impugnada, declaró la nulidad del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de noviembre de 2019, que aprobó definitivamente la modificación puntal n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, en adelante MP5, por no respetarse la mención exigida y prevista en el art. 56.2 del RDL 2/2011, pues la formulación de esa modificación puntal del referido Plan Especial por la Autoridad Portuaria de Alicante, se produjo, cuando no se había aprobado aún por el Ministerio de Fomento la DEUP (Orden FOM/911/2019, de 7 de agosto), sino que regía el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP), aprobado mediante Orden ministerial FOM/2491/2006, pues esa formulación de la modificación puntal del plan especial por la Autoridad Portuaria, en lugar de atenerse al contenido del PUEP entonces vigente, se ajustó a las determinaciones de la DEUP, que no estaba todavía aprobada, como consta en la documental del expediente administrativo y que cuando lo estuvo, no solo modificó el ámbito de los sectores afectados por la modificación puntal n.º 5 del Plan Especial, sino también los usos, lo que conlleva una modificación de carácter sustancial, incorporando las superficies generadas por las obras de infraestructuras portuarias realmente ejecutadas en la zona de servicio portuaria desde la aprobación de la PUEP, proponiendo como objetivo principal una asignación acorde a la realidad existente, fundamentado su carácter sustancial en la modificación de uso portuario complementario o auxiliar por los usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, que luego recogerá la MP5 en lo colindante al borde urbano.

Se alega por los recurrentes que incluso, la Modificación Puntal fue aprobada el 26 de noviembre de 2019, con posterioridad a la aprobación de la DEUP de fecha 3 de septiembre de 2019, cuando se publica en el BOE la Orden FOM/911/2019, de 7 de agosto, por la que se aprueba la modificación sustancial de la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) del Puerto de Alicante, entrando en vigor al día siguiente a su publicación (4 de septiembre 2019); pero lo que obvian las partes recurrentes, es que durante la tramitación seguida para la MP5 del Puerto de Alicante, el citado Plan Especial del Puerto de Alicante en vigor (PEPA), ni recogía los usos, ni establecía las correspondientes ordenanzas urbanísticas (inexistentes según la propia modificación propuesta) de esa zona del Puerto que se regulaba en la Modificación Puntal n.º 5 que se pretendía aprobar, y desde el principio de la tramitación del expediente, diferentes administraciones públicas (Servicios Técnicos de Urbanismo del Ayuntamiento de Alicante en dos ocasiones, Servicio provincial de Costas dependiente del Ministerio de Transición Ecológica e incluso el Servicio de Evaluación Ambiental estratégica en su informe favorable condicionado), de una u otra forma indicaron a la Autoridad portuaria de Alicante, la obligación de disponer de la aprobación de la DEUP, previa a la tramitación de cualquier modificación.

En el caso de autos, la tramitación de la Modificación Puntal número 5 correspondía a dos ámbitos muy concretos:

El primero correspondiente a la Dársena Exterior Este sector 3NL (agrupando parte de los sectores del PUEP 3TLy 3PL) que contempla los usos náutico-deportivos del PUEP-2006 en vigor y por tanto era compatible.

Pero la segunda, es la correspondiente al sector 3MP de la unidad de Poniente, cuyo uso vinculado a la interacción puerto-ciudad se desarrolla en la DEUP en tramitación, y con la PUEP existente eran incompatibles.

El sector 3MP de Concesiones Industriales y de Almacenaje, se dividía en dos zonas, la ZONA I, recogida en la Modificación Puntal, cambiaba el uso portuario complementario o auxiliar, a los usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, en una superficie de 183.861 m² colindantes al borde urbano. Este fundamentalmente daba el carácter sustancial a la Delimitación propuesta, además de las diferentes

modificaciones de las delimitaciones de las zonas terrestre y de agua que se recogen en la propia Orden FOM/911/2019.

Como la MP5, comprende los dos sectores antes mencionados, la condición de compatibilidad debe exigirse para los dos en su conjunto. El artículo 56 del TRLPEMM nada dice de que sea compatible con la DEUP en tramitación o que uno de los sectores pueda ser compatible con una PUEP anterior, sino que debe estar aprobada, ya que de otra manera se generaría un fraude de ley, toda vez que el texto legal exige la aprobación que requería de una serie de requisitos formales que en el presente caso no se cumplieron.

Para el caso contrario, cualquier modificación o plan especial podría entonces aprobarse, con el simple hecho de haber presentado y/o publicado la DEUP en los organismos tramitadores sin su aprobación definitiva, y ni siquiera disponer de los usos necesarios en la zona para su aplicación, ni condiciones urbanísticas que lo regulen.

La simultaneidad ahora pretendida, con infracción del precepto legal del art. 56.2 del RDL 2/2011, puede llevar a la existencia de que finalmente una DEUP, no sea aprobada o recoja cambios sustanciales sobre la misma y que no sean recogidos por el plan especial que si resulte finalmente aprobado, así como la emisión de informes preceptivos sobre una delimitación de espacios y usos sin aprobar, lo que conculcaría el principio de los actos administrativos reglados en materia urbanística, forzando a la emisión de informes técnicos bajo la premisa de futuribles imperfectos; las licencias urbanísticas son actos administrativos de autorización, en virtud de los cuales la Administración competente en materia urbanística realiza un control de la legalidad con carácter previo sobre el uso del suelo o cualquier transformación urbanística, debiendo encontrarse perfectamente preestablecidos en la legislación aplicable.

Es por ello, que el resultado de simultanear ambos procedimientos en tramitación, condicionaría la emisión de los dictámenes e informes preceptivos a las actividades y/o usos a lo que finalmente se desarrollen y aprueben acordes a la DEUP. [...].”

QUINTO.- La doctrina jurisprudencial establecida en relación con la cuestión de interés casacional planteada.

5.1.El auto de admisión del recurso plantea como cuestión que presenta interés casacional, la consistente en determinar “[...] si es exigible la previa aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios para iniciar la elaboración de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, o si, por el contrario, puede simultanearse la tramitación administrativa de ambos procedimientos, siempre y cuando la aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes. [...]”.

Y a tal efecto, el citado auto identifica como normas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 56.1 y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

5.2.La Sentencia del TSJV, recurrida en casación, estimó el recurso contencioso planteado en la instancia, considerando:

a) Que la modificación por la DEUP de los usos del sector 3PM aprobada el 7 de agosto de 2019 -esencialmente la asignación a ese sector de usos vinculados a la interacción puerto-ciudad que no estaban contemplados en el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP) del Puerto de Alicante aprobado mediante Orden Ministerial FOM/2491/2006-, tenía carácter sustancial. Este extremo no se discute ya en casación.

b) Y en segundo lugar, extremo sí discutido en esta casación, que el art. 56.2 a) TRLPMM impone que el documento “formulado” por la Autoridad portuaria, es decir, elaborado por la Autoridad portuaria para su tramitación y aprobación por la Administración competente en materia de urbanismo, se acomode al Plan Especial de Utilización de Espacios Portuarios (PUEP) vigente en el momento inicial de su tramitación (en el momento de su “formulación” por la Autoridad portuaria); no siendo procedente, por lo tanto, que tal formulación se acomode a la propuesta de delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) entonces en tramitación, aunque tal DEUP se aprobase antes de la aprobación de la Modificación Puntual n.º 5 del Plan

Especial del Puerto de Alicante (MP5) por la Autoridad urbanística competente; lo que determina su anulación.

5.3. La respuesta a tal cuestión casacional debe enmarcarse, y así viene determinada, en el concreto caso examinado en el presente proceso judicial.

a) Y ello porque, como recordábamos en nuestra sentencia STS n.º. 176/2022, de 11 de febrero (RC 1070/2020), entre otras muchas, la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse “en abstracto”, prescindiendo del concreto objeto del litigio que estamos examinando, como ya dijimos en la STS n.º 628/2019, de 14 de mayo (RC 3457/2017), en línea con lo declarado, entre otros, en los AATS de 21 de marzo de 2017 (RC 308/2016), 1 de junio de 2017 (RC 1592/2017) y 1 de febrero de 2019 (RC523/2018) o STS n.º 14/2022, de 12 de enero (RC 5040/2020), entre otras (y en el mismo sentido, en el plano constitucional, en STS 71/2022, de 13 de junio, o la STC 149/2025, de 23 de septiembre).

b) Por tanto, para dar adecuada respuesta a la cuestión suscitada en el auto de admisión debemos partir del supuesto de hecho acreditado al que va a servir nuestra doctrina jurisprudencial:

i. La Autoridad portuaria, en la “formulación” del MP5 (es decir, en su elaboración para su tramitación y aprobación por la Administración competente en materia de urbanismo), se ajustó a las determinaciones de la DEUP que no estaba todavía aprobada, y en los términos en que la DEUP fue finalmente aprobada. Así se recoge expresamente el FJ Cuarto de la STSJ: “La formulación de esta modificación puntual del referido plan especial por la Autoridad Portuaria de Alicante se produjo cuando no se había aprobado aún por el Ministerio de Fomento la DEUP (Orden FOM 911/2019, de 4 de agosto), sino que regía el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP) aprobado mediante Orden ministerial FOM/2491/2006 [...]”.

Seguidamente la Sentencia recoge tal ajuste entre la formulación del MP5 y la DEUP, que queda patente en el propio informe de Puertos del Estado que se transcribe, y que se refiere a los usos propuestos por la modificación del Plan Especial, señalando, como recoge la STSJ, que “Esta ordenación (de usos en el MP5)...permite el desarrollo de una gran variedad de actividades compatibles todas ellas con el uso vinculado a la interacción puerto-ciudad, uso establecido por la Delimitación de Espacios y Usos portuarios aprobada por orden FOM/911/2019”.

ii. Dicha DEUP del Puerto de Alicante fue aprobada el 7 de agosto de 2019, publicada el 3 de septiembre de 2019 y entró en vigor el 4 de septiembre 2019, mientras que la MP5 del Puerto de Alicante fue aprobada el 26 de noviembre de 2019.

iii. Por tanto, y como conclusión de todo lo antedicho, debe resaltarse que la aprobación de la MP5 por la Autoridad urbanística competente fue posterior a la aprobación de la DEUP, y por tanto la MP5 se ajustaba a la DEUP en vigor en el momento de su aprobación.

5.4. El marco normativo a tener en cuenta para resolver la cuestión casacional planteada viene establecido por los artículos 56.1 y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

“Artículo 56. Articulación urbanística de los puertos.

1. Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose informe previo vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima.

2. Dicho sistema general portuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente,

que se instrumentará de la forma siguiente:

a) La Autoridad Portuaria formulará dicho plan especial.

Con carácter previo a la formulación del plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, deberá encontrarse delimitada ésta mediante la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios en dicho puerto, no pudiendo extenderse las determinaciones de aquel plan más allá de la zona de servicio así delimitada.

b) Su tramitación y aprobación se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, por la Administración competente en materia de urbanismo.

c) Concluida la tramitación, y con carácter previo a la aprobación definitiva de dicho plan especial, la Administración competente en materia de urbanismo, en un plazo de quince días, a contar desde la aprobación provisional, dará traslado del contenido de aquél a la Autoridad Portuaria para que ésta, en el plazo de un mes, se pronuncie sobre los aspectos de su competencia.

Recibido por la Autoridad Portuaria el contenido del plan especial, ésta lo remitirá a Puertos del Estado a fin de que formule las observaciones y sugerencias que estime convenientes.

En caso de que el traslado no se realice o de que la Autoridad Portuaria se pronuncie negativamente sobre la propuesta de la Administración competente en materia urbanística, ésta no podrá proceder a la aprobación definitiva del plan especial, debiendo efectuarse las consultas necesarias con la Autoridad Portuaria, a fin de llegar a un acuerdo expreso sobre el contenido del mismo.

De persistir el desacuerdo, durante un período de seis meses, contados a partir del pronunciamiento negativo de la Autoridad Portuaria, corresponderá al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante, previa emisión del citado informe de Puertos del Estado.

La aprobación definitiva de los planes especiales a que hace referencia este apartado deberá ser notificada a la Autoridad Portuaria con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

5.5. La recta interpretación de la normativa expuesta nos exige realizar las siguientes consideraciones en plena sintonía con nuestras STS de 8 de enero 2014 Rcas 6109/2010, 14 de diciembre 2011 (RC 5863/2008), 17 de abril 2013 (RC 6849/2009) o 14 de Octubre de 2006 (RC 2507/2003):

a) La atribución legal efectuada por la normativa de aplicación de la potestad de formulación del Plan Especial a la Autoridad Portuaria (y cuya aprobación final corresponde a la Autoridad Urbanística competente) debe ponerse en conexión con la atribución a la Administración del Estado de la competencia para la delimitación de la zona de servicio portuario (la propuesta de la DEUP atribuida específicamente también a la Autoridad Portuaria).

b) La Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) precede en el tiempo al Plan Especial y ello obedece, siendo esto esencial, a la naturaleza y finalidad que persigue cada uno de ellos y la necesaria coordinación final de sus determinaciones entre Administraciones: la Administración del Estado para la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) por un lado y, por otro lado, la Autoridad Urbanística para el Plan Especial - artículo 56.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre-.

c) Así, como recuerda nuestra STS de 8 de enero 2014 (RC 6109/2010), el Plan Especial se debe limitar a regular usos urbanísticos y no a legitimar las infraestructuras propiamente portuarias; por el contrario, la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP, llamada en su anterior denominación “plan de utilización de los espacios portuarios”) es el que legitima la implantación efectiva de los usos estrictamente portuarios en los puertos de interés general, en cuanto expresión de la competencia estatal sobre los mismos, correspondiéndole, además de la delimitación de la zona de servicio de los puertos, la ordenación propiamente portuaria, es decir, de los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios, así como de los de reserva para el desarrollo de dicha actividad. La Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) determina la propia creación o ampliación del puerto, precediendo por tanto en el tiempo al Plan Especial. de naturaleza urbanística. en el que simplemente se ordenan los usos urbanísticos

que se implantarán sobre la superficie del suelo portuario.

d) Es decir, corresponde a la Administración del Estado delimitar las zonas de servicio necesarias para el desarrollo de los usos portuarios precisamente a través de la delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP). Y es la Autoridad Portuaria quien elabora la referida delimitación y, por ende, define en su propuesta los usos previstos para cada una de las diferentes zonas del puerto: a la vez que delimita la zona de servicio de puerto afectada al dominio público portuario, asigna en ella los usos (pesquero, comercial, industrial, deportivo, logístico, entre otros) de sus diferentes áreas o espacios.

e) La conclusión de todo ello es que la Administración urbanística competente para la tramitación y aprobación del Plan Especial no puede incidir sobre la formulación de la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios realizada por la Autoridad Portuaria porque lo que hace ésta, al formular la delimitación, es proyectar la delimitación de la “zona de servicio”, que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios, mientras que lo que incumbe a la Administración urbanística competente para la tramitación y aprobación del Plan Especial Portuario es, partiendo de lo anterior, la regulación de los usos urbanísticos permisibles en el espacio físico delimitado, sin incidir, en ningún caso, sobre los ámbitos exteriores a la competencia municipal.

f) En definitiva, la Delimitación de Usos Portuarios prevalece sobre el contenido del Plan Especial, éste con un carácter estrictamente urbanístico, que ha de adaptarse a las determinaciones de aquélla por su carácter prevalente. Y tal prevalencia se garantiza tanto porque el Plan Especial lo elabora, iniciando su tramitación, la Autoridad Portuaria, como por el informe vinculante estatal previo a su aprobación definitiva (previsto en el artículo 56.2 c) del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre).

5.6. La naturaleza de cada instrumento (la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios y el Plan Especial) y su conexión finalista con la regulación normativa objeto de interpretación en esta casación, determina que vincular la validez del plan especial a que la DEUP esté aprobada antes del inicio de la tramitación del Plan Especial ante las Autoridades urbanísticas no es conforme con la interpretación teleológica de la norma, cuya finalidad es, como acabamos de exponer, asegurar la coordinación final de todas las competencias concurrentes sobre el espacio portuario y, en definitiva, el acomodo definitivo de los instrumentos de planeamiento urbanísticos a los instrumentos de ordenación portuaria de competencia estatal.

a) Y ello queda garantizado siempre que la DEUP esté aprobada antes de la aprobación del Plan Especial o de su modificación, y éste se ajuste plenamente a aquella. No es, en consecuencia, motivo de nulidad del Plan Especial o de su modificación que en el inicio de su tramitación (cuando se “formula” por la Autoridad portuaria) no se acomode al instrumento de delimitación de los espacios y usos portuarios entonces vigente; pero ello siempre que al aprobarse por la Autoridad urbanística competente el Plan Especial éste se acomode plena y sustantivamente al instrumento de delimitación de los espacios y usos portuarios en ese momento vigente (el de la aprobación), lo que, como corolario lógico, permite la tramitación simultánea de la modificación de uno y otro instrumento con las citadas exigencias de coordinación y ajuste sustantivo en su contenido.

Téngase en cuenta, además, que conforme a lo dispuesto en el art. 69.3 TRLPEMM se atribuye a la Autoridad Portuaria la elaboración del expediente de propuesta de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios. Es decir, que ambos actos (la formulación del Plan Especial y la propuesta de la DEUP) parten de la misma Autoridad Portuaria, lo que garantiza la coordinación interadministrativa de la regulación.

b) Del correcto entendimiento de la normativa aplicable en su recta interpretación teleológica se desprende que nuestro ordenamiento jurídico persigue garantizar que el plan especial que apruebe la Administración competente en materia de urbanismo (o instrumento equivalente) sea conforme con la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios que aprueba la Administración estatal. Es decir, se trata de que el uso y destino previsto en la planificación urbanística respete los límites establecidos por el Ministerio de Fomento, Administración competente en materia de ordenación portuaria, en el ámbito de la Administración General del Estado.

c) Atendiendo a esta finalidad, lo exigible es que la conformidad de la modificación o aprobación del plan especial con la DEUP concorra en el momento de la aprobación definitiva del referido plan. Éste es el momento relevante (el de la decisión/aprobación definitiva) para garantizar el respeto a la Delimitación de

Espacios y Usos Portuarios (DEUP). Todo ello permite la tramitación simultánea de ambos instrumentos (o, en su caso, de su modificación), siempre que la aprobación del DEUP preceda a la del Plan Especial, y que, en la misma coherencia interpretativa finalista, al aprobarse por la Autoridad urbanística competente el Plan Especial, éste se acomode plena y sustantivamente al instrumento de delimitación de los espacios y usos portuarios en ese momento vigente (el de la aprobación definitiva).

d) Todo ello responde a la necesaria coordinación final de competencias concurrentes en el mismo espacio (el portuario) conforme a la normativa y a nuestra jurisprudencia en los términos que hemos expuesto.

e) La formulación del Plan Especial, que es elaborado por la Autoridad Portuaria para su presentación antela Autoridad urbanística competente para su oportuna tramitación, no es sino una propuesta de los usos portuarios, un acto inicial del procedimiento, un acto instrumental de la Autoridad Portuaria (competente para ello así como para realizar la propuesta de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios -DEUP-) con la finalidad de que se incorporen finalmente tales usos al Plan Especial que, a su vez, incorporará aspectos urbanísticos ajenos a su competencia. Un acto sin duda importante pues, por un lado, es necesario para el inicio del procedimiento de tramitación del Plan Especial y, por otro lado, su contenido sustantivo va a ser determinante, en el ámbito de los usos que le es propio, del contenido que al efecto va a acoger el Plan Especial en el momento decisorio, que no es otro que el momento de aprobación definitiva del Plan Especial; momento éste último en el que cristaliza el procedimiento dando como resultado un Plan Especial ya ejecutivo y vinculante.

Es en este momento decisorio cuando la aprobación del Plan debe sujetarse a la normativa vigente en ese momento, debiéndose haber tramitado el mismo respetando los trámites legales y, en particular, habiéndose tenido en cuenta en esos trámites el contenido sustantivo de las determinaciones de uso que finalmente vayan a acogerse en la aprobación definitiva del Plan por haberse ya aprobado, y por ende estar vigentes, la oportuna Delimitación Espacios y Usos Portuarios, obviándose así toda infracción procedimental invalidante e indefensión material determinante de nulidad del procedimiento por esta causa y culminando finalmente la coordinación definitiva de los instrumentos normativos que concurren en la ordenación portuaria.

f) Por lo tanto y en conclusión, no es exigible en todo caso la previa aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios para iniciar la elaboración de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, sino que puede simultanearse la tramitación administrativa de ambos procedimientos, siempre y cuando la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes y que las determinaciones sustantivas de la delimitación así aprobada hayan sido tenidas en cuenta durante la tramitación y posterior aprobación del citado Plan Especial o instrumento equivalente, proscribiéndose así toda infracción procedimental invalidante y toda indefensión material por esa causa en la tramitación del Plan Especial y garantizando el pleno conocimiento de su contenido (de la delimitación de espacios y usos) en todos los trámites propios del procedimiento.

5.7 En este punto debemos rechazar las alegaciones que hace el recurrido cuando señala que “[...] La simultaneidad ahora pretendida, con infracción del precepto legal del art. 56.2 del RDL 2/2011, puede llevar a la existencia de que finalmente una DEUP, no sea aprobada o recoja cambios sustanciales sobre la misma y que no sean recogidos por el plan especial que si resulte finalmente aprobado, así como la emisión de informes preceptivos sobre una delimitación de espacios y usos sin aprobar, lo que conculcaría el principio de los actos administrativos reglados en materia urbanística, forzando a la emisión de informes técnicos bajo la premisa de futuribles imperfectos; las licencias urbanísticas son actos administrativos de autorización, en virtud de los cuales la Administración competente en materia urbanística realiza un control de la legalidad con carácter previo sobre el uso del suelo o cualquier transformación urbanística, debiendo encontrarse perfectamente preestablecidos en la legislación aplicable.”

a) Tales objeciones que realiza son meramente hipotéticas en relación con la nulidad que se predica, pues en el caso de que la DEUP no sea aprobada con el contenido propuesto o formulado, o que la DEUP recoja cambios sustanciales en su tramitación y la aprobación del Plan no recoja el contenido de la DEUP que finalmente sea aprobada después del inicio de la tramitación del Plan, o simplemente que el Plan tuviera un contenido sustantivo distinto a la formulación hecha de inicio por la Autoridad Portuaria y que es la que se haya tenido en cuenta en todos sus trámites del procedimiento, tales circunstancias podrían dar lugar, en su

caso, a una nulidad del Plan así aprobado.

b) Pero tales objeciones, como veremos en el fundamento de derecho siguiente, no se dan en el supuesto que aquí nos ocupa, en el que la formulación del Plan Especial tenía un contenido sustantivo ajustado a la DEUP en tramitación; conforme a ese contenido se tramitó el procedimiento del Plan Especial y, finalmente, una vez aprobada la DEUP, en los mismos términos de la formulación instada por la Autoridad Portuaria, la Autoridad Urbanística competente procedió a acoger tal contenido en la aprobación definitiva del Plan Especial (contenido ya vigente por haberse aprobado la DEUP con anterioridad al momento de la aprobación definitiva del Plan, reiteramos).

c) En cualquier caso, tales objeciones quedan conjuradas en la recta interpretación teleológica que de la normativa aplicable hace esta Sentencia y que ahora concretamos.

5.8. Por todo lo razonado podemos dar ya respuesta a la cuestión planteada por la Sección de Admisión fijando la siguiente doctrina:

No es exigible en todo caso la previa aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios para iniciar la elaboración de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, sino que puede simultanearse la tramitación administrativa de ambos procedimientos, siempre y cuando la aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes y que las determinaciones sustantivas de la delimitación así aprobada hayan sido tenidas en cuenta debidamente en la tramitación del Plan e incorporadas finalmente en la posterior aprobación definitiva del citado Plan Especial o instrumento equivalente.

SEXTO-. De la aplicación de la doctrina expuesta a la decisión del asunto litigioso.

6.1 La sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana estimó el recurso contencioso contra la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante por entender que el art. 56.2 a) TRLPMM impone que el documento “formulado” por la Autoridad portuaria para su tramitación y aprobación por la Administración competente en materia de urbanismo, debió acomodarse al Plan Especial de Utilización de Espacios Portuarios (PUEP) vigente en el momento inicial de su tramitación (en el momento de su “formulación” por la Autoridad portuaria); no siendo procedente, por lo tanto, que tal formulación se acomodase a la propuesta de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) entonces en tramitación, aunque tal DEUP se aprobase antes de la aprobación de la Modificación Puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante (MP5) por la Autoridad urbanística competente; lo que determina su anulación.

6.2.-Nuestro caso se enmarca en los siguientes parámetros que ya hemos señalado en el apartado 5.3 b) de esta Sentencia:

a) La Autoridad portuaria, en la “formulación” de la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante -MP5- (es decir, en su elaboración para su tramitación y aprobación por la Administración competente en materia de urbanismo), se ajustó a las determinaciones de la DEUP que no estaba todavía aprobada, y en los mismos términos en que la DEUP fue finalmente aprobada.

b) Dicha DEUP del Puerto de Alicante fue aprobada el 7 de agosto de 2019, publicada el 3 de septiembre de 2019 y entró en vigor el 4 de septiembre 2019, mientras que la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante -MP5- fue aprobada el 26 de noviembre de 2019.

c) Por tanto, en el caso que nos ocupa la aprobación de la MP5 por la Autoridad urbanística competente fue posterior a la aprobación de la DEUP, y además la MP5 se ajustó a la DEUP en vigor en el momento de su aprobación (y ello con el contenido ya propuesto inicialmente en la formulación del Plan Especial, lo que proscribía toda indefensión material en la tramitación del procedimiento por esta causa).

6.3. Pues bien, conforme a lo expuesto, la Sentencia recurrida en casación no se ajusta a nuestra doctrina jurisprudencial, lo que obliga a estimar el recurso de casación y a casar y anular la sentencia del TSJ recurrida por no ser conforme a Derecho.

6.4. No obstante todo lo anterior la consecuencia final no puede ser. como solicitan los recurrentes. la

desestimación del recurso contencioso interpuesto en la instancia y la declaración de la conformidad a derecho del Plan Especial impugnado.

Y ello porque la sentencia de instancia acogió el primer motivo de nulidad que aquí hemos tratado (incumplimiento de la aprobación definitiva de la DEUP previa a la tramitación de la modificación puntual n.º 5 del Plan Especial del Puerto de Alicante, con infracción del art. 56 del RDL 2/2011) pero dejó imprejuizados otros motivos articulados en la demanda referidos a infracciones que no han sido objeto de debate casacional y que, por ende, esta Sala no puede resolver. A saber: 1.- vulneración del trámite de información pública regulado en el art. 57.c) de la LOTUP; 2.- incumplimiento de lo establecido en el art. 51 de ese mismo RDL; y 3.- omisión de los resultados de la participación pública en materia de paisaje con carácter previo a la aprobación definitiva de la modificación puntual n.º 5.

6.5. Pues bien, todo ello determina declarar haber lugar y estimar el presente recurso de casación y, en consecuencia, casar y anular la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho, y asimismo procede ordenar retrotraer las actuaciones para que se dicte nueva sentencia por el Tribunal de Instancia en la que se dé respuesta a los motivos imprejuizados que han sido reseñados, y se resuelva sobre los mismos en congruencia con las concretas pretensiones articuladas en la demanda.

SÉPTIMO. - Conclusiones y costas.

7.1. A tenor de lo razonado en los precedentes fundamentos, procede declarar haber lugar y estimar el presente recurso de casación y, en consecuencia, casamos y anulamos la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho, y ordenamos retrotraer las actuaciones para que se dicte nueva sentencia en la que se dé respuesta a los motivos que han quedado imprejuizados, conforme a lo reseñado en el Fundamento de Derecho SEXTO de esta sentencia, y se resuelva sobre los mismos en congruencia con las pretensiones articuladas en la demanda.

7.2. En cuanto a las costas de este recurso de casación, conforme a lo prevenido en los artículos 93.4 de la LJCA, disponemos que cada parte abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, dado que no se aprecia temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.- Establecer la doctrina jurisprudencial indicada en el Fundamento de Derecho quinto de esta sentencia.

Segundo.- Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación n.º 1970/2023 interpuesto por la Autoridad Portuaria de Alicante, representada y defendida por la Abogacía del Estado, y por la Generalitat Valenciana, representada y asistida por Abogada de sus servicios jurídicos, contra la sentencia n.º 684/2022, de 1 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que estimó el recurso n.º 22/2020, sentencia que se casa y anula.

Tercero.- Retrotraer las actuaciones para que se dicte nueva sentencia en la que se dé respuesta a los motivos que han quedado imprejuizados, conforme a lo reseñado en el Fundamento de Derecho sexto de esta sentencia, y se resuelva sobre los mismos en congruencia con las pretensiones articuladas en la demanda.

Cuarto.- Imponer las costas conforme a lo indicado en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.