NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento esté prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

R. CASACION núm.: 5113/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 441/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 12 de marzo de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 5113/2022 interpuesto por la Generalidad Valenciana, defendida por el letrado de sus servicios jurídicos y representada a efectos de notificaciones por la procuradora doña Rosa Sorribes Calle y por Valencia Plataforma Intermodal y Logística, S.A., representada por la procuradora doña Sofía Mª Álvarez-Buylla Martínez, asistida por el letrado don José Manuel Palau Navarro.

Ha comparecido como parte recurrida, la Asociación de Vecinos de la Punta Unificadora, representada por el procurador don Roberto-Primitivo

Granizo Palomeque y asistida por el letrado don José Antonio García-Trevijano Garnica.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana (Sección Primera), se tramitó el Procedimiento Ordinario núm. 41/2019, promovido por la Asociación de Vecinos de la Punta Unificadora, contra 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.

La Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó sentencia en fecha 31 de marzo de 2022, y cuyo fallo literalmente establecía:

> «1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 41/2019, deducido por Asociación de Vecinos de La Punta La Unificadora frente a la resolución de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de 17 de diciembre de 2018, que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (BOP de Valencia n° 249, de 28 de diciembre de2018).
>
> 2.- Declarar nulos la expresada resolución de 17 de diciembre de 2018 y el aludido plan especial, por ser contrarios a derecho…»

SEGUNDO.- Notificada a las partes dicha resolución, las representaciones procesales de la Generalidad Valenciana y de Valencia Plataforma Intermodal y Logística, S.A. interpusieron sendos recursos de casación contra la misma

ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, quien tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 21 de junio de 2022 y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo con remisión de las actuaciones.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por auto de 23 de noviembre de 2022 acordó que la cuestión planteada en el recurso, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los siguientes términos:

> **«1.º)** Admitir sendos recursos de casación tramitados con el n.º 5113/2022 preparados por el abogado de la Generalitat Valenciana así como por la representación procesal de Valencia Plataforma Intermodal y Logística S.A. contra la sentencia de 31 de marzo de 2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, estimatoria del P.O. nº 41/2019.
>
> **2.º)** Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en **determinar la eventual incidencia que pueda tener la situación en que se encuentre el suelo (suelo urbanizado) afectado por un instrumento de planeamiento urbanístico cuando no coincide, como consecuencia de la anulación jurisdiccional de previos instrumentos, con la clasificación vigente del mismo (suelo no urbanizable) en la determinación de la modalidad de evaluación ambiental estratégica exigible -ordinaria o simplificada- para la aprobación de dicho instrumento de planeamiento.**
>
> **3º)** Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación las siguientes: artículos 5.2.f), 6.1.a), 6.2.a) y b), 7, 9 y Anexo I) grupo 9 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y los artículos 12.3 y 15 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo –actuales artículos 21.3 y 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-.

CUARTO.- Valencia Plataforma Intermodal y Logística, S.A. y la Generalidad Valenciana formalizaron la interposición del recurso de casación mediante sendos escritos presentados el 25 y el 26 de enero de 2023, respectivamente y en ellos suplicaban a la Sala la estimación del recurso y la anulación de la sentencia recurrida en base a los argumentos esgrimidos en el cuerpo de sus escritos.

QUINTO.- Por providencia de 2 de febrero de 2023 se acordó dar traslado de los escritos de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, habiendo presentado el procurador don Roberto Granizo Palomeque el 13 de marzo de 2023, escrito de oposición al recurso, suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria del recurso y confirmatoria de la recurrida.

SEXTO.- No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 18 de diciembre de 2023, se señaló para deliberación, votación y fallo el 13 de febrero de 2024, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

Interponen recurso de casación el abogado de la Generalitat Valenciana así como la representación procesal de VALENCIA PLATAFORMA INTERMODAL Y LOGÍSTICA, S.A., contra la sentencia de 31 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, por la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a 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, declarando nulos la expresada resolución de 17 de diciembre de 2018 y el aludido plan especial, por considerarlos contrarios a derecho, al no haberse tramitado por la Administración autonómica evaluación ambiental estratégica ordinaria, sino simplificada.

En esencia, la Sala *a quo* razonó que el citado plan cumple los requisitos objetivos establecidos en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), concretamente los previstos en el artículo 6.1.a) y artículo 7, puestos en relación con el Anexo I grupo 9.10 de la Ley, para que sea exigible la evaluación ambiental estratégica (EAE), realizada por el procedimiento ordinario, concluyendo que el plan impugnado era contrario a derecho en virtud de lo establecido en el artículo 9.1 párrafo 2º de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por cuanto para la EAE se siguió el procedimiento simplificado y no el ordinario. La Sala rechazó la alegación de que el referido plan no tenía incidencia ambiental porque operaba sobre suelo ya transformado en su totalidad por las obras de urbanización ya ejecutadas (finalizadas en 2005), al amparo de un instrumento de planeamiento especial posteriormente declarado nulo, ni que tal situación justificara la obtención de la EAE por el procedimiento simplificado en lugar del ordinario, señalando al respecto que:

> «*Pues bien, el citado Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia cumple los requisitos objetivos establecidos en el art. 6.1.a) de la Ley 21/2013 y en el art. 46.1.a) de la LOTUP para ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria: se trata, de un lado, de un plan, previsto en el art. 43 de esa ley urbanística autonómica, que se refiere al ámbito material de ordenación del territorio urbano; y establece, de otro lado, el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y referidos a actividades enumeradas en esos preceptos legales, ya que, como señala la resolución de 17 de diciembre de 2018, el objeto de dicho plan especial es la creación, en un sector de 772.961,17 m2, 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. Ante ello, como sostiene la demandante, el art. 7 de la Ley 21/2013 conduce a exigir en este caso la EAE ordinaria, teniendo en cuenta que ese precepto establece que serán objeto de evaluación de impacto ambiental ordinaria los proyectos, entre otros, comprendidos en el anexo I de esa ley, el cual en el grupo 9.10 se refiere a los "polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha.».

SEGUNDO.- La cuestión casacional.

En el auto de admisión del recurso de casación se señala que, aun cuando la cuestión relativa a la exigencia de evaluación ambiental estratégica en la elaboración de un nuevo Plan haya sido ya tratada desde otras perspectivas en anteriores pronunciamientos de la Sala –caso, entre otros, de las SSTS de 30 de octubre de 2018, RC 3029/2017, o de 17 de noviembre de 2016, RC 1431/2015 (y las referidas en ellas)- el supuesto aquí planteado ofrece suficientes diferencias sustantivas que justifican la procedencia de la admisión.

La Sección de Admisión declaró que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar la eventual incidencia que pueda tener la situación en que se encuentre el suelo (suelo urbanizado) afectado por un instrumento de planeamiento urbanístico cuando no coincide, como consecuencia de la anulación jurisdiccional de previos instrumentos, con la clasificación vigente del mismo (suelo no urbanizable) en la determinación de la modalidad de evaluación ambiental estratégica exigible -ordinaria o simplificada- para la aprobación de dicho instrumento de planeamiento.

En el auto se identifican como normas que, en principio, serán objeto de interpretación las siguientes: artículos 5.2.f), 6.1.a), 6.2.a) y b), 7, 9 y Anexo I) grupo 9 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y los artículos 12.3 y 15 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo –actuales

artículos 21.3 y 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-.

TERCERO.- Los escritos procesales.

Tanto la GENERALITAT VALENCIANA como VALENCIA PLATAFORMA INTERMODAL Y LOGÍSTICA, S.A., en sus respectivos escritos de interposición, coinciden en destacar que desde que se aprobó en 1999 el primer Plan hasta que se anuló en junio de 2009, se dictaron dos sentencias confirmatorias de la legalidad de la actuación administrativa y no se adoptó medida cautelar de suspensión alguna siendo totalmente ejecutable el Plan y, en consecuencia, durante todo este tiempo, la actuación se desarrolló y se expropiaron los correspondientes inmuebles y suelos para llevar a cabo la misma, de manera que cuando el Plan Especial relativo a la ZAL es aprobado en el año 2018 ésta ya contaba con todos los servicios urbanísticos de acceso rodado, abastecimiento de agua, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas residuales, además de estar plenamente integrado en el tejido urbano tal y como se deduce de la propia memoria informativa del Plan Especial ZAL'18.

Partiendo de esta realidad material de suelo urbanizado, se sostiene que el planificador no puede desconocer la fuerza normativa de lo fáctico, lo que significa en nuestro caso que el planificador debe someterse a la realidad existente, que es la de suelo urbano, porque el suelo urbano es reglado y no puede prescindirse de su clasificación como tal. Por ello no es de aplicación la previsión contenida en el art. 7.1.a) de la Ley de Evaluación Ambiental (LEA), que impone el procedimiento ordinario a aquellos proyectos que requieran la urbanización del suelo, circunstancia que aquí no se da por estar ya urbanizado. Así, la sentencia impugnada infringe el artículo 6.2.a) de la LEA en relación con el artículo 5.2 f) de la propia ley, ya que nos encontramos ante una modificación menor, y por lo tanto susceptible de evaluación ambiental estratégica simplificada, al no tener impacto significativo en el medio ambiente.

Añaden que todos los Planes Especiales relativos a la ZAL que han sido aprobados, han ido acompañados por una evaluación ambiental que siempre ha sido favorable a la tramitación del Plan. Por ello debe estarse a la situación básica del suelo que no es rural sino urbanizado, de suerte que resulta contrario a la más pragmática realidad y carece de sentido valorar ahora por el procedimiento ordinario la incidencia ambiental. A esta consideración se une el hecho de que no van a existir futuros desarrollos por estar la ZAL totalmente urbanizada ya, ni futuros proyectos que deban someterse a evaluación ambiental porque ya fueron estos aprobados en el pasado y ejecutados legalmente mientras estaban vigentes. Debe quedar claro que no existe una futura posible transformación efectiva del terreno sobre el que se actúa porque este ya ha sido transformado.

Finalmente, consideran que la sentencia infringe el art. 9 de la LEA al haber considerado, a los efectos de anulación del Plan, la ausencia total de evaluación ambiental cuando sí la ha habido, aunque por el procedimiento simplificado.

Para la parte recurrida, la Asociación de Vecinos de La Punta la Unificadora, a la hora de evaluar ambientalmente el Plan sustitutivo del nulo Plan de 1999, como fue el de nuevo Plan de 2018, había que partir de la situación legal (de no urbanizable protegido) de ese suelo, puesto que esa era la clasificación original en el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, y no de la situación física del mismo en 2018. Aún así, niega que en el año 2018 el suelo estuviera totalmente urbanizado ya que eran precisos determinados proyectos de reforma para que pudiera ser recepcionado por el Ayuntamiento de Valencia como se deduce de diversas convocatorias públicas producidas en esas fechas.

CUARTO.- Los antecedentes del pleito valorados por la Sala de instancia.

Para una mejor comprensión de los argumentos de las partes y de los razonamientos de la sentencia aquí impugnada, es preciso reseñar los

antecedentes del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia (Plan Especial ZAL`18), aprobado por la resolución de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de 17 de diciembre de 2018 (BOP de Valencia núm. 249, de 28 de diciembre de 2018). Estos antecedentes se recogen con detalle en la propia sentencia recurrida y son aceptados por las distintas partes que intervienen en el proceso.

El primero de esos antecedentes lo constituye la 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.

Un año después, se aprobó definitivamente por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de 23 de diciembre de 1999, el 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 este Plan Especial se ejecutaron las obras de urbanización, que finalizaron en fecha 15 de noviembre de 2005.

Cuatro años después de finalizar las obras de urbanización y diez años después de su aprobación, el Plan Especial modificativo del PGOU de Valencia, de 1999, fue declarado nulo por sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de junio de 2009, por haberse omitido 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.

Inmediatamente después, el 21 de diciembre de 2009, tras aportarse el informe de Costas que había sido omitido en la tramitación, la Consellería de

Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda aprobó un nuevo Plan Especial para desarrollo la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia que venía a sustituir al anterior.

Este segundo Plan Especial del año 2009 también fue declarado nulo, en este caso por la Sala de Valencia, en sentencia n º 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, siendo confirmada esta sentencia en casación por este Tribunal Supremo en sentencia de 25 de mayo de 2015.

Cuando se tramita por tercera vez un nuevo Plan Especial, la Generalitat Valenciana emitió informe ambiental y territorial estratégico favorable, utilizando para ello el procedimiento simplificado previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La resolución de 17 de diciembre de 2018, por la que se aprueba este nuevo Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, cuya impugnación da lugar a este proceso, señala entre sus determinaciones 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-I). 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. 19,2i en relación con el art, 633 de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTUP).

Esta resolución de 2018 se refiere al informe ambiental estratégico en los siguientes términos:

> *«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 simplificada».*

La expresada resolución 17 de diciembre de 2018 indica, asimismo, que la ZAL se urbanizó al amparo de un documento de planeamiento aprobado y posteriormente anulado, que los terrenos del ámbito del Plan Especial están en la situación básica de suelo urbanizado, de conformidad con el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, ya 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 de manera que solo se requiere su conexión con las instalaciones existentes en el entorno, cumpliéndose también la condición del art. 21.3.a) de 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.

QUINTO.- El debate procesal producido en la instancia sobre la cuestión casacional.

Tiene en cuenta en primer lugar la Sala territorial los motivos por los que la Administración autonómica tramitó la Evaluación Ambiental Estratégica no por el procedimiento ordinario, sino por el simplificado. Estos motivos, recogidos en la resolución administrativa, eran tres: en primer lugar, porque el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia operaba sobre suelo ya transformado en su totalidad por las obras de urbanización ejecutadas, por lo que no tiene incidencia ambiental; en segundo lugar, porque se ajustaba al ámbito delimitado por el Plan Especial de Ampliación del Suelo de la Generalitat Valenciana para el desarrollo de una Zona de Actividades Logísticas en la zona de La Punta, aprobado definitivamente por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de 23 de julio de 1998; y, en tercer lugar, porque no presentaba efectos significativos sobre el medio ambiente.

Sin embargo, para la Sala de instancia, el citado Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia sí cumple los requisitos objetivos establecidos en el art. 6.1.a) de la Ley 21/2013 y en el art. 46.1.a) de la Ley de Ordenación del Territorio, Paisaje y Urbanismo de la Comunidad Valenciana para ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria: se trata, de un lado, de un plan, previsto en el art. 43 de esa ley urbanística autonómica, que se refiere al ámbito material de ordenación del territorio urbano; y establece, de otro lado, el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y referidos a actividades enumeradas en esos preceptos legales, ya que, como

señala la resolución de 17 de diciembre de 2018, el objeto de dicho plan especial es la creación, en un sector de 772.961,17 m2, 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. Ante ello, el art. 7 de la Ley 21/2013 conduce a exigir en este caso la evaluación ambiental estratégica ordinaria, teniendo en cuenta que ese precepto establece que serán objeto de evaluación de impacto ambiental ordinaria los proyectos, entre otros, comprendidos en el anexo I de esa ley, el cual en el grupo 9.10 se refiere a los "polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha".

En cuanto al argumento de que el Plan no tiene incidencia ambiental porque operaba sobre suelo ya transformado en su totalidad por las obras de urbanización ejecutadas, de manera que el suelo del ámbito era ya urbano antes de la tramitación y aprobación de aquel plan especial, recuerda la Sala que aquellas obras de urbanización se hicieron al amparo de planes que habían sido jurisdiccionalmente anulados, de manera que no puede sostenerse que el suelo ya era urbano antes de la aprobación del Plan Especial operada por resolución de 17 de diciembre de 2018. A resultas de la declaración de nulidad de aquellos dos planes especiales anteriores modificativos del PGOU de Valencia, el suelo del ámbito de la ZAL pasó a tener la clasificación de suelo no urbanizable que le otorgaba el plan general del municipio, como así se reconoce explícitamente en la propia resolución que aprobó el Plan Espacial de 2018.

Por otra parte, señala la Sala territorial que la circunstancia de que cuando en el año 2014 se inició el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica del nuevo plan especial los terrenos del ámbito de la Zona de Actividades Logísticas (ZAL) ya estuvieran transformados por la obra

urbanizadora —al amparo, se insiste, del referido instrumento de planeamiento especial declarado nulo—, en nada incide para que la EAE se pudiera realizar por el procedimiento simplificado en lugar del ordinario.

Respecto de la cuestión de que el ámbito de la ZAL se ajustaba al delimitado por el Plan Especial de Ampliación del Patrimonio Público del Suelo de la Generalitat Valenciana para el desarrollo de la ZAL en la zona de La Punta, aprobado definitivamente por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y 23 de julio de 1998, la Sala considera, siguiendo al demandante, que ese Plan Especial de Ampliación del Patrimonio Público del Suelo de la Generalitat Valenciana era un plan de reserva de suelo que se regulaba en el art. 99 de la Ley valenciana 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), para la reserva por los Ayuntamientos, entidades locales supramunicipales y la Generalitat, en previsión de la ampliación de sus patrimonios públicos de suelo, de áreas para legitimar en ellas la expropiación de bienes inmuebles, cualquiera que fuera su clasificación o calificación urbanística, reserva que, si no estaba prevista en el plan general, tenía que efectuarse mediante plan especial. Dicho plan se limitó a efectuar una reserva de terrenos que el PGOU de Valencia clasificaba como suelo no urbanizable de protección agrícola (PA-I), sin modificar su clasificación. Por ello, no puede invocarse la vigencia de ese plan especial de reserva de suelo para sostener que el suelo del ámbito de la ZAL era urbano antes de la tramitación del plan especial aprobado por resolución de 17 de diciembre de 2018.. Tampoco se acepta el argumento de que el Plan Especial de la ZAL podía ser objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada por tratarse de una modificación menor del PGOU de Valencia ya que no puede ser incluido en ninguno de los supuestos de “modificación menor” previstos en el art. 5.1.f) de la ley 21/2013. El Plan Especial de 2018 modifica la ordenación estructural del PGOU al afectar a la clasificación del suelo contenida en el mismo, que pasa de ser suelo no urbanizable de protección agrícola a ser suelo urbano, en una superficie de 772.961,17 m^2.

La consecuencia para la Sala de instancia es la nulidad de pleno derecho con fundamento en el artículo 9 de la Ley 21/2013 y 47.2 de la Ley 39/2015.

El art. 9 de la Ley 21/2013 señala que carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder.

El art. 47.2 de la Ley 39/2015 señala que también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

SEXTO.- La relevancia de la evaluación ambiental en la adopción de determinadas decisiones estratégicas por parte de los poderes públicos.

Conviene recordar que la evaluación ambiental estratégica se configura como un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas (planes o programas) constituyendo un instrumento de mejora de aquellas, cuyo objetivo consiste en avanzar en las políticas ambientales y de sostenibilidad desde las primeras fases de decisión, garantizando la sostenibilidad a medio y largo plazo. Esta técnica supone no esperar la fase de redacción de proyectos y actividades sino prever antes los efectos que sobre el medio ambiente pueden acontecer, a la hora de redactar los planes y programas.

La Unión Europea atribuye especial relevancia a esta cuestión, habiendo dedicado dos directivas a esta materia, la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y

programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento interno por la vigente Ley 21/2013, de 19 de diciembre, de evaluación ambiental, unificándose también en esta Ley disposiciones anteriores como la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y modificaciones posteriores al citado texto refundido.

La obligación principal que establece la Ley 21/2013 es la de someter a una adecuada evaluación ambiental todo plan, programa o proyecto que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, antes de su adopción, aprobación o autorización, o bien, si procede, en el caso de proyectos, antes de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa a las que se refería el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común).

La consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de esta obligación, expresamente señalada en la propia ley, es que carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos, o en su caso, cuando proceda la declaración responsable o la comunicación previa relativa a un proyecto que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder.

Precisamente la Sala de instancia aplica esta consecuencia al entender incumplida la obligación de someter a evaluación ambiental previa el Plan Especial de 2018 relativo a la ZAL de Valencia.

La Ley 21/2013 distingue entre procedimientos ambientales (evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental), cuya naturaleza es instrumental respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación y adopción de planes y programas o de la autorización de proyectos, y los pronunciamientos ambientales (la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental) cuya naturaleza jurídica se corresponde con la de un informe preceptivo y determinante, de manera que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto el pronunciamiento ambiental no se produzca.

En el concreto ámbito del urbanismo, para que este sea sostenible, la técnica de la Evaluación Ambiental Estratégica constituye la más efectiva herramienta de control de la discrecionalidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, a la hora de preservar los valores ambientales ínsitos en el ámbito de actuación del correspondiente plan o programa.

La importancia de la EAE fue destacada por la STC 109/2017, de 21 de septiembre de 2017, que declaró inconstitucionales diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental, al excluir la norma autonómica de evaluación ambiental a determinadas categorías de planes y sus modificaciones del procedimiento de evaluación ambiental, planes que sí están sometidos a dicha evaluación ambiental conforme a la legislación básica estatal. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, a juicio del TC, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente.

Los pronunciamientos ambientales se erigen, por tanto, como informes de una singular relevancia que tienen un valor reforzado y aunque no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se puede afirmar que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo, hasta el punto que la STS de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación n.º 771/2006), partiendo de esa relevancia considera exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en esos informes.

SÉPTIMO.- Los procedimientos ordinario y simplificado de la Evaluación Ambiental Estratégica.

La Ley 21/2013 diseña dos procedimientos tanto para la evaluación ambiental estratégica como para la de impacto ambiental: el ordinario y el simplificado. Según se señala en el propio Preámbulo de la Ley los motivos que han llevado a establecer esta distinción se encuentran en las propias directivas comunitarias, que obligan a realizar una evaluación ambiental con carácter previo de todo plan, programa o proyecto «que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente».

Para determinados tipos de planes, programas o proyectos, las directivas establecen la presunción *iuris et de iure* de que, en todo caso, tendrán efectos significativos sobre el medio ambiente y, por tanto, deben ser evaluados antes de su aprobación, adopción o autorización, de acuerdo con el procedimiento ordinario. Para los restantes planes, programas y proyectos, cada Estado miembro deberá realizar un análisis, bien caso a caso, bien mediante umbrales o bien combinando ambas técnicas, para determinar si tienen efectos significativos sobre el medio ambiente. Este análisis es lo que se ha denominado procedimiento de evaluación simplificado y si concluyese que el plan, programa o proyecto tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, deberá realizarse una evaluación ordinaria.

De esta forma, se garantiza el correcto cumplimiento de las directivas comunitarias, de acuerdo con la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como hemos visto en el fundamento quinto de esta sentencia, la Sala de instancia atribuye efectos invalidantes a la utilización por parte de la Administración, en la tramitación del Plan Especial de la ZAL de Valencia, del procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica, en lugar del procedimiento ordinario, que es el que, a su juicio, resultaba procedente, equiparando, a los efectos de la nulidad prevista en el art. 9 de la Ley 21/2013, la ausencia de evaluación ambiental con la evaluación ambiental realizada por procedimiento legalmente inadecuado.

Debemos detenernos, en primer lugar, en examinar la corrección de este razonamiento en abstracto, para ponerlo, a continuación, en relación con el contexto o circunstancias concretas en el que se produce la aprobación del Plan Especial de 2018, para, finalmente, poder dar respuesta a la cuestión casacional planteada en el auto de admisión y resolver el litigio.

En la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA) la evaluación ambiental estratégica realizada por el procedimiento ordinario concluye mediante la Declaración Ambiental Estratégica, mientras que la realizada por el procedimiento simplificado concluye mediante la emisión del Informe Ambiental Estratégico. En ambos procedimientos la evaluación ambiental es un informe preceptivo y no es recurrible autónomamente. Sin embargo, se podrá recurrir el plan o programa motivándolo en el contenido del documento ambiental.

En cuanto a los planes y programas que deben ser objeto de EAE, la Ley básica estatal 21/2013 no opta por un sistema de lista, sino que delimita las categorías de dichos planes o programas. La legislación autonómica suele establecer un sistema de lista en la que enumera los concretos planes que

deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica, bien ordinaria o simplificada.

El art. 6.1 de la LEA, establece que:

«serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:

a) *Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien*

b) *Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*

c) *Los comprendidos en el apartado 2 (referente a los supuestos de evaluación ambiental estratégica simplificada) cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V.*

d) *Los planes y programas incluidos en el apartado 2 (referente a los supuestos de evaluación ambiental estratégica simplificada), cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor».*

El Título II de la Ley está dedicado a la *"Evaluación ambiental*" y su capítulo I a la "*Evaluación ambiental estratégica*", dedicando la Sección Primera (arts. 17 a 28) al *"Procedimiento de la evaluación ambiental estratégica ordinaria para la formulación de la declaración ambiental estratégica*" y la Sección Segunda (arts. 29 a 32) al "*Procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada para la emisión del informe ambiental estratégico*".

De conformidad con el art. 17 de la LEA los trámites de la evaluación ambiental estratégica ordinaria consisten en:

a) Solicitud de inicio.

b) Consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico.

c) Elaboración del estudio ambiental estratégico.

d) Información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas.

e) Análisis técnico del expediente.

f) Declaración Ambiental Estratégica.

El procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica simplificada comienza con la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica, acompañada del plan y de un documento ambiental estratégico para su remisión al órgano ambiental que consultará a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas, y concluirá con la emisión del informe ambiental estratégico, salvo que el órgano ambiental considere que el plan deba someterse a evaluación estratégica ordinaria porque pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente. De este modo, entre otras diferencias sustanciales, pese a la existencia de un trámite de consultas, no tiene lugar en el procedimiento simplificado un trámite de información pública, preceptivo en la ordinaria. E igualmente, tampoco cuenta entre sus trámites con el llamado estudio ambiental estratégico contemplado en el art. 20 LEA, en el que se deberán analizar las alternativas razonables técnica y ambientalmente viables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfica del plan. Entre las alternativas viables debe incluirse la "alternativa cero", es decir, la no realización del plan. La importancia de este estudio y del efectivo análisis de las "alternativas" es tal que su omisión ha ocasionado la anulación de planes urbanísticos (STS de 3 de noviembre de 2015 o STS de 11 de julio de 2016). Estudio y selección de alternativas que no cabe duda limita la discrecionalidad existente en el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico, ya que, en definitiva, se debe propiciar el menor

impacto ambiental, excluyendo aquellas alternativas que resulten extremas desde el punto de vista ambiental. De este modo, la discrecionalidad del planificador queda limitada por la obligada contemplación de otras alternativas, incluida la alternativa 0.

En definitiva, el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria resulta ser mucho más complejo, detallado y exhaustivo que el simplificado, en correspondencia con la posible afección medioambiental de las determinaciones del plan o programa a evaluar y, las posibles correcciones que, en salvaguarda del medio ambiente disponga la declaración ambiental estratégica. La mayor complejidad del procedimiento de evaluación ordinario frente al simplificado tiene su reflejo en los plazos máximos para la finalización del procedimiento, veintidós meses en el caso de la ordinaria frente a los cuatro meses de la simplificada.

Nuestra jurisprudencia ha destacado la importancia de la Evaluación Estratégica de un Plan. Así, la STS de 3 de mayo de 2017, recurso de casación n.º 746/2017, declaró la nulidad de un PGOU por no haberse tramitado la evaluación ambiental estratégica, siendo insuficiente la evaluación de impacto ambiental del plan, lo que supuso la concurrencia de un vicio de nulidad de pleno derecho del instrumento urbanístico, o, la STS de 20 de noviembre de 2015, por la que se declara la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Marbella, al considerar que la falta de estudio comparativo de las alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, así como la ausencia de la exposición de la alternativa 0 determinan la nulidad de dicho plan.

OCTAVO.- Restricción de garantías medioambientales como consecuencia de la utilización del procedimiento simplificado.

Como hemos visto anteriormente, los trámites que se omiten en el procedimiento simplificado que pueden ser calificadas de mayor relevancia son, por un lado, la omisión del trámite de información pública y, por otro, la no

necesidad de realizar el estudio ambiental estratégico que exige, según el artículo 20, identificar, describir y evaluar los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa. Dicho estudio ambiental estratégico es sustituido en el procedimiento simplificado por el informe ambiental estratégico de contenido mucho más limitado.

Respecto de la relevancia del trámite de información pública, las STS 1768/2023, de 21 de diciembre, dictada en el recurso 3303/2022, y la sentencia 119/2024, de 25 de enero de 2024, dictada en el recurso 4795/2022, destacan la importancia y relevancia cualificada de este trámite de información pública ínsito en el procedimiento de evaluación estratégica ordinaria e inexistente en el procedimiento de evaluación estratégica simplificada, con la finalidad de que sea efectiva la participación de la ciudadanía en el procedimiento de toma de decisiones con incidencia en el medio ambiente.

Dicen así sobre esta cuestión:

«… *Se trata, por tanto, de examinar si, efectivamente, tanto la regulación comunitaria como la legislación interna sobre la evaluación ambiental de proyectos y, más precisamente, sobre la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que es la que aquí se ha seguido, imponen que los informes sectoriales sean recabados antes de iniciarse el trámite de información pública, esto es, que el trámite de consultas a las autoridades en el que tales informes se solicitan sea realizado con anterioridad al trámite de información pública por ser condición necesaria para que la participación del público en esa fase temprana del procedimiento de toma de decisiones medioambientales, cuando están abiertas todas las opciones, pueda considerarse real y efectiva, como exige la normativa indicada.*

«B.- El procedimiento de evaluación ambiental ordinaria se encuentra regulado en la LEA (arts. 33 y ss) como un procedimiento tuitivo del medio ambiente, de naturaleza participativa, como es común a los procedimientos ambientales, e instrumental respecto del procedimiento sustantivo/sectorial (art. 1.a), en la medida en

que tiene por objeto analizar y valorar los efectos significativos sobre el medio ambiente de proyectos, tanto públicos como privados, con incidencia en el medio natural que debe llevarse a cabo de forma preceptiva antes de su aprobación respecto de la que tiene carácter "determinante" (art. 41 LEA). Su naturaleza tuitiva del medio ambiente convierte en especialmente relevante la participación ciudadana en estos procedimientos por ser el medio ambiente un bien o interés colectivo de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos (art. 45 CE) y a cuya conservación vienen obligados los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. La participación ciudadana, consagrada con carácter general en el art. 9.2 CE y, en el ámbito de la Administración, en el art. 105 CE, reviste, pues, en los procedimientos ambientales una importancia cualificada de la que da cuenta el panorama normativo internacional, interno y comunitario que a ella se refieren: Convenio Aarhus (Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus, Dinamarca, ratificado por la Unión Europea el 25 de junio de 1998, y por España el 15 de diciembre de 2004, BOE de 16 de febrero de 2005), la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y ciñéndonos ya al concreto procedimiento que analizamos, la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 2014/52/UE, y la Ley 21/2013, de 28 de junio, de evaluación ambiental (LEA).

«En todas estas normas se hace referencia a la necesidad de que, en palabras del Convenio Aarhus (art. 6.4), "la participación del público comience al inicio del procedimiento de toma de decisiones con incidencia en el medio ambiente, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real".

«En similares términos se pronuncia la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, si bien, como expresa su exposición de motivos, esta norma "se ocupa del derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general. La regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y en la legislación comunitaria (procedimientos administrativos que deben tramitarse para la concesión de autorizaciones ambientales integradas, para evaluar el impacto ambiental de ciertos proyectos, para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica

de determinados planes y programas o para elaborar y aprobar los planes y programas previstos en la legislación de aguas) se difiere a la legislación sectorial correspondiente".

«Por su parte, la Directiva 2011/92/UE, en sus considerandos 16 y 17, destaca la importancia y el sentido de la participación real del público en la adopción de las decisiones medioambientales:

«(16) La participación real del público en la adopción de esas decisiones le permite expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio, y contribuyendo a la toma de conciencia por parte de los ciudadanos sobre los problemas medioambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas.

«(17) Por consiguiente, debe fomentarse la participación pública, incluida la de asociaciones, organizaciones y grupos y, en particular, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente, sin olvidar, entre otras cosas, la educación medioambiental del público.»

«Y en fin, la LEA consagra también la participación pública como principio al que deben sujetarse los procedimientos de evaluación ambiental (art. 2).

«C.- En cuanto a la concreción de ese principio en el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos, la Directiva 2011/92/UE, en su art. 6 dispone lo siguiente (en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE):

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales tengan la oportunidad de expresar su opinión sobre la información proporcionada por el promotor y sobre la solicitud de autorización del proyecto teniendo en cuenta, cuando corresponda, los casos a los que se hace referencia en el art. 8 bis, apartado 3. A tal fin, los Estados miembros designarán las autoridades que deban ser consultadas, ya sea con carácter general o en función del caso concreto. La información recabada en virtud del art. 5 se remitirá a dichas autoridades. Los Estados miembros fijarán disposiciones concretas para la consulta.

«2. Con el fin de garantizar la participación efectiva del público interesado en los procedimientos de toma de decisiones, el público será informado por vía electrónica y mediante anuncios públicos u otros medios apropiados sobre las siguientes cuestiones en una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el art. 2, apartado 2, y, a más tardar, tan pronto como resulte razonable facilitar la información: …

[…]

«Por tanto, volviendo al trámite de información pública, de lo que se trata es de que su realización permita cumplir la función a la que está destinado dentro del procedimiento ambiental: permitir la participación real y efectiva del público en una fase temprana del procedimiento de toma de decisiones con incidencia medioambiental cuando están abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto."

Igual relevancia tiene en el procedimiento ordinario, como ya hemos visto, el documento denominado estudio ambiental estratégico y, dentro de él, el planteamiento de alternativas con las que se pretende anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente.

Hemos de concluir, partiendo de la relevancia de ambos trámites, que la omisión del procedimiento ordinario, cuando resulte procedente, sustituido indebidamente por el procedimiento simplificado, constituye una infracción sustancial con efectos invalidantes respecto del acuerdo o autorización del plan o programa de que se trate.

Así lo ha considerado la Sala de instancia, con la consecuencia de anular el acuerdo de aprobación del Plan Especial de 2018 con un criterio que en principio es irreprochable.

Un análisis más detallado de las circunstancias especiales, de carácter excepcional, que concurren en este caso permiten matizar la anterior conclusión.

NOVENO.- **La fuerza normativa de lo fáctico y su incidencia en la evaluación ambiental.**

En nuestro asunto litigioso, la Administración optó por el procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica, al considerar que no era posible plantear alternativas a la realmente existente por razón de que ya era inmodificable atendido el carácter urbanizado de los terrenos como consecuencia de la ejecución del Plan Especial del año 1999. Lo que también hacía innecesario, a juicio de la Administración, el trámite de información pública y subsiguientes alegaciones.

En este sentido, cabe reiterar que el informe ambiental y estratégico emitido por la Comisión de Evaluación Ambiental parte exclusivamente de la consideración del carácter urbanizado del ámbito del Plan, como consecuencia de haberse transformado por obras de urbanización previas, y que son, además, las recogidas en el Plan Especial ahora objeto de impugnación.

Estas circunstancias determinan, a juicio de la Administración, que la evaluación ambiental estratégica realizada a través del procedimiento ordinario no puede cumplir con el propósito que le es propio, esto es, anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente. La finalidad de los trámites de información pública y del estudio ambiental estratégico al objeto de plantear posibles alternativas aquí ya no tiene sentido por estar consolidada por la urbanización una opción determinada de forma irreversible. La evaluación estratégica no puede ya intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar eventuales riesgos para el medio ambiente.

Se consagraría, de este modo, en virtud de la llamada fuerza normativa de lo fáctico, la justificación para eludir el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria y sustituirlo por una simplificada, al disponer

los terrenos ya de la condición material de urbanizados, al margen de la legalidad del Plan en virtud del cual alcanzaron esa condición material, y la consecuente escasa incidencia sobre el medio ambiente del nuevo Plan que contempla esas mismas actuaciones de urbanización.

Nuestra jurisprudencia se ha enfrentado a situaciones que guardan similitud con la ahora examinada.

Así, nuestra sentencia n.º 1562/2018, de 30 de octubre, dictada en el recurso 3029/2017, abordó un supuesto en el que se había omitido la evaluación ambiental estratégica en una modificación de las Normas Subsidiarias del Planeamiento por cuanto dicha modificación venía a contemplar la realidad fáctica de los suelos objeto de nueva ordenación que como consecuencia de la ejecución de un planeamiento anterior habían adquirido la condición de suelos urbanos, de forma tal que la modificación impugnada coincidía en lo fundamental con la ordenación ya prevista y ejecutada con anterioridad.

Planteado así el debate procesal, esta sentencia declaró que "*la preexistencia de una declaración de innecesariedad de evaluación ambiental o de las características físicas sobre las que se proyecta la ordenación cuestionada no excluyen, en relación con el caso sometido a nuestra consideración, la procedencia de practicar el indicado trámite de EAE*"

También en nuestra sentencia de 17 de noviembre de 2016, con motivo de la impugnación del Plan General de Marbella dijimos que la fuerza de lo fáctico, por mucho que resulte inatacable en razón del mecanismo del art. 73 LJCA, no puede servir de justificación para eludir el requisito del sometimiento de un nuevo Plan a un proceso de evaluación ambiental.

Sin embargo, en ocasiones hemos matizado estas tajantes afirmaciones. Así, en la STS de 23 de octubre de 2002, recurso n.º 11803/1998, resuelve un recurso de casación, en el que en la instancia se

impugnaba una licencia de edificación por varios motivos y uno de ellos porque el PGOU clasificaba el suelo como urbano de modo ilegal. El Ayuntamiento mantenía el carácter de urbano del suelo con base en la situación actual de los terrenos al estar urbanizados, eso sí, con base en la ejecución de un Plan ilegal. La citada sentencia en su fundamento de derecho octavo, y a los efectos que nos interesa, establece:

> *"3º.- Lo que el Ayuntamiento de Piélagos afirma es que "en 1998, es decir, cinco años después de la aprobación del Plan General de 1993 los terrenos litigiosos tenían materialmente el carácter de urbanos". Es decir, son urbanos porque se ha ejecutado un Plan ilegal.*
>
> *Pues bien, la vinculación a la realidad a la hora de clasificar el suelo urbano no puede ser de tal naturaleza que se imponga al planificador incluso en aquellos casos en que los servicios o la consolidación de la edificación sean ilegales. El artículo 225, en relación con los artículos 184 a 187 del TRLS de 9 de Abril de 1976 obliga, en caso de actuaciones urbanísticas substantivamente ilegales, a la restauración del orden urbanístico perturbado (véase también el artículo 51-1-1 del Reglamento de Disciplina Urbanística).*
>
> *Cabe, pues, preguntarse si, siendo las cosas así, el planificador está obligado a clasificar como urbano un suelo que ha sido urbanizado ilegalmente y cuyo destino, por lo tanto, por medio de la restauración del orden infringido, ha de ser la desaparición de los servicios o de la edificación, es decir, la pérdida del carácter de urbano.*
>
> *En estos casos no cabe duda de que debe seguirse negando al suelo la clasificación de urbano, (salvo que, usando de sus potestades de ordenación, que el planificador siempre tiene, crea que el interés público exige otra cosa en el caso concreto, lo que habría de motivarse debidamente).*
>
> *Así pues, lo que procede en principio es que la Administración urbanística ejerza sus potestades de restauración del orden urbanístico y de disciplina urbanística, en lugar de aceptar a ciegas o mantener la urbanización ilegal.*
>
> *Sólo cuando por el transcurso del tiempo no le sea posible a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido, tendrá el planificador que aceptar la clasificación de tal suelo como urbano, pero incluso en esos casos podrá declararlo "fuera de ordenación" a fin de que el tiempo lo reintegre a su condición natural, dadas las limitaciones que tal régimen comporta.*
>
> *(Lo dicho en este apartado nº 3 entiéndase que lo es a los puros efectos de responder al argumento que aquí exponen las partes y no en previsión de posibles sucesos futuros)".*

En nuestro caso, la opción de la Administración ha sido la de dar virtualidad a la llamada doctrina de la fuerza normativa de lo fáctico, con independencia del modo o procedimiento en virtud de los cuales los terrenos 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.

La resolución aprobatoria del Plan Especial sobre la situación de los terrenos expresó lo siguiente:

> «*La ZAL se urbanizó al amparo de un documento de planeamiento aprobado y posteriormente anulado. Los terrenos del ámbito del Plan Especial están en la situación básica de suelo urbanizado, de conformidad con el art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urban (en adelante, LSRU), puesto que tienen instaladas las infraestructuras y servicios necesarios para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones previstos en el Plan Especial; estas infraestructuras y servicios están operativas o bien sólo requiere su conexión con las instalaciones preexistentes de su entorno, como admite el citado artículo. También se cumple con la condición del art. 21.3.a) de la citada Ley, puesto que los terrenos han sido urbanizados en ejecución del Plan Especial vigente en el momento de la ejecución de las obras.*
>
> *Por otra parte, el ámbito de actuación constituye una zona urbanizada, puesto que cuenta con todos los servicios urbanísticos, de conformidad con el art. 25.2.b) de la LOTUP. Por tanto, y en aplicación del art. 28 de la misma Ley, el Plan Especial clasifica los terrenos como suelo urbano. Además, las parcelas edificables tienen la condición jurídica de solar, al estar dotadas de los servicios urbanísticos establecidos en el art. 117 de la LOTUP, y que son adecuados para acoger los usos previstos*»

En definitiva, lo trascendental a efectos de resolver el presente recurso de casación, consiste en valorar si las determinaciones y ámbito de actuación del Plan recurrido afectan o no al medio ambiente y en qué medida inciden en él, ya que los motivos por los que la Administración autonómica tramitó la EAE,

no por el procedimiento ordinario sino por el simplificado, tal y como constata la sentencia de instancia y se reconoce expresamente en la resolución impugnada por la que se aprueba definitivamente el Plan Especial de la ZAL del Puerto de Valencia, vienen configurados 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. A estos efectos cabe recordar que la superficie del sector afectado es de 772.961, 17m2s, obteniendo una superficie computable del sector de 613.313,74 m2 con una compatibilidad de diversos usos atendida la calificación urbanística establecida en el propio plan delimitando una zona logística (edificabilidad industrial de 341.616 m2t), zona residencial (edificabilidad residencial 34.161.m2t, con un número máximo de 185 viviendas), área de reserva patrimonial, equipamientos dotacional-múltiple (2.748,97 m2 s), sistema local de espacios libres (41.401,48 m2 s), sistema local de red viaria (179.195,46 m2 s) y sistema local de infraestructuras básicas y de servicios (387,76 m2 suelo). El Plan Especial afecta jurídicamente, en el momento de su aprobación en el año 2018, a un suelo clasificado por el PGOU de Valencia como suelo no urbanizable de protección agrícola (PA-1), procediendo el propio Plan Especial a la clasificación del suelo como urbano. Y que la propia resolución aprobatoria del Plan hace expresa mención a que el Plan Especial como instrumento de planeamiento de desarrollo puede modificar la ordenación estructural establecida en el planeamiento general, de conformidad con las previsiones de los arts. 19.2 y 63.2 de la entonces vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

Como antes hemos señalado, es claro que en abstracto un Plan Especial de estas características, extensión y naturaleza y con esas concretas determinaciones encaja dentro del supuesto de hecho contemplado para el procedimiento ordinario en el artículo 6.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, precepto de carácter básico de

conformidad con lo dispuesto en su Disposición Final Octava, cuando dispone que:

> *«1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:*
>
> a) *Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo».*

A ello se añade que los proyectos que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 hectáreas están igualmente sometidos a evaluación ambiental ordinaria de conformidad con el Anexo I en relación al artículo 7 de la Ley 21/2013.

A sensu contrario, el Plan Especial de la ZAL del Puerto de Valencia no tiene cobertura en los supuestos de hecho contemplados en el artículo 6.2 de la Ley 21/2013 para ser objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada, ya que no se trata de una modificación menor de un previo plan, no se trata de un plan que establezca el uso urbanístico de una zona de reducida extensión y no se trata de un plan que estableciendo el marco para la autorización en el futuro de proyectos no cumpla con los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 6 de la Ley 21/2013, de los planes y programas mencionados en el apartado primero del artículo 6.

A estos efectos, cabe recordar que la STC 109/2017 ha señalado que el artículo 6 LEA que somete a determinados planes a evaluación ambiental ordinaria o simplificada es básico formal y materialmente, dado que su objetivo es que las Administraciones competentes valoren, ponderen y evalúen las

repercusiones sobre el medio ambiente, minimizando y corrigiendo los posibles daños. Y lo que una Administración no puede hacer es utilizar el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificado para evaluar un plan que, en virtud de lo señalado en el citado precepto básico, deber ser evaluado conforme al procedimiento ordinario, ya que, en ese caso, no se estudiarían suficientemente esas potenciales repercusiones que la futura actuación amparada por el planeamiento puede producir sobre el medio ambiente, análisis que de conformidad con la normativa europea, traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico, debe efectuarse desde el primer momento con todas las garantías.

En definitiva, todo lo expuesto conduciría a confirmar la decisión de la Sala de Valencia. Sin embargo, en este caso concurren circunstancias muy especiales que permiten sortear el efecto anulatorio establecido en el artículo 9 de la ley 21/2013, de Evaluación Ambiental.

En primer lugar, 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 este Tribunal (STS de 17 de junio de 2009), sin que durante ese intervalo de tiempo hubiese recibido ningún pronunciamiento judicial desfavorable. El Plan había sido confirmado previamente por la Sala de Valencia.

Durante todo ese tiempo (diez años), el Plan gozó de presunción de legalidad, sin que se adoptara ninguna medida cautelar de suspensión de sus efectos, por lo que se procedió legítimamente a ejecutar las obras de urbanización, que finalizaron en fecha 15 de noviembre de 2005.

Es indudable que la declaración de nulidad acordada por la STS de 17 de junio de 2009 del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia supuso reconocer su invalidez desde su origen, perdiendo el Plan, en cuanto disposición general, toda vigencia, sin que ningún acto

administrativo e incluso actuación material pueda tener amparo en dicho Plan con posterioridad a dicha anulación.

La duda surge en relación con aquellas situaciones o actos nacidos al amparo de ese Plan antes de ser formalmente declarado nulo. En principio esos actos o situaciones nacidos bajo la cobertura del Plan estarían también contaminados por la misma ilegalidad. La coherencia de este planteamiento nos debe llevar, por tanto, a considerar que tales actos de aplicación o ejecución no deben ser tenidos en cuenta, no pueden ni deben proyectar efectos jurídicos en relación con actos o disposiciones posteriores.

Sin embargo, esta posición maximalista debe ser matizada. Así lo hicimos en nuestra reciente sentencia núm. 62/2024, de 17 de enero de 2024, (Rec. 2859/2022), al fijar el alcance de la declaración de nulidad de los planes de urbanismo.

Hay razones y principios superiores, como la seguridad jurídica, la intangibilidad de determinadas situaciones fácticas que por el transcurso del tiempo producen efectos jurídicos o la garantía de las relaciones establecidas al amparo de una norma aparentemente legal, que pueden obligar a introducir limitaciones. La ley de nuestra Jurisdicción, en el caso de anulación de reglamentos, señala en su artículo 73 un límite que atiende a la firmeza del acto. Así, las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

Este artículo 73 de la LJCA simboliza la presencia de la seguridad jurídica en la regulación de los efectos retroactivos de la anulación de una disposición general, al fijar un límite respecto de aquellos actos y situaciones

que gozaron de apariencia de legalidad y presunción de validez (art. 39.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común).

También el art. 106.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, en relación con la revisión de oficio, establece, siguiendo igual criterio, la misma limitación respecto de los actos administrativos firmes, cuando declara la nulidad de una disposición general, pues subsisten los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Estos preceptos recogen la solución tradicional de nuestro ordenamiento jurídico y que consiste en que la declaración de nulidad de un reglamento solo proyecta sus efectos sobre los actos que no hayan ganado firmeza. Los actos firmes, en consecuencia, permanecen, subsisten, a pesar de la nulidad de la norma reglamentaria de cobertura.

Es por tanto un principio general de nuestro Derecho, fundado en el principio constitucional de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), limitar en ciertos casos los efectos *ex tunc* de las declaraciones de nulidad de las normas jurídicas, aunque esa nulidad lo sea de pleno derecho.

Esta doctrina que acabamos de exponer está referida a los actos jurídicos firmes dictados al amparo de la norma posteriormente declarada ilegal. Sin embargo, en nuestro caso no estamos propiamente en presencia de actos jurídicos sino de actuaciones materiales (las obras de urbanización) realizadas al amparo de esa norma (el Plan Especial) cuya ilegalidad se declara con posterioridad.

Sin que se pueda establecer una norma general al respecto, sí deben tenerse en cuenta las circunstancias concretas en las que las actuaciones materiales se llevaron a efecto y en nuestro caso es claro, como ya anticipamos, que la urbanización se realiza al amparo de una norma jurídica que goza de presunción de legalidad y eficacia durante diez años.

Se une a lo anterior la inmodificabilidad de la situación fáctica producida en ejecución del Plan Especial cuya ilegalidad fue declarada posteriormente. Desde la aprobación del primer plan (año 1999) hasta la anulación del último (año 2022) han transcurrido 23 años y es evidente que a la Administración ya no le es posible ejercer sus potestades de restauración del orden urbanístico, reponiendo el estado del suelo al previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia (suelo rústico con destino agrícola), que es el que formalmente le corresponde tras la anulación del Plan Especial, pues la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia está totalmente desarrollada urbanísticamente y tiene 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.

Es indudable que esa intangibilidad incide como hecho determinante en la tramitación y aprobación del nuevo Plan Especial en el año 2018. El ejercicio de la potestad reglamentaria que se concreta en la planificación urbanística tiene un alto grado de discrecionalidad, lo que supone la posibilidad de elegir entre diversas alternativas posibles, siempre con respeto a las normas legales reguladoras del ejercicio de esa potestad, que marcan su extensión y límites. Por lo que se refiere a la normativa ambiental aplicada al planeamiento urbanístico, ésta trata de imponer la elección de la opción menos lesiva para el medio ambiente, a cuyo efecto se establece, instrumentalmente, el procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica como hemos visto anteriormente. Pero en el presente caso solo hay una opción posible, que viene impuesta por ese hecho determinante del que antes hablábamos -la existencia de una urbanización consolidada realizada al amparo del Plan Especial de 1999- que es una situación fáctica de la que necesariamente se deduce un efecto jurídico del que no puede prescindir el planificador del año 2018 y que sirve para justificar la utilización del procedimiento abreviado de la evaluación ambiental estratégica. Al no ser posible una transformación del

suelo pierde su sentido la tramitación de la evaluación ambiental estratégica por el procedimiento ordinario, cuya finalidad, como ya hemos dicho, es anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente al medio ambiente, valorando al efecto posibles alternativas en el proceso de transformación del suelo desde la perspectiva ambiental. En nuestro caso la transformación ya se había producido y consolidado en ejecución de un Plan anterior.

También debemos reseñar que tanto en el Plan Especial de 1999 como en el del 2018 hubo evaluación ambiental positiva, aunque en este último caso lo fuera por un procedimiento formalmente inadecuado.

Este conjunto de circunstancias que hemos referido permiten atemperar el rigor del mandato contenido en el artículo 9 de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. Este precepto anuda a la falta de evaluación ambiental la consecuencia de la nulidad de pleno derecho del plan o programa en cuya tramitación se haya omitido. Nosotros en esta sentencia, haciendo una consideración en abstracto, hemos ido más lejos, equiparando a los efectos de la invalidez la ausencia de evaluación ambiental, la omisión completa de este trámite, con el supuesto de evaluación ambiental por procedimiento inadecuado (simplificado en lugar de ordinario), pese a que el artículo 9 de la Ley 21/2013 no contempla expresamente este supuesto a los efectos de la nulidad. Sin embargo, esta consideración debe ser matizada cuando concurra una situación fáctica surgida al amparo de una norma jurídica de apariencia legal, consolidada a lo largo de muchos años, con evaluación ambiental positiva y que es irreversible desde una perspectiva social y económica. En este caso, esa situación fáctica produce el efecto jurídico tenido en cuenta por la Administración para poder prescindir del procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, ya que al estar consolidada la urbanización ninguna transformación del suelo va a producirse de futuro, ni es posible la elección de una alternativa distinta de la ya consolidada.

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".*

De este modo, se puede entender suficientemente justificado el planteamiento del planificador de considerar que el suelo afectado por el Plan Especial se encuentra 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, a los terrenos, como 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, la escasa afección ambiental que conlleva el Plan Especial, dado que sus determinaciones vienen 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, estaría justificada la utilización del procedimiento simplificado de la evaluación ambiental estratégica. No se habrían producido aquí esas deficiencias sustanciales en la tramitación ambiental del planeamiento que, a juicio del Tribunal Constitucional en su

STC 109/2017, serían determinantes de la falta de validez del plan conforme al art. 9, párrafo segundo, de la ley 21/2013.

DÉCIMO.- Respuesta a la cuestión casacional.

En el auto de admisión se nos plantea como cuestión la de determinar la eventual incidencia que pueda tener la situación en que se encuentre el suelo (suelo urbanizado) afectado por un instrumento de planeamiento urbanístico cuando no coincide, como consecuencia de la anulación jurisdiccional de previos instrumentos, con la clasificación vigente del mismo, (suelo no urbanizable) en la determinación de la modalidad de evaluación ambiental estratégica exigible -ordinaria o simplificada- para la aprobación de dicho instrumento de planeamiento.

La respuesta a esta cuestión se deduce de lo expresado en el anterior fundamento. 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 concurran especiales razones de interés público que justifiquen la actividad planificadora.

En todo caso, para mantener la legalidad del plan la evaluación ambiental estratégica obtenida por el procedimiento simplificado debe ser positiva.

UNDÉCIMO.- Conclusiones y costas.

De lo expuesto en los anteriores fundamentos se obtiene como conclusión que la elección por la Administración autonómica valenciana del procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica como trámite necesario para la aprobación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, no produce los efectos invalidantes previstos en el artículo 9 de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, razón por la que el recurso de casación debe ser estimado y casada la sentencia de 31 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, por la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a 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, declarando nulos la expresada resolución de 17 de diciembre de 2018 y el aludido plan especial, por considerarlos contrarios a derecho, al no haberse tramitado por la Administración autonómica evaluación ambiental estratégica ordinaria, sino simplificada.

En cuanto a las costas, no ha lugar a su imposición al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el artículo 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, no correspondiendo tampoco efectuar pronunciamiento acerca de la imposición de las costas causadas en la instancia.

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.- La respuesta a la cuestión casacional planteada en el auto de admisión es la recogida en el fundamento décimo de esta sentencia.

Segundo.- Estimar el recurso de casación n.º 5113/2022, interpuesto por la Generalidad Valenciana y por Valencia Plataforma Intermodal y Logística, S.A, contra la sentencia de 31 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, por la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a 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, declarando nulos la expresada resolución de 17 de diciembre de 2018 y el aludido plan especial, por considerarlos contrarios a derecho.

Tercero.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 41/2019 interpuesto por la Asociación de Vecinos de la Punta Unificadora, frente a 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.

Cuarto.- Establecer las costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

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

Así se acuerda y firma.