



Roj: **STSJ CV 3280/2020 - ECLI: ES:TSJCV:2020:3280**

Id Cendoj: **46250330012020100335**

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

Sede: **Valencia**

Sección: **1**

Fecha: **10/07/2020**

Nº de Recurso: **13/2019**

Nº de Resolución: **385/2020**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **CARLOS ALTARRIBA CANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Ordinario 13/19

SENTENCIA Nº 385

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Ilmos/as:

D. Carlos Altarriba Cano

D^a Desamparados Iruela Jiménez

D. Rafael Pérez Nieto

D. Antonio López Tomás.

En Valencia, a diez de julio del año 2020.

VISTO por el Tribunal el Recurso Contencioso-Administrativo nº 13/19 promovido por el Procuradora D Beatriz LLorente Sanchez, en nombre y representación de la entidad "Inmobiliaria Guadalmedina SA" y asistido por el letrado D. José Manuel Palau Navarro, contra una Resolución de Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Ha comparecido en estos autos la administración demandada asistida y representada por letrado de su servicio jurídico.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los tramites prevenidos por la Ley, se emplazó al demandante para que formalizara las demanda, lo que verificó mediante escrito en el que se suplicaba se dictara sentencia anulando la resolución recurrida.

SEGUNDO.- La representación de la parte demandada, contestó la demanda mediante escrito, en el que se suplicaba se dicte sentencia por la que se confirme la resolución recurrida, por ser conforme a derecho.

TERCERO.- Habiéndose recibido el proceso a prueba, se emplazó a las partes para que evacuasen el trámite de conclusiones prevenido por el artículo 78 de la ley de esta jurisdicción y verificado, quedaron los Autos pendientes para votación y fallo.

CUARTO.- Se señaló votación y fallo para la audiencia del día 8, teniendo así lugar.

QUINTO.- En la tramitación del presente procedimiento se han observado todas las formalidades legales relativas al procedimiento.



Ha sido ponente de estos Autos el Ilmo. Magistrado D. Carlos Altarriba Cano.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- El objeto del recurso es un decreto o del Consell de fecha 30 de noviembre 2018, (219/2018), por el que se aprueba el plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la huerta de Valencia, publicado en el diario oficial de la generalitat valenciana el 20 de diciembre de 2018.

Este Plan de acción territorial también contempla como principios inspiradores el Convenio Europeo del Paisaje, al que el Consell se adhirió el 17 de septiembre de 2004, ratificado por el Gobierno de España el 26 de noviembre de 2007, y los objetivos y principios de la Estrategia Territorial Europea y de los documentos que la desarrollan.

La importancia del plano de la determina su preámbulo al decirnos que, *" Como ejemplo de este abandono, en la actualidad la mayoría de las acequias que forman parte del ámbito del Tribunal de las Aguas de la Vega de València, que fue declarado Patrimonio Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO el 13 de septiembre de 2009, han visto reducido su perímetro de riego de tal forma que, en algunos casos, es meramente testimonial. En determinados tramos la zona que se puede considerar como regable, o ha desaparecido por completo, o únicamente subsisten áreas inconexas de huerta residual, las cuales están condenadas a desaparecer definitivamente ante una nueva pulsión expansiva del ciclo urbanístico"*

En cuanto al superficie que habría que distinguir lo que denomina el propio plan un ámbito estricto o de la huerta de Valencia que tiene una superficie aproximada de 12.000 hectáreas y se extienden sobre un total de *" 40 termes municipals i inclou el conjunt d'espais regats per les séquies del Tribunal de les Aigües, la Séquia Reial de Montcada i part del Canal del Túria, junt amb els perímetres de "francs i marjals"*

Ese ámbito estricto se contextualizar en un ámbito mayor el llamado ámbito ampliado, formado por 45 términos municipales, *" inclosos en les comarques de l'Horta Nord, l'Horta Oest i l'Horta, la superfície total dels quals suma aproximadament 63.000 hectàrees"*

Este plan de ordenación territorial y de dinamización de la huerta valenciana tiene su acogida y su cobertura normativa, en una norma con rango formal de ley 5/2018 de la huerta valenciana en cuyo art. dieciocho se menciona precisamente al plan de acción territorial; en diecinueve a la infraestructura verde de la huerta de Valencia; y en el 22 al conjunto de usos y actividades permitidas en la huerta de Valencia; en el 23 al uso público sostenible y a las condiciones generales de la infraestructura de 24. Se trata de una norma con rango formal de ley que da cobertura integral al plan que ahora se considera.

SEGUNDO.- La actora frente al acto que se ha mencionado, articula dos grupos de motivos; unos de carácter formal, y otros de carácter material o sustantivo.

I.- Como motivos de carácter formal alega los siguientes:

1º).- Violación del art. 53 párrafo quinto o de la ley 5/2014, sobre la comunicación a los interesados en los supuestos de apertura de nuevas segunda información pública.

2º).- Falta de respuesta a las alegaciones presentadas.

3º).- Falta de informe económico sobre las indemnizaciones derivadas.

4º).- Omisión de los informes relativos al género, familia e infancia

II.- Como motivos de carácter sustantivo o material alegado siguientes:

1º).- La zonificación de la huerta y sus niveles de protección no están motivados.

2º).- Violación de competencias municipales.

3º).- el plan no contiene un análisis territorial incompleto.

4º).- el plan no ha incorporado los requisitos de la estrategia territorial de la comunidad valenciana, relativos al crecimiento residencial y de actividades económicas

5º).- Falta de adecuado instrumento ambiental.

Finalmente cuestiona la clasificación de la huerta en el municipio de Albalat Dels Sorells, al incluir las unidades UP/4 y UO/5, como huerta de protección agrícola grado tres (H3), lo que conlleva su clasificación como suelo no urbanizable protegido (ZRPAG).

TERCERO.- Violación del art. 53 párrafo quinto o de la ley 5/2014, de 25 de julio , que dispone: *"si, como consecuencia de informes y alegaciones, se pretenden introducir cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, antes de adoptarlo se comunicarán a los interesados y se publicará anuncio de información pública en el diario oficial de la comunidad valenciana, dándose audiencia por plazo de 20 días, acompañada de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta..."*

En el en el supuesto de autos nos encontramos ante una disposición de carácter General, que afecta una pluralidad indeterminada de personas, integradas en todo el territorio de la huerta valenciana, con la extensión geográfica que hemos aludido y una elevada extensión de parcelas de suelo rústico, de manera que es imposible una comunicación a todos los interesados, no sólo porque los interesados no son solo aquellos que son propietarios de suelos rústicos, sido también a todos aquellos que ostente en cualquier derecho de uso y disfrute sobre los mismos.

Por otra parte, el supuesto que se considera, se ha producido una extensa participación pública en la medida en que se han llegado materializar hasta cuatro informaciones públicas en periodos distintos, lo que demuestra que efectivamente el plan ha merecido la suficiente publicidad, ya que como resultado precisamente de esa participación pública, han aparecido más de 2.000 escrito de alegaciones e informes de los cuales 94 % fueron presentados por los particulares; 2% por las asociaciones, grupos políticos y colegios profesionales; 2,4 % por cien por los ayuntamientos y el 1,6 por cien por las administraciones sectoriales .

Además, no obstante lo anterior, en su momento se remitió a los ayuntamientos una relación individualizada de todas aquellas personas que habían intervenido en el proceso de participación pública sobre cuestiones genéricas o relativas a su término municipal, requiriéndoles para que la publicarán en sus respectivos tablones de edictos para el público conocimiento. Asimismo, toda la documentación se puso a disposición del público pudiendo ser consultada en la dirección General de servicio territorial de Valencia y en la WWW de la consellería

Por otra parte, para la aplicación del art. 53, que tiene lugar en aquellos supuestos en los que aparezcan en cambios sustanciales que exija la apertura de una nueva información pública, lo esencial es, efectivamente, la nueva publicidad que se materializa en una nueva información. Las comunicaciones a los interesados entendemos que se han producido, a través de los mecanismos que hemos señalado y en todo caso, si al recurrente no se le hubiera hecho la comunicación que señala el precepto esta circunstancia sería una circunstancia formal que no provocaría la anulación de la disposición General que estamos examinando, porque no se le ha generado indefensión material. Sin que la sociedad actora pueda defender la indefensión que hayan sufrido terceros.

En fin, tenemos que poner en consideración que, de una parte el precepto que hemos considerado habla de simple comunicación, lo que a nuestro juicio se ha producido en los términos que antes hemos expuesto; y por otra, según reiterada jurisprudencia tanto de la sala como del tribunal supremo, en los supuestos de disposiciones generales, como lo son los planes generales de ordenación urbana, deben entenderse como actos jurídicos plurales y en consecuencia, el conocimiento por la pluralidad indeterminada de sujetos a los que se dirige, se actualiza mediante la publicación en los diversos diarios oficiales como así ha ocurrido, en el que además se han publicado las diversas modificaciones en los tablones de anuncios del correspondiente municipio.

CUARTO.- No se ha dado respuesta a las alegaciones presentadas en las dos fases de información pública.

Mencionó en este sentido el recurrente una sentencia el tribunal supremo de 6 de octubre del 2015, dictada el recurso 2676 barra 2012, que afirmar que, *" el exacto cumplimiento del trámite de información pública requiere no solamente la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados, sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones y exclusivamente así, cabe tener por cumplido el trámite de información pública han destinado posibilitar la participación pública"*

Entiende la sala que la contestación a las diversas alegaciones que se han materializado se encuentran directamente en el expediente y en concreto, en los informes emitidos por la subdirección General de ordenación del territorio de fecha 15/11/2017 y de fecha 6/04/2018, (documento 18, 25 y 26 del DVD número 1 del expediente remitido la sala; así como en la Memoria Justificativa del Plan, documento número uno del DVD 2, y documento número 1 del DVD).

Por otra parte en el documento que se denomina síntesis de participación pública se ha hecho constar un breve análisis de las diversas alegaciones realizadas a la propuesta del plan referentes a: la memoria; la cartografía y los planos de ordenación; la normativa; la relativas a la formulación de la Autorización Ambiental Estratégica; la referidas al estudio del paisaje; la referidas a la memoria de viabilidad y sostenibilidad económica; la referidas a las protecciones propuestas y catálogo de protecciones.



A todas estas materias, de manera genérica, se les ha dado una contestación genérica, dado el índice de alegaciones formalizadas, que como hemos dicho alcanzan los 2.000 escritos. Por otra parte, en cada uno de los municipios afectados, se ha producido bien la reducción, bien la adicción de superficies en función de las alegaciones realizadas, según consta en el documento que sintetiza la participación pública materializada.

QUINTO.- Omisión de un informe económico en previsión de indemnizaciones.

La actora pone de manifiesto que *la ordenación propuesta por el plan, modifica la clasificación del suelo existente los municipios de su ámbito, imponiendo limitaciones singulares; pero las consecuencias de esta decisión, aun en el legítimo ejercicio del ius variandi, se materializan en forma de indemnizaciones millonarias por responsabilidad patrimonial de la administración de la generalitat, por tratarse de un supuesto indemnizatorio claro, recogido en el art. 48 barra del texto refundido de la ley del suelo de 2015.* En concreto pone de manifiesto *"que debió haberse realizado un estudio económico que incluyera las indemnizaciones a los propietarios de suelo urbanizable con ordenación pormenorizada aprobada que se les clasifican por el plan"*

La administración pone de manifiesto, que: *" el plan no es un plan transformador de la realidad física del territorio, sino de conservación activa. Debe destacarse que en ninguna de las determinaciones de los documentos con eficacia normativa del plan, (normas urbanísticas y planos de ordenación), se regulan "actuaciones de transformación urbanística", según el concepto definido en el art. siete de la ley del suelo y rehabilitación urbana., Que son las actuaciones que demandan la necesidad evaluar la viabilidad económica y la incidencia en las haciendas de las administraciones públicas. Esto hace que el plan no conlleve actuaciones generadoras de costes económicos ni tampoco implique obligaciones económicas. Además, las desclasificaciones que conlleva se producen sobre ámbitos en los que el particular no ha materializado derechos, y por tanto, no genera indemnización. Para determinar en qué supuestos el particular ha materializado derechos y por tanto, la desclasificación genere indemnizaciones, se solicitó un informe de la abogacía de la generalidad, que obra en el documento número nueve del DVD uno de la documentación remitida la sala)"*

De manera General, y sin perjuicio de que determinados supuestos puedan producirse determinadas circunstancias, la sala entiende que es aplicable al supuesto de que se considera la letra del art. 48 del real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana.

Este precepto efectivamente dispone que da lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

En el supuesto de autos, *" los suelos urbanizables con ordenación pormenorizada"*, que menciona la actora, no son otros que, aquellos suelos urbanizables, con programa de actuación aprobado . Estos suelos, no sufre ninguna desclasificación fundamentalmente porque el art. 28 de la ley 5/2014 de 25 de julio pone de manifiesto que: *" el plan clasificada como suelo urbanizable los terrenos que se unifique como zonas de nuevo desarrollo expansión urbana. La clasificación como suelo urbanizable por el plan supone la mera actitud de los terrenos parás urbanización, previa la programación de los mismos"* esos suelos urbanizables, aun con la particularidad de que tengan ordenación pormenorizada, si es que se da el caso, no tiene el carácter sino de suelos rústicos, en la que no se ha materializado la patrimonialización de ningún derecho urbanístico, por no haberse ejecutado la obra urbanizadora. En consecuencia es una desclasificación que no genera indemnización.

Además he intentado respetar precisamente los derechos adquiridos a través de la disposición transitoria tercera que, *"afecta a los espacios incluidos en el ámbito de la Huerta que cuentan con un programa de actuación aprobado.* Al igual que en otros planes de acción territorial la ejecución deberá realizarse en los plazos en ellos establecidos y como máximo en un plazo de cinco años desde la aprobación del plan para iniciar las obras de urbanización y de otros cinco para ejecutarlas, ya que transcurridos los plazos señalados sin el cumplimiento de dichas obligaciones, el suelo quedará sujeto al régimen ordinario del plan. También es de relevancia la transitoria segunda, que señala la no afección del plan a los expedientes de declaración de interés comunitario de usos terciarios o de servicios que hubieran iniciado su información pública con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 5/2018, de la Huerta de València. La tercera se refiere al tratamiento de las actividades existentes.

A en lo que a nosotros se refiere, precisamente esa disposición transitoria, salva cualquier incidencia indemnizatoria deriva del cumplimiento del plan, porque precisamente, estos los suelos con ordenación

por menorizada, derivados de un programa, no actualizado, les permite, precisamente el plan, a través de la transitoria tercera mencionada, dar cumplimiento a su finalidad gestora, obtener las plusvalías procedentes, mediante la correspondiente actualización del programa de actuación y la terminación de los mecanismos de gestión, en la dilación temporal que se ha señalado.

SEXTO.- Afirma el recurrente que se ha producido la **omisión de los informes relativos al género**, familia e infancia y para ello se basa en un informe de la abogacía de la generalitat.

La Constitución Española de 1978 (art 1.1, 14, 9.2, 10.2) proclama en su artículo 14 el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

- Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno incluye referencias al marco normativo anterior.

- Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, incluye en su articulado la referencia a las políticas urbanas:

Artículo 19: "Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género."

Artículo 31. Políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda "1. Las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

La omisión de ese informe, que efectivamente fue manifiesta en la fase de tramitación del procedimiento ha sido subsanada en un momento cronológicamente posterior ya que consta la existencia de dichos informes firmados electrónicamente en el expediente como documentos 36 a 52 del DVD nº1 de la documentación remitida.

SEPTIMO.- La zonificación de la huerta y sus niveles de protección no están motivados. Se protege un suelo que, bajo ningún concepto, puede considerarse huerta. Infracción del carácter reglado del suelo urbanizable protegido. Dice además que se protege como huerta suelos que se cultivan cítricos o que en todo caso nunca han tenido la condición de ser huerta.

Sentido podemos señalar que el plan contempla diversos casos y entre otros concretamente, los siguientes:

Artículo 17. Huerta de Protección Especial Grado 1 (H1)

1. Los espacios de Huerta de Protección Especial Grado 1 (H1) son la Huerta de mayor valor agropecuario y de fragilidad paisajísticas que, por su estructura parcelaria, sus cultivos propios y el sistema de riego milenario, requiere un tratamiento diferenciado y un apoyo económico para complementar las rentas agropecuarias. Tiene una ubicación contigua a la ciudad de Valencia.

UP 06: Horta de Meliana; UP 08: Horta d'Almàssera; UP 09: Horta de Alboraià; UP 10: Horta de Sant Miquel dels Reis o del Racó de Sant Llorenç; UP 11: Horta de la Séquia de Petra; UP 12: Horta de Poble Nou; UP 13: Horta de l'Arc de Moncada i Benifaraig; UP 14: Horta de Campanar; UP 21: Horta de Rovella i Francs, Marjals i Extremals. Los espacios de Huerta de Protección Especial Grado 1 (H1) se clasifican como suelo no urbanizable protegido, zona rural protegida agrícola (ZRP-AG).

Artículo 18. Huerta de Protección Especial Grado 2 (H2).

1. Los espacios de Huerta de Protección Especial Grado 2 (H2) son una Huerta similar a la anterior, integrados en la llamada Huerta norte, pero que ha sufrido una mayor transformación, tanto en el sistema de riego como en los cultivos. Requiere de acciones de conservación y recuperación.

UP 07: Horta de Vinalesa, Bonrepòs i Mirambell; UP 16: Horta de Quart-Aldaia; UP 17: Horta de Xirivella; UP 18: Horta de Benàger; UP 19: Horta de Faitanar; UP 20: Horta de Favara; UP 23: Horta de Castellar Oliveral. 4. Los espacios de Huerta de Protección Especial Grado 2 (H2) se clasifican como suelo no urbanizable protegido, zona rural protegida agrícola (ZRP-AG)

Artículo 19. Huerta de Protección Agrícola Grado 3 (H3)

1. Los espacios de Huerta de Protección Agrícola Grado 3 (H3) son la Huerta más degradada o con mayor ocupación arbórea, especialmente de cítricos, predominantes; UP 01: Horta Final de la Real Acequia de Moncada; UP 02: Horta dels Extremals del Puig i la Pobla de Farnals; UP 03: Horta de la zona central de la Real

Acequia de Moncada; UP 04: Horta d'Albuixech i Massalfassar; UP 05: Horta dels Alters de la Real Acequia de Moncada; UP 24: Horta de Picanya i Paiporta.

Artículo 20. Espacios de Valor Natural

1. Se incluyen en esta categoría los espacios naturales de mayor valor ecológico, protegidos por la legislación ambiental, territorial o urbanística. Estos espacios son: a) El Parque Natural de l'Albufera; b) El Parque Natural del Turia; c) Las zonas húmedas y marjales incluidas en el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana; d) Otras zonas húmedas y espacios de interés, como el marjal de "Rafalell y Vistabella". La pretensiones garantizar su conservación activa por moviendo las acciones necesarias para regenerar los elementos de dragados y fomentar el uso público ordenado del medio natural.

Artículo 21. Elementos de conexión

El Plan de acción territorial contempla cuatro tipos de elementos de conexión: Vectores de Conexión, Ventanas al Mar, Corredores Ecológicos y Funcionales y Espacios Públicos Urbanos de conexión con la Huerta. La localización de estos elementos se plasma en los planos de ordenación a excepción de los Espacios Público.

Así las cosas y de acuerdo con esta descripción, habría que distinguir, entre las afirmaciones genéricas referidas a las categorías generales que la planificación establece para diseñar sectores o áreas de protección; y otra muy distinta, la particular clasificación que como consecuencia del decreto aprobado se produce en todas y cada una de las parcelas que integran el plan. Como fácilmente se comprende ambas perspectivas son distintas. La primera, es una perspectiva genérica, cuya justificación se encuentra primariamente en la memoria, los planos de ordenación y los instrumentos de análisis que provocan el sistema de ordenación al nos hemos referido. La segunda, es una justificación específica, parcela a parcela que, requerirá, en cada caso, una prueba particular de su naturaleza. .

En el ámbito que se considera hay que tener en cuenta que la delimitación y especificación de las titularidades subjetivas que el plan cualifica proceden de manera directa de una norma con rango formal de ley que es la ley de la huerta valenciana 5/2018, de 6 de marzo, de la generalitat valenciana.

Su ámbito de aplicación está perfectamente definido en el anexo en el que textualmente se pone de manifiesto que: "*las disposiciones de esta ley se aplicarán A los suelos en situación básica rural del ámbito de la huerta valenciana y de acuerdo con el artículo 21 del texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana, que fue aprobado mediante real decreto de 30 de octubre del 2015 . Este ámbito, que geográficamente corresponde con la línea accidental gráfica da en el plano adjunto o y la línea de costa del mar mediterráneo, comprende, entre otros, al espacio denominado de los regadíos históricos de las acequias del tribunal de las aguas de la vega de Valencia; real acequia de Montcada; canal del Turia; francos, marjales y extrema les, y las huertas de elevado Valor patrimonial de las poblaciones de Picanya, Paiporta, Torrent y Catarroja*", independientemente del tipo de cultivo el que esté destinado suelo. Esto es, nos encontramos con una norma con rango formal de ley que determina categóricamente el espacio geográfico que comprende la huerta y con un decreto que integra el plan territorial y que específicamente se elabora y aprueba por mandato de esa norma

La ley valenciana define explícitamente los objetivos de la infraestructura verde de la huerta valenciana, (artículos dieciocho y siguientes); ordena la clasificación como suelo urbanizable protegido de aquellos suelos agrícolas de mayor Valor y puede, *determinar suelos, en los que se permita la recuperación de los valores y sus funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales propias de la huerta, (art 29),e incluso regula determinados en claves de recuperación.*

Desde un punto de vista genérico, la clasificación que materializa el plan se encuentra justificada por una norma con rango formal de ley que lo ampara. Sin perjuicio de que, en determinadas situaciones concretas y para determinadas parcelas, estas clasificaciones, las que afecten esas parcelas, puedan no ser procedentes; pero esto exigirá, en cada uno de los casos, la prueba de que las parcelas concretas no tienen valores que sea necesario proteger desde el punto de vista de la protección que debe dispensarse a la huerta Valenciana, y que la decisión de la administración, en ese caso concreto, no es razonable. En este sentido, la ley de la huerta valenciana, establece los mecanismos de clasificación y zonificación en su capítulo quinto, delimitando sectores, área de reparto o estándares urbanísticos y régimen de gestión urbanística del suelo.

OCTAVO.- Violación de competencias municipales.

En este sentido, el artículo dieciséis de la ley 5/2014, de 25 de julio determinar directamente estos planes de **acción territorial común** instrumento, integrado en las competencias autonómicas sobre el suelo, cuya aprobación corresponde precisamente a la administración autonómica, con lo que desde un punto de vista normativo le está permitido la administración a través de estos planes incidir en competencias urbanísticas locales, así se deriva expresamente de lo dispuesto en el párrafo cuarto del precepto anteriormente citado que,

después de determinar cuáles son las funciones de los planes de acción territorial y **determinar cuál es su contenido mínimo**, determina cuál es su objeto y que en concreto está integrado por lo siguiente:

4. Estos planes podrán:

- a) Desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat.
- b) Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.
- c) Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de estos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.

En fin, la ley de la huerta valenciana constituye un elemento normativo, con rango formal de ley que autoriza suficientemente la intervención masiva de la generalidad en la dinámica de protección de la huerta valenciana a través precisamente de la formulación de un plan de acción territorial. La exposición de motivos de esta norma nos dice concretamente que: "

"Se trata de un instrumento de ordenación supramunicipal al que se deben adaptar los planes urbanísticos de los municipios que integran el ámbito de la huerta. Este plan propondrá un régimen jurídico para los suelos de la huerta, como suelos protegidos, y de compatibilidad de los distintos usos y actividades que puedan implantarse para mantener la huerta como espacio productivo, preservando sus incuestionables valores, bienes y servicios para el conjunto de la sociedad. En este sentido, se establecen en la ley principios básicos como la protección del suelo agrario de alta capacidad, el mantenimiento del sistema de riego tradicional por gravedad como elemento sustancial de la huerta o la incorporación de este espacio y de sus conexiones territoriales externas a la infraestructura verde del área metropolitana de València."

Materias éstas que se desarrollan adecuadamente los artículos 18,19, 20, 21 a 24 de la norma que estamos examinando. En consecuencia, no existe en absoluto o falta de justificación desde el punto de vista competencial de la decisión que adopta la consellería en orden a las clasificaciones de suelo que se materializan en el plan de acción territorial que se examina.

Por ello está perfectamente justificado lo que establece el artículo diez del plan que venimos examinando al decir que Artículo 10. Relación entre el Plan de acción territorial y el planeamiento municipal

1. Las determinaciones del Plan de acción territorial prevalecen frente a las determinaciones del planeamiento municipal, salvo en aquellos supuestos en que el planeamiento municipal sea más proteccionista en materia ambiental.

2. Los planes generales estructurales de los municipios de la Huerta establecerán su modelo territorial de acuerdo con las previsiones establecidas en el presente Plan y asumirán e incorporarán en su memoria justificativa los objetivos y criterios en él establecidos.

NOVENO.- Nos dice la actora que el **plan no contiene un análisis territorial completo**.

Esto, desde luego, es una afirmación que casa mal con el contenido documental que obran los autos y en concreto con: la memoria, el estudio del paisaje, de los planos de ordenación del plan, (documentos 01, 07, 06, respectivamente del DVD cuatro del expediente administrativo remitido)

En concreto la memoria, hace una valuación suficiente del territorio, a juicio de la sala, pues realmente trata singularmente de las siguientes cuestiones: paisaje visual, patrimonio cultural, actividades socioeconómicas, planeamiento urbanístico, afecciones territoriales, hidrología, patrón económico y social, morfología y estructura del asentamiento urbano. Cada uno de esos temas han sido objeto o de un desarrollo temático individualizado, y del análisis de estos estudios surge el plan.

En todo caso el tratamiento del territorio se hace por unidades territoriales a las que anteriormente nos hemos referido, que son "áreas geográficas predominantemente agrarias con una configuración estructural, o funcional y visual diferenciada, única y singular, derivada de la superposición de los elementos constitutivos identificados en la ley de la huerta valenciana que han adquirido los caracteres que las definen a lo largo del tiempo". En función de estos criterios se delimitan 24 unidades territoriales y de paisaje que se grafía en los planos de información.

DECIMO.- La misma suerte desestimatoria debe correr la siguiente alegación del actor referida a **que el plan no ha incorporado los requisitos de la estrategia territorial de la comunidad valenciana**, relativos al crecimiento residencial y de actividades económicas, que se integra en la directriz 77.2 de la estrategia territorial.

El decreto 1/2011, de 13 de enero del Consell, se aprueba la estrategia territorial de la comunidad valenciana



La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, tal y como lo expresa la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje en su artículo 37, es el instrumento que define un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio. Es éste un modelo que integra las políticas sectoriales con proyección territorial, tiene en cuenta las amenazas y oportunidades del contexto exterior, fomenta las acciones impulsoras de cambios en el territorio, establece directrices de planificación y gestión para el suelo no urbanizable, y define los ámbitos adecuados para la planificación de ámbito subregional. Todo ello, en un escenario económico y social complejo en el que se están produciendo cambios trascendentales que van a tener grandes repercusiones en la estructura y posición estratégica de los territorios en el entorno global. Se compone de 25 objetivos generales, 100 metas con indicadores de cumplimiento, más de 1.500 proyectos de cambio en el territorio.

La directriz 72 segunda pone de manifiesto que: " *El Sistema Nodal de Referencia*

El Sistema Nodal de Referencia está formado por aquellos municipios y áreas urbanas integradas que crean polaridad territorial respecto a las prestaciones de bienes y servicios al conjunto del territorio y deben ser utilizados como referencia para la planificación supramunicipal.

La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana clasifica este sistema nodal distinguiendo los siguientes tipos: Sistema Nodal de Referencia de los Sistemas Urbanos Metropolitanos, Sistema Nodal de Referencia de Ciudades Medias y Nodos de Apoyo al Sistema Rural.

De su mera lectura, fácilmente podemos comprender que, en virtud de esta argumentación, no podemos dejar sin efecto y anular el decreto objeto de sus actuaciones.

Por otra parte el plan dentro de su título quinto contempla el sistema de asentamientos urbanos de la huerta valenciana determinando precisamente las directrices de crecimiento urbanístico para los planes generales estructurales, (art. 52), entre la que destacan las siguientes: a) Fomentar las actuaciones de rehabilitación y reciclado de tejidos urbanos preexistentes frente a nuevos desarrollos; b) Priorizar los modelos de crecimiento compacto frente al disperso; c) Evitar los desarrollos aislados y desconectados, así como los tentaculares, a lo largo de vías de comunicación; d) Diseñar los ensanches de las poblaciones de la Huerta a partir de los tejidos urbanos de la estructura territorial existente, protegiendo la identidad de los núcleos y separándolos mediante elementos de la infraestructura verde para evitar la formación de continuos urbanizados, e) Asegurar la permeabilidad de las infraestructuras lineales para dar continuidad a la infraestructura verde y facilitar el acceso público a la Huerta; f) Garantizar la transición e integración visual de la Huerta con la ciudad mediante el adecuado tratamiento de las zonas de borde y el empleo de tipologías edificatorias y de alturas acordes con las preexistentes; g).-Programar de manera temporal y espacial el suelo colindante con la Huerta que sea necesario para satisfacer las demandas poblacionales y económicas reales, garantizando que la implantación de dotaciones e infraestructuras se produzca de forma racional y coherente; h) Con carácter excepcional, admitir usos industriales dentro de las zonas rurales comunes y como ampliación de los ya implantados; i) Fomentar la reconversión y el cambio de uso de las áreas industriales colindantes con la Huerta a usos residenciales, terciarios y dotacionales; j) Fomentar la preservación y valorización de los elementos que componen el modelo de uso público del Plan de acción territorial a través de los planes generales estructurales; k) Conectar las áreas verdes urbanas existentes con la red de itinerarios y la red etnográfica definida en el presente plan; l) Preservar y poner en valor los recursos paisajísticos que se propongan en el Catálogo de Protecciones.

Por otra parte, el plan permite actuaciones urbanísticas como se desarrollan el art. 54 en donde se pone de manifiesto que, " *El planeamiento municipal podrá establecer nuevos crecimientos urbanísticos en las zonas rurales comunes y en las zonas de concentración de edificación de los sectores de recuperación de Huerta en los términos establecidos en la Ley de la Huerta de València y en el presente plan*"

Así pues, pese a las insinuaciones del actora, el plan que se examina es coherente con el fenómeno urbano, y a juicio de la sala, lo integran convenientemente en el marco que pretende proteger.

UNDECIMO.- Falta de adecuado instrumento ambiental.

En este sentido pone de manifiesto el actor que, la valuación ambiental debería haberse tramitado conforma la normativa vigente en el momento en que se reanudó la tramitación, en el año 2015 y considera que el modo de actuar de la administración contraviene la norma a la que debería haberse sometido. Afirma que el plan aprobado no se parece a inicial, que obtuvo Memoria ambiental favorable del 2009, ya que se modifica el nombre, los objetivos y estrategias así como los modelos de protección y se incrementan notablemente la superficie de la huerta.

En este sentido resulta de aplicación lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la ley 5/2014 de 25 de julio que expresamente dispone que: " *de conformidad con lo establecido la ley 21/2013, de 9 de diciembre,*



de evaluación ambiental, el procedimiento de evaluación ambiental en ella previsto será aplicable a los planes que se inicia a partir de la entrada en vigor de la presente ley. No obstante, en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la información pública del plan, resulte de aplicación la presente ley, el documento o de referencia emitidos asimilada a todos efectos como un documento de alcance, continuando se la tramitación ambiental conforme ha previsto la ley 21/2013 y en esta ley"

En el supuesto de autos se obtuvo la primera memoria ambiental en el año 2009 ya aunque es cierto que el plan, según hemos constatado se han producido modificaciones que han quedado introducidas en la decisión final de este plan. Ello no obstante, dicha versión final se ha sometido a valoración ambiental, resultando avalada por el órgano ambiental tal como se desprende de la memoria ambiental complementaria de 31 de mayo de 2018, que forma parte del expediente remitido a la sala, (documento 32 DVD 1º)

Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Disposición transitoria primera. Planes y programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. 1. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.

Artículo 7. Evaluación ambiental. 1. La legislación reguladora de los planes y programas introducirá en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental en el que el órgano promotor integrará los aspectos ambientales y que constará de las siguientes actuaciones:

Artículo 12. Memoria ambiental. Finalizada la fase de consultas, se elaborará una memoria ambiental con objeto de valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan o programa, en la que se analizarán el proceso de evaluación, el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, y se evaluará el resultado de las consultas realizadas y cómo se han tomado en consideración y se analizará la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa. La memoria ambiental contendrá las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta del plan o programa. La memoria ambiental es preceptiva y se tendrá en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva. Será realizada, en el ámbito de la Administración General del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 y, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, por el órgano u órganos que éstas determinen, y, en todo caso, con el acuerdo del órgano ambiental.

El órgano proponente, ha dado cumplimiento a las exigencias medioambientales derivadas de la ley que venimos considerando e incluso las contenidas en los artículos 52 y siguientes de la ley 5/2014 de 25 de junio. En este caso concreto se ha elaborado una doble memoria ambiental una en el año 2008 y otra en un momento cronológicamente posterior antes de la aprobación definitiva y el órgano ambiental ha considerado adecuado a los efectos exclusivamente ambientales la decisión adoptada por la administración haciendo la evaluación ambiental correspondiente. El procedimiento se ha cumplido y las exigencias medioambientales desde un punto de vista procedimental se ha visto satisfechas, ya que el órgano ambiental ha concluido positivamente, imponiendo determinadas condiciones que han sido respetadas por el órgano sustantivo proponente en la redacción final del plan objeto de examen.

Otra cosa distinta, es que la actora no esté de acuerdo con los contenidos de la memoria ambiental, en cuyo caso lo que debe hacer es criticarla, por medio de las oportunas pruebas periciales, pero no a firmar que es necesario una nueva memoria ambiental, que aparece perfectamente como un elemento del plan en la que consta los análisis del proceso de evaluación; una valoración del informe de sostenibilidad ambiental y su adecuación precisamente la ley 9/2006; un análisis del resultado de las consultas realizadas y de su toma en consideración; un análisis de la previsión de los impactos significativos, (con síntesis de objetivos de protección ambiental; evaluación de los objetivos del plan; evaluación de las estrategias y acciones directas del plan; efectos significativos de las medidas; probables efectos significativos sobre el medio ambiente; efectos previsible las acciones propuestas por el plan; evaluación del sistema de gestión y financiación; evaluación de las propuestas de ordenación); así como unas consideraciones finales el referentes a las propuestas del plan y la conclusión.

Existe también en ese elemento documental una Adenda a la memoria ambiental, en la que se explicitan las vicisitudes sufridas desde la fecha de 23 de octubre del 2009 en el que el órgano ambiental emite una resolución de conformidad a la memoria ambiental presentada, hasta llegar a la fecha del 6 de abril del 2018, en la que se emite un informe ambiental, que se puede consultar el expediente administrativo, donde se explicitan pericialmente las diferencias que existen entre el plan original del 2009 y el plan final de 2018, y se llega a una conclusión por el órgano ambiental en el sentido de que a la vista del análisis comparativo de las dos versiones del PAT (2009 y 2018), *la segunda versión cumple con mayor precisión y alcance los objetivos de protección de la Huerta de Valencia, protege una mayor superficie de Huerta y es más restrictiva desde el punto de*

vista ambiental y territorial de los usos y actividades permitidos. Tras la emisión de los informes mencionados, el Órgano Ambiental, en sesión de la Comisión de Evaluación Ambiental, celebrada el 31 de mayo de 2018, acuerda la emisión de la Memoria Ambiental complementaria del Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, con una serie de determinaciones finales que deben incorporarse al PAT.

DUODECIMO.- En la comunidad valenciana el decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell y, regula precisamente el régimen especial de evaluación y aprobación, autorización o conformidad de los planes, programas y proyectos, que puedan afectar a red natura 2000 y que se vayan a desarrollar el ámbito de la comunidad valenciana.

En este sentido aparece en el expediente un informe del servicio de vida silvestre de la consellería de agricultura, medio ambiente, cambio climático y desarrollo rural, emitido en fecha de 18 de mayo 2018, que es el que tiene competencias en la materia, y el que señala que no es preciso realizar un estudio de afecciones sobre la red natura 2000 en base al citado decreto.

Concretamente en el parque natural de l'albufera, situado al sur de Valencia, se concentra una gran diversidad de hábitats que posee un alto grado de protección, (humedal Ramsar, Parque Natural, LIC, ZEPA y humedal catalogado), todos estos suelos ha sido clasificados como suelos no urbanizables, (PI/16), por tratarse de espacios protegidos, (Según Plano PI/10), y por ello clasificado como de especial protección, (Plano I/17), de manera que la actora no acreditado respecto de los mismos que han sufrido ningún tipo de devaluación como consecuencia del aprobación del plan objeto de estas actuaciones.

Igualmente también se integran dentro del plan los suelos que pertenecen a la marjal de Rafalell y l Vistabella. Este humedal está localizado junto a la playa de la Pobla de Farnals se encuentra en contacto directo con la huerta y está catalogado como humedal de la comunidad valenciana, aparece también clasificado como suelo no urbanizable, Plano I/16), por tratarse de espacios protegidos, (Según Plano PI/10), y por ello clasificado como de especial protección, (Plano I/17) de manera que tampoco en este caso, se han acreditado la existencia de actuaciones que devalúen su Valor como elemento o ambiental y húmedo.

DECIMOTERCERO.- Finalmente cuestiona la clasificación de la huerta en el municipio de Albalat Dels Sorells, al incluir las unidades UP/4 y UO/5, como huerta de protección agrícola grado tres (H3), lo que conlleva su clasificación como suelo no urbanizable protegido (ZRP.AG).

Dichos suelos, tenía la condición actual de suelos rústicos, (desde un punto de vista expropiatorio), porque aunque es cierto un que disponían de un programa y en consecuencia, de una ordenación pormenorizada, ello no obstante no se había materializado, en ningún aspecto, la necesaria obra urbanizadora, ni el programa, había comenzado a ejecutarse. Se trata de unos suelos con vocación urbanizadora, que no han dejado de ser rústicos.

Precisamente, la administración, para evitar conflictos con este tipo de suelo establece en el plan que venimos examinando la disposición transitoria tercera que dice textualmente que:

"1. Los suelos con programa de actuación aprobado incluidos en el ámbito del presente plan, e identificados en los planos de ordenación con el rótulo "Disposición transitoria", deberán ejecutar y finalizar las obras de urbanización en los plazos y condiciones establecidos en la legislación vigente en el momento de la aprobación del programa. En ningún caso, el inicio de las obras de urbanización podrá superar los cinco años desde la aprobación del presente Plan y la finalización y recepción de las obras de urbanización y dotaciones públicas, cinco años más

2. Transcurridos los plazos indicados sin haberse cumplido las obligaciones indicadas, el suelo quedará sujeto al régimen establecido en este plan

3. En los programas de actuación anteriormente indicados cuya ejecución esté paralizada por causas imputables a la administración o sus concesionarios, el plazo comenzará a computar cuando sea posible su ejecución, con los límites máximos establecidos en la legislación urbanística vigente.

Precisamente la transitoria justifica la clasificación de la administración, que permite a las partes actualizar las plusvalías en principio proyectadas, pero que entiende que, en el caso de que esas plusvalías no se actualicen mediante la gestión de esos suelos, quedarán sometidos " *al régimen establecido en el plan*", lo que es perfectamente razonable, porque se trata de los suelos, que la propia administración, pretende recuperar e integrar.

En fin, las pruebas periciales aportadas por la actora y obrantes en el procedimiento lleva fecha de octubre 2016y en consecuencia son ajenas por completo a los dos procedimientos de participación pública que han tenido lugar e incluso la aprobación de la ley 5/2018, de 6 de marzo, con lo que las periciales, propiamente, no



están informando el plan aprobado definitivamente sin una versión anterior, y en consecuencia, son en principio ajenas, a las novedades derivadas de los procesos de participación pública y de la propia aplicación de la ley de huerta valenciana la que hemos hecho referencia.

DECIMOCUARTO.- Todo ello determina la integra desestimación desestimación del recurso planteado, con expresa imposición de las costas causadas, dado el contenido del artículo 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que se fijan en la suma de 3.000 €.

FALLAMOS

Que DESESTIMAMOS el recurso Contencioso-Administrativo nº 13/19 promovido por el Procuradora D Beatriz LLorente Sanchez, en nombre y representación de la entidad "Inmobiliaria Guadalmedina SA", contra decreto o del Consell de fecha 30 de noviembre 2018, (219/2018), por el que se aprueba el plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la huerta de Valencia, publicado en el diario oficial de la generalitat valenciana el 20 de diciembre de 2018 ; **QUE CONFIRMAMOS.**

Con expresa imposición de las costas causadas en los términos expuestos.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo a su centro de referencia.

Esta Sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016).

Así por nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Publicación: leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. magistrado ponente, D . **Carlos Altarriba Cano**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como letrada de la administración de justicia, certifico.