

R. CASACION núm.: 9058/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De
Marcos Valtierra

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA**

PROVIDENCIA

Excmos. Sres.

- D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente
- D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
- D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo
- D. Fernando Román García
- D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 1 de junio de 2023.

Visto el recurso de casación nº 9058/2022 preparado por la representación de la Plataforma de Afectados pola Expropiación de terreos e outros bens para a execución da ampliación do parque tecnolóxico e logístico de Vigo , contra la sentencia de 22 de junio de 2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección Segunda), desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 4128/2021, interpuesto frente a la resolución de la Xunta de Galicia que aprobó definitivamente el proyecto

sectorial para la ampliación del parque empresarial logístico y tecnológico de Vigo.

Esta Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, acuerda –en aplicación del artículo 90.4.b) en relación con el 89.2.f) y 90.4.d) LJCA- su **INADMISIÓN A TRÁMITE** por incumplimiento de los requisitos exigibles: **1)** por no efectuarse fundamentación suficiente y singularizada al caso de la concurrencia de los supuestos invocados del artículo 88.2.a), c), y g) LJCA –en base a los cuales se preparó el escrito de preparación-, del que se infiere un interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo; y, **2)** carencia de interés casacional objetivo del recurso, pues las argumentaciones que se contienen en el recurso al respecto no trascienden del orden de lo meramente casuístico al referirse, sustancialmente, a aspectos circunstanciados del recurso y, en definitiva, a la discrepancia con el juicio de ponderación efectuado en la resolución recurrida (por todos, ATS, 10 de junio de 2021, RC nº 7565/2020). Finalmente, y con relación al 88.3.e) invocado, y dado que no se ha justificado la necesidad de un pronunciamiento por parte de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en los términos que viene exigiendo esta Sección Primera, ya que, reiteramos, la cuestión suscitada presenta un marcado carácter casuístico difícilmente extrapolable a una generalidad de casos, no se estima necesario que la presente resolución adopte la forma de auto, conforme tiene sentado esta Sala en reiterada jurisprudencia (por todos, AATS, 28 de febrero de 2019 -RC 5394/2018- y 16 de diciembre de 2019 -RC 67/2019-).

Conforme al artículo 90.8 LJCA se imponen las costas procesales a la parte recurrente, cuyo límite cuantitativo máximo, por todos los conceptos, se fija en mil euros (1.000 euros), -más el IVA correspondiente, si procediere-, en favor de la parte recurrida y personada (Abogacía del Estado), que se ha opuesto a la admisión del recurso, y de quinientos euros (500 euros) en favor de cada una de las otras dos recurridas y personadas (Ayuntamiento de Vigo y Junta de Galicia).



Esta resolución es firme (artículo 90.5 LJCA).

Lo acuerda la Sección y firma el Magistrado Ponente. Doy fe.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2 A CORUÑA

SENTENCIA: 00268/2022

Procedimiento Ordinario número: 4128/2021

EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos. Sres.

D^a. MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ (Presidenta)
D. JULIO CÉSAR DÍAZ CASEALES
D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR

En la ciudad de A Coruña, a 22 de junio de 2022.

En el recurso contencioso-administrativo que con el número 4128/2021 pende de resolución en esta Sala, interpuesto por el Procurador D. JOSÉ ANTONIO CASTRO BUGALLO, en nombre y representación de PLATAFORMA DE AFECTADOS POLA EXPROPIACION DE TERREOS E OUTROS BENS PARA A EXECUCIÓN DA AMPLIACION DO PARQUE TECNOLÓXICO E LOGÍSTICO DE VIGO, asistido por el Letrado D. JERÓNIMO A. ESCARIZ COVELO, contra la Resolución del Consello de la Xunta de Galicia de 17 de abril de 2020 por la que se aprobó definitivamente el proyecto sectorial para la ampliación del parque empresarial logístico y tecnológico de Vigo.

Es parte demandada la XUNTA DE GALICIA, representada y defendida por el Letrado de la Xunta D. JUAN ROBERTO BARCIA CASANOVA.

En el presente recurso han comparecido como interesadas el Concello de Vigo, representado por la Procuradora D^a. BEGOÑA MILLÁN IRIBARREN y defendido por la Letrada Consistorial D^a. MARÍA ISABEL FERNÁNDEZ GABRIEL y el CONSORCIO ZONA FRANCA DE VIGO, representado y defendido por la Abogada del Estado D^a. ADELA ÁLVAREZ CARAMÉS.



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- De la presentación y admisión del recurso.

Presentado escrito de interposición del recurso contencioso administrativo conforme a lo dispuesto en el Art. 45 de la LRJCA, por Decreto se admitió a trámite el recurso, requiriéndose a la Administración demandada para que remitiera el expediente.

SEGUNDO.- De la presentación de la demanda.

Mediante diligencia de ordenación se acuerda su entrega a la parte demandante para que formulara la demanda en el plazo de 20 días, efectuándolo e interesando en el suplico que se tenga por formalizada y se dicte sentencia por la que se anule y se deje sin efecto la resolución recurrida.

TERCERO.- De la contestación de la demanda.

Por diligencia se tuvo por presentada la demanda y se dio traslado a la demandada para que contestara a la misma en el plazo de 20 días, lo cual efectuó interesando en el suplico que se desestimara el recurso, confirmando la resolución impugnada.

CUARTO.- Sobre la cuantía del recurso, prueba y señalamiento.

Se fijó la cuantía del recurso, dándose traslado a las partes para que presentaran escritos de conclusiones y quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, señalándose el día 16 de junio de 2022.

Es Ponente el Magistrado D. Julio César Díaz Casales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El objeto del recurso es la Resolución del Consello de la Xunta de Galicia de 17 de abril de 2020 por la que se aprobó definitivamente el proyecto sectorial para la ampliación del parque empresarial logístico y tecnológico de Vigo.





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

SEGUNDO.- Fundamentos de la demanda.

La entidad recurrente fundamenta el recurso en los siguientes motivos: **a)** el acuerdo es nulo de pleno derecho por infracción del Art. 22.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 por omisión del estudio de sostenibilidad económica, advierte que el único documento con contenido económico es el estudio de viabilidad económica-financiera que también es exigido por la norma pero que ambos documentos tienen un contenido diferente; **b)** el estudio de viabilidad económica-financiera, exigido en el número 5 del Art. 22 del mismo cuerpo legal, incorporado tiene un contenido insuficiente con arreglo a las exigencias del referido precepto, tachando su contenido de ridículo; y **c)** nulidad del proyecto por la degradación del Suelo Urbano Consolidado a Suelo Urbanizable, señalando que dentro de la ampliación se incorporan 62.233 m² que ya forman parte del parque tecnológico y son suelo urbano consolidado en virtud del proceso de urbanización ejecutado en base al Plan Parcial aprobado en 2001.

En atención a lo expuesto termina interesando la declaración de nulidad del acuerdo adoptado por el Consello de la Xunta de Galicia, con expresa imposición de costas.

TERCERO.- De la contestación por la XUNTA DE GALICIA.

Por el Letrado de la Xunta se opuso al recurso que el estudio de viabilidad económica debe pronunciarse sobre el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y mantenimiento de las infraestructuras y sobre la adecuación y suficiencia del suelo destinado a usos productivos, pero el T.S. ha modulado su exigibilidad en función de las circunstancias y en este caso en las páginas 2690 y ss. figuran los datos económicos y resulta que las actuaciones se sufragarán por el Consorcio de la Zona Franca, por lo que defiende al tratarse de la ampliación de un parque empresarial en funcionamiento el estudio de viabilidad no resulta preceptivo.

Mantiene que el estudio económico financiero debe considerarse cumplido con los datos económicos obrantes en el expediente.

Por último en cuanto a la degradación de los terrenos de suelo urbano consolidado a urbanizable mantiene el Letrado de la Xunta que los proyectos sectoriales no establecen ninguna clasificación del suelo, así resulta del Plan Sectorial de Ordenación de Áreas Empresariales de Galicia (DOGA 28 de mayo de 2014) obligando a los Ayuntamientos para que modifiquen su



planeamiento con arreglo a sus determinaciones, que es donde se clasifica el suelo.

CUARTO.- De la contestación de la demanda por el Ayuntamiento de Vigo.

El Ayuntamiento de Vigo después de advertir que la ampliación está contemplada en el Plan Sectorial de Ordenación de Áreas Empresariales de Galicia (PSOATEG) opone a la demanda que el recurso resulta inadmisibile porque pretende la nulidad de una determinación de éste, que fue aprobado el 30 de abril de 2014, por lo que con arreglo al Art. 28 de la LRJCA el recurso habría de declararse inadmisibile y, además, la recurrente no acredita interés legítimo alguno para promover el recurso.

La demanda confunde intencionadamente instituciones jurídicas, competencias y régimen jurídico aplicable eludiendo el bloque normativo de la ordenación del territorio y centrándose en cuestiones de índole urbanística que resultan inaplicables.

El proyecto aprobado cumple con las exigencias que impone la normativa aplicable, no resultando exigible el estudio de sostenibilidad que, en todo caso, no comportaría la nulidad del plan. Advierte que el Consorcio no actúa en función de criterios de rentabilidad económica sino de fomento social y económico de las poblaciones y su entorno.

Por otra parte el Proyecto es un instrumento de ordenación del territorio que no categoriza el suelo, remitiéndose para ello al planeamiento vigente aunque primen sobre las determinaciones de éste.

En relación con la inclusión de parcelas ya urbanizadas señala que la parte recurrente no lo acredita y el plano que adjunta se corresponde con el de la delimitación del proyecto del Parque, por lo que mantiene que no está probado que los terrenos merezcan la condición de solar.

Por lo que después de señalar que a raíz de la reforma operada por el nuevo texto refundido de la Ley del Suelo de 2015 cabe la descategorización de suelo, termina interesando la desestimación del recurso con imposición de costas.

QUINTO.- De la contestación de la demanda por el Consorcio de Zona Franca de Vigo.





Por el Abogado del Estado, después de advertir que el Proyecto Sectorial aprobado es un desarrollo del Plan Sectorial de Ordenación de Áreas Empresariales de Galicia de 2014 e implica la ampliación en 255.000 m² de un parque empresarial que contaba con 874.000 m², cuyos costes de mantenimiento (cifrados en 180.000 € anuales) los asumió voluntariamente el Ayuntamiento, opone al recurso que en este caso, no era necesario el informe de viabilidad económica por el tipo de instrumento ante el que nos encontramos y la legislación autonómica que resulta de aplicación, porque el TRLRS de 2015 no regula los instrumentos de ordenación del territorio y el Art. 10 del Decreto 80/2000 por el que se regula la documentación de los proyectos sectoriales no exigen la aprobación de memoria de sostenibilidad económica, que tampoco se contiene en la Ley 5/2017 de fomento de implantación de iniciativas empresariales en Galicia, por lo que mantiene que en la normativa autonómica se ha sustituido el informe de sostenibilidad económica por la intervención de los Ayuntamientos siendo éstos los que han de manifestarse sobre la suficiencia de recursos para garantizar la conservación y mantenimiento de los servicios resultantes de la ejecución del proyecto.

En todo caso advierte que de entenderse necesario el estudio de sostenibilidad su ausencia debería considerarse como un vicio no invalidante, en atención a que el coste de mantenimiento de la ampliación por parte del Ayuntamiento va a resultar ridículo, que además antes de la aprobación del proyecto sectorial en el avance del Plan General apostaba por la ampliación del parque.

Por otra parte sostiene que el estudio de viabilidad solo resulta exigible para las actuaciones de nueva transformación y en el presente caso se trata de la ampliación de un parque preexistente.

Mantiene que el TRLS establece una alternativa entre el estudio de sostenibilidad y el de viabilidad económico-financiera, en base a la diferenciación de que en ambos casos se exigen para actuaciones de transformación pero el segundo lo es cuando afecten al medio urbano, interpretación que, según la abogada del estado, resultaría amparada en la St. del T.S. de 16 de febrero de 2021 (FD 3).

Por último por lo que se refiere a la degradación de suelo urbano advierte que los proyectos sectoriales no clasifican suelo y es evidente que un proyecto de estas características puede operar sobre suelo urbano, por lo que después de advertir que los terrenos supuestamente degradados pertenecen



al Concello o al Consorcio, que el sistema de actuación es la expropiación, por lo que los propietarios obtendrán la valoración como suelo en situación básica de urbanizado, termina interesando la desestimación íntegra del recurso.

SEXTO.- De la inadmisibilidad del recurso por resultar el impugnado una reproducción del Plan Sectorial de Ordenación de las Áreas Empresariales de Galicia.

Por el Ayuntamiento de Vigo se opuso en su contestación este motivo de inadmisibilidad, con arreglo al Art. 28 de la LRJCA, pero a renglón seguido admite que el proyecto sectorial aprobado contiene un reajuste en las determinaciones del Plan, para garantizar la conectividad de la zona industrial consolidada con otras actuaciones del entorno (Universidad, Hospital, zonas residenciales) al tiempo que establece la ordenación en un espacio continuo en lugar de actuar sobre 3 bolsas de suelo. Lo que resulta coherente con la distinta finalidad de los planes y los proyectos sectoriales, dedicados los primeros a establecer las condiciones generales para un futuro de desarrollo y correspondiendo a los proyectos establecer la ordenación detallada de su implantación (como resulta de los Arts. 6 y 9 del Decreto 80/2000).

Por lo que, resultando evidente que la aplicación de la causa de inadmisión alegada por el Ayuntamiento exige que entre la actuación recurrida y aquella que supuestamente reproduce exista la más absoluta identidad, hasta el punto de cabe negar a la actuación reproductora o confirmatoria la condición de innovar el ordenamiento jurídico, el motivo de inadmisión ha de ser desestimado.

Por lo que hace a la alegación de falta de acreditación del interés legítimo para recurrir su desestimación no merece más argumento que la referencia al carácter público de la acción que rige en el ámbito urbanístico, sin perjuicio de advertir de que la mera denominación de la recurrente hace evidente la afectación directa de todos o parte de sus integrantes.

SÉPTIMO.- De la ausencia de estudio de sostenibilidad económica y de la insuficiencia del informe de viabilidad económica-financiera.

Los recurrentes en su demanda y en su escrito de conclusiones fundamentan el recurso en la inexistencia del estudio sobre sostenibilidad y la insuficiencia de la memoria de viabilidad que, a su juicio, resultan exigibles con arreglo al Art. 22.4 y 5 del TRLS en las actuaciones que comportan una





transformación urbanística. Conviene transcribir ambas disposiciones:

Art. 22 del RDLegislativo 7/2015 por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

5. La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.

b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.

c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.



e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

Por lo que hace a la memoria de viabilidad económica-financiera los recurrentes admiten que a los folios 2.690 a 2.692 se contiene tal documentación, pero en relación a la misma mantiene que resulta insuficiente.

En relación con estas cuestiones hemos de transcribir la reciente St. del T.S. de 27 de abril de 2022 (recaída en el recurso de casación 4034/2021) en el que después de establecer las diferencias en los instrumentos de ordenación del territorio y los instrumentos urbanísticos, establece la falta de exigencia de los estudios de sostenibilidad en relación con los primeros, señalando:

II. En reiteradas ocasiones hemos diferenciado conceptualmente el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica. En este sentido podemos recordar -por todas- lo que dijimos en nuestra STS nº 296/2016, de 12 de febrero (RC 3054/2014), con cita de la STS de 30 de marzo de 2015 (RC 1587/2013):

"Conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes.

Por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o periodo temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios.

En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística".





Y en esa misma sentencia recordábamos que, conforme al artículo 15.4 del TRLS de 2008, la exigibilidad del informe de sostenibilidad económica contrae su ámbito de aplicación a las denominadas "actuaciones de urbanización" que, a tenor del artículo 14 del mismo texto legal constituyen "actuaciones de transformación urbanística". Por ello, señalábamos que "la falta del expresado carácter en las actuaciones previstas por el POL es lo que excluye en última instancia la exigibilidad del estudio de sostenibilidad económica en el supuesto de autos". Y a tal efecto se indicaba que "con el POL de Galicia no estamos ante un instrumento de ordenación de actuaciones de urbanización" sino ante "un instrumento de ordenación de carácter estratégico cuyas determinaciones habrán de desarrollarse después por medio de las distintas figuras de planeamiento previstas en la correspondiente normativa (gallega) de aplicación". Y concluíamos:

"Al amparo de la indicada interpretación, el POL carece, pese a sus afecciones sobre el suelo, de efectos inmediatos de carácter económico y no supone expropiación ni proyecto de urbanización u obra alguna.

Y a falta del carácter directamente transformador de las determinaciones previstas en el mismo, podemos venir a concluir ya en esta sede que no le resulta exigible el estudio de sostenibilidad económica, que el recurso echa en falta".

La doctrina expuesta en esa sentencia, sentada al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del TRLS de 2008, debe considerarse vigente en la actualidad, dado que también el artículo 22.4 del TRLS de 2015 condiciona la exigibilidad de la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica a que se trate de "instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística".

Por tanto, dado que en este caso -como bien indica el auto de admisión- no estamos ante un instrumento de transformación directa e inmediata, sino ante un instrumento de ordenación de carácter estratégico, cuyas determinaciones habrán de desarrollarse después por medio de las distintas figuras de planeamiento previstas en la correspondiente normativa de aplicación, no cabría exigir en el supuesto enjuiciado el referido informe de sostenibilidad económica, conclusión que también alcanza la Sala de instancia en la sentencia impugnada con cita de la STS nº 197/2020, de 14 de febrero (RC 7649/2018).

En el presente caso el objeto del recurso es un proyecto sectorial que, como resulta de lo que establecía el Art. 4 de la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio y el Decreto 80/2000 de 23 de marzo, por el que se regulan los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, es un instrumento de ordenación del territorio y, por consiguiente, en principio, excluido de la exigencia de incorporación de un estudio de sostenibilidad, que no se incluye expresamente entre la documentación exigida con arreglo al Art. 23 de la Ley de 1.995 ni en el Art. 10 del Decreto referido.



No obstante, del Art. 23 de la Ley 10/1995 resulta que aquellos planes que supongan una transformación del suelo exigirán la misma documentación que para los planes de sectorización se exigen en el Art. 66 de la LOUGA y éste, a su vez, imponía que los planes de sectorización contuvieran la misma documentación que para los planes parciales se establecía en el Art. 65 que, finalmente, en su letra l) imponía una evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de la obra de urbanización, que se mantiene en la letra b) del Art. 10 del Decreto, por lo que, en definitiva, hemos de concluir que no resultaba exigible el estudio de sostenibilidad que la asociación recurrente insistentemente demanda.

En cualquier caso, hemos de advertir que la cuestión que tratamos se complica si tenemos en cuenta lo que dispone actualmente la vigente Ley 1/2021 de 8 de enero de ordenación del territorio que, por una parte, en su Art.44 letra l) exige que los proyectos de interés autonómico contengan las determinaciones que para los planes parciales establece el Art. 68 de la Ley 2/2016 que, a su vez, en la letra k) exige la evaluación de la implantación de los servicios y de las obras de urbanización, pero además en su Art. 45 exige que entre la documentación se incorpore una memoria económica comprensiva de los siguientes aspectos:

f) Memoria económica.

1º. Estudio económico y financiero justificativo de la viabilidad del proyecto, en términos de rentabilidad, así como, en todo caso, la identificación de las fuentes de financiación y de los medios con que cuente la persona promotora para hacer frente al coste total previsto para la ejecución del proyecto.

2º. Informe de sostenibilidad económica, en el cual se ponderará en particular el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como, en su caso, la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. También se contemplará la eventual constitución ulterior de una entidad urbanística de conservación de la urbanización.

3º. Presupuesto.

Que vienen a coincidir, en parte, con lo que dispone el Art. 22 del TRLS anteriormente transcrito y que incluirían el estudio de sostenibilidad que, sin embargo, por aplicación de la normativa anterior concluimos que no resulta necesaria, sin que quepa aplicar la nueva previsión para resolver el presente recurso habida cuenta de que, por una parte, con arreglo a la Disposición Adicional Quinta de la Ley los planes y proyectos sectoriales para desarrollo de suelo industrial se regulan íntegramente por la Ley 5/2017 de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresarias en Galicia teniendo





ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN DE XUSTIZA

la referida Ley 1/2021 carácter supletorio y, por otra, con arreglo a la disposición transitoria primera en los planes y proyectos que hubiesen superado el trámite de evaluación ambiental a la entrada en vigor de la Ley se ajustaran tanto a la Ley 10/1995, de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia como al Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, que entendimos no exigían el estudio de sostenibilidad.

Finalmente, para terminar con lo relativo a la exigencia del estudio de sostenibilidad económica que la implantación de los servicios comporte, el Art. 19 de la Ley 5/2017 de fomento de implantación de iniciativas empresariales se lo atribuye al Ayuntamiento salvo que, en el trámite de información pública, justifique la carencia de recursos y exija la constitución de una entidad de conservación, al disponer:

Artículo 19. Mantenimiento y conservación de las áreas empresariales.

1. El mantenimiento y conservación de las infraestructuras, equipamientos y dotaciones de las áreas empresariales que hayan de ser entregadas a la Administración para su incorporación al dominio público corresponde a la misma desde la recepción expresa o tácita de las obras de urbanización.

En caso de que la Administración municipal no resolviese expresamente sobre la recepción de las obras de urbanización en el plazo de tres meses desde que se inste a tal recepción acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, estas se entenderán recibidas.

Con anterioridad a dicha recepción, la responsabilidad de mantenimiento y conservación recae en la entidad promotora de la actuación urbanizadora.

2. El mantenimiento y conservación de las infraestructuras, equipamientos y dotaciones de titularidad privada común corresponde a las personas propietarias de las parcelas del área empresarial, constituidas en la correspondiente comunidad de personas propietarias.

3. No obstante lo indicado en el apartado 1 de este artículo, los ayuntamientos que carezcan de recursos para el mantenimiento de la urbanización podrán solicitar, durante el procedimiento de tramitación del correspondiente proyecto sectorial, que se incluya en el mismo la obligación de que las personas propietarias del suelo urbanizado constituyan una entidad de conservación que se hará cargo del mantenimiento y conservación de la urbanización y asumirá los gastos correspondientes durante un periodo que no podrá ser superior a cinco años desde la recepción de las obras por el ayuntamiento.

La solicitud habrá de dirigirse al Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, antes de la finalización del trámite de información pública del proyecto sectorial, acompañándose la misma de la certificación justificativa de la carencia de medios para asumir los gastos de la urbanización, que deberá venir firmada por el alcalde y por el funcionario que ostente las funciones de tesorería de la Administración municipal.



El Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo resolverá sobre dicha solicitud, ordenando, en caso de estimarla justificada, que se contemple en el proyecto sectorial la obligación de la constitución de una entidad urbanística de conservación, a la cual corresponderán las obligaciones de mantenimiento y conservación de la urbanización del parque durante el periodo que se establezca, en función de las previsiones del ayuntamiento, no pudiendo ser superior a cuatro años.

4. Finalizado el periodo de vigencia de la entidad urbanística de conservación establecido en el proyecto sectorial, las obligaciones de conservación y mantenimiento de la urbanización pasarán a ser asumidas por el ayuntamiento.

5. Con independencia de lo indicado en el apartado 3, los ayuntamientos, mediante acuerdo del pleno de la corporación, previa solicitud de las personas propietarias de, al menos, el 50 % de la superficie del área de suelo, pueden trasladar por un tiempo determinado, no superior a cinco años, a las personas propietarias, constituidas al efecto en entidad urbanística de conservación, el deber de mantenimiento y conservación de las infraestructuras, equipamientos y dotaciones de las áreas empresariales que se hubieran entregado a la Administración para su incorporación al dominio público. El ayuntamiento podrá prorrogar la duración de esta obligación por periodos de dos años a petición de las personas propietarias de, al menos, el 50 % de la superficie del área de suelo.

Por lo que, en definitiva, hemos de concluir que el motivo del recurso referente a la ausencia de un estudio de sostenibilidad económica ha de ser desestimado por no resultar exigible con arreglo a los preceptos anteriormente transcritos.

Por lo que hace a la exigibilidad del estudio económico financiero, hemos de reiterar que los recurrentes admiten su existencia, aunque alegan que el mismo resulta insuficiente. Nuevamente en relación con esta cuestión hemos de transcribir la St. del T.S. de 27 de abril de 2022 (recaída en el recurso de casación 4034/2021) que en relación con esta cuestión señala:

III. En cuanto a la exigibilidad del estudio económico-financiero, es cierto que encontramos en nuestra jurisprudencia pronunciamientos que apuntan a la "exigibilidad del estudio económico financiero en toda clase de instrumentos de ordenación urbanística" [véase, por todas, la STS nº 725/2016, de 31 de marzo (RC 3376/2014), citada en el auto de admisión].

Pero, para apreciar en su justa medida la proyección y trascendencia de esa doctrina en el caso que ahora examinamos debemos tener presente a este respecto lo dicho en el Fundamento anterior: (i) los conceptos de ordenación territorial y de ordenación urbanística, aunque próximos, son perfectamente diferenciables; (ii) para determinar el régimen jurídico de aplicación que corresponda habrá de atenderse al contenido material del plan y no solo a su denominación formal (como plan de ordenación territorial o plan urbanístico); (iii) y, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en





la tramitación de los planes -sean éstos de ordenación territorial o urbanísticos- y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorisismos formales excesivos.

Atendiendo a estas consideraciones, estamos en condiciones de afirmar que la doctrina sentada en la referida sentencia nº 725/2016 no es aplicable a supuestos como el ahora enjuiciado, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél.

IV. Empero, ello no significa que pueda prescindirse absolutamente de toda previsión referida al coste económico que pudiera comportar la aprobación de un instrumento de ordenación territorial, pues, en definitiva, en último término la naturaleza reglamentaria de éste exigiría tal previsión, como recuerda la STS nº 886/2020, de 29 de junio (RC 113/2019) que, tras reproducir el artículo 26.3 de la Ley 50/1997 (en su redacción actualizada), señala al efecto:

"La propia redacción del precepto, que completa y amplía de manera significativa la previsión inicial del art. 24.1.a), pone de manifiesto el carácter sustancial de este trámite del procedimiento, que refleja los principios de la buena regulación reglamentaria a que se refiere el art. 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común, de ahí que ya en relación con la redacción originaria la jurisprudencia viniera considerando la omisión de dicho trámite como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente.

Sin embargo, la respuesta no es la misma cuando el trámite ha sido cumplido y lo que se cuestiona es, como en este caso, la suficiencia de la Memoria para el cumplimiento de los fines y objetivos a que responde y que ahora pueden deducirse del enunciado de los principios de la buena regulación referidos de: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, cuyo alcance respecto a la plasmación de cada uno se establece el citado art. 129 de la Ley 30/2015.

Del contenido del documento obrante a los folios 2690 -que la abogada del estado señaló en su contestación y que los recurrentes también invocaron en su demanda y conclusiones- hemos de advertir que en la misma se contiene un estudio de los costes de urbanización que alcanza la cifra de 36.045.830 €, que habrían de resultar incrementados con los aproximadamente 10,5 millones que lleva satisfecho por la adquisición de viviendas y terrenos en el ámbito. para concluir que en función de las condiciones de la beneficiaria de la actuación, el Consorcio Zona Franca, y atendiendo a que el volumen de activos gestionados que el Consorcio es de 400



millones concluyendo, en consecuencia, que la viabilidad del proyecto no ofrece duda.

Conclusión que los recurrentes no combaten, por lo que con independencia de la mayor o menor brevedad del estudio, pese a la excesiva rotundidad de sus conclusiones, la falta de cuestionamiento de las mismas por parte de los recurrentes y atendiendo al principio de proporcionalidad referido en la sentencia de constante referencia, hemos de concluir que este motivo del recurso también ha de decaer.

OCTAVO.- Sobre la supuesta degradación de parcelas que tienen la condición de suelo urbano consolidado.

Esta Sala ya tuvo ocasión de resolver una cuestión sustancialmente coincidente con esta en la St. de 1 de octubre de 2020 (recaída en el Procedimiento Ordinario 4052/2020) en relación también con la ubicación de un polígono empresarial y en la que advertimos que ni los Planes ni los Proyectos Sectoriales clasifican los terrenos, esta función compete exclusivamente a los Planes Generales de Ordenación Municipal, haciéndolo en los siguientes términos:

QUINTO.- Sobre la ubicación del Polígono Industrial.

La impugnación de la delimitación del SUDI-1 y del SUDI-2, cuestionando su ubicación por su proximidad al Camino primitivo y la previsión de una rotonda sobre su traza, no tiene en cuenta que se trata de una delimitación de suelo urbanizable industrial que no responde a una decisión discrecional del planeamiento municipal, sino que viene impuesta, con carácter reglado y vinculante, por un instrumento normativo de obligado cumplimiento, que no deja margen al planeamiento a la hora de decidir la clasificación de los terrenos y la delimitación de ese suelo urbanizable industrial y consiguiente ubicación del Polígono Industrial. Se trata del Plan Sectorial de Áreas Empresariales de Galicia, aprobado por acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 30.04.2014, que es un instrumento normativo no impugnado, que se encuentra en vigor, que recoge el polígono industrial en los términos previstos por el PXOM, y cuyos efectos vinculantes para el planeamiento municipal se deducen con claridad del artículo 24 de la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia, que establecía, a la fecha de elaboración y aprobación definitiva del PXOM:

"Las determinaciones contenidas en los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal vincularán el planeamiento del ente o entes locales en que se asienten dichos planes o proyectos, que habrán de adaptarse a ellas dentro de los plazos que a tal efecto determinen."

En el mismo sentido, el art. 8 del Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, establece:



1. Las determinaciones contenidas en los planes sectoriales de incidencia supramunicipal tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y para los particulares y prevalecerán sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente.

2. Los municipios en los que se asienten las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial deberán adaptar su planeamiento urbanístico al contenido del citado plan, en el plazo que determine este último y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico.

3. La ejecución de las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial requerirá la previa aprobación de uno o varios proyectos sectoriales.

El propio Plan Sectorial de ordenación de áreas empresariales de Galicia (PSOATEG), aprobado por Acuerdo de 30 de abril de 2014, adoptado por el Consello de la Xunta de Galicia y hecho público por Resolución de 5 de mayo de 2014, establece en su art. 6 que:

1. As determinacións establecidas no PSOATEG non implican clasificación urbanística do solo. Serán os concellos os que no momento da revisión ou modificación do seu planeamento urbanístico clasifiquen o solo do termo municipal, de conformidade coas clases e categorías de solo establecidas na Lei 9/2002, do 30 de decembro (LOUG), ou na lexislación urbanística que a poida substituír no futuro, en coherencia coas determinacións do presente PSOATEG.

Y en su art. 39 el PSOATEG impone el deber de adaptación del planeamiento municipal a dicho instrumento de planeamiento sectorial, estableciendo lo siguiente:

1 . Os planeamentos urbanísticos dos concellos afectados por actuacións de solo empresarial delimitadas no PSOATEG deberán adaptar o seu contido ás determinacións establecidas no PSOATEG nos seus respectivos ámbitos territoriais.

Por lo que, en definitiva, no resultando imputable al proyecto sectorial impugnado la supuesta degradación de suelo urbano consolidado mediante la previsión de un nuevo proceso de urbanización, hemos de concluir que también este motivo del recurso ha de ser desestimado y con él la totalidad de la demanda.

NOVENO.- Costas.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 139 de la LRJCA, en la redacción dada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre de agilización procesal, las costas habrían de imponerse a la parte recurrente, pero en el presente caso se aprecian méritos moderarlas prudencialmente a la cantidad máxima de 1.500 €, que habrán de repartirse a razón de 500 € cada una de las partes personadas como codemandadas.

Vistos los preceptos citados y demás disposiciones de general y pertinente aplicación



FALLAMOS: Que debemos **DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS** el recurso interpuesto por el Procurador D. JOSÉ ANTONIO CASTRO BUGALLO, en nombre y representación de PLATAFORMA DE AFECTADOS POLA EXPROPIACION DE TERREOS E OUTROS BENS PARA A EXECUCIÓN DA AMPLIACION DO PARQUE TECNOLÓXICO E LOGÍSTICO DE VIGO, contra la Resolución del Consello de la Xunta de Galicia de 17 de abril de 2020 por la que se aprobó definitivamente el proyecto sectorial para la ampliación del parque empresarial logístico y tecnológico de Vigo, con expresa imposición de costas.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Contra esta Sentencia podrá interponerse recurso de casación bien ante este Sala bien ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. que, conforme a lo dispuesto en el Art. 86 de la LRJCA, habrá de prepararse mediante escrito, que habrá de reunir las condiciones exigidas en el Art. 89.2 de la misma Ley, presentado ante esta Sala en el plazo de 30 días desde su notificación.

