



Roj: **STS 544/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:544**

Id Cendoj: **28079130052016100065**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **12/02/2016**

Nº de Recurso: **2844/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 6112/2014,**  
**STS 544/2016**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a doce de Febrero de dos mil dieciséis.

En el recurso de casación nº 2844/2014, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE A ILLA DE AROUSA, representado por el Procurador don Juan Luis Cárdenas Porras y asistido por Letrado, contra la Sentencia nº 551/2014 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en fecha 5 de junio de 2014, recaída en el recurso nº 4211/2011, sobre medio ambiente; habiendo comparecido como parte recurrida la XUNTA DE GALICIA, representada por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistida por Letrada de sus Servicios Jurídicos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó Sentencia de fecha 5 de junio de 2014, por cuya virtud se desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Concello de A Illa de Arousa (Pontevedra) contra el Plan de Ordenación del Litoral (POL) de Galicia, aprobado por Decreto nº 20/2011, de 10 de febrero, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia. Sin costas.

**SEGUNDO.-** Notificada esta resolución a las partes, por el Ayuntamiento recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 22 de julio de 2014, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, el recurrente (AYUNTAMIENTO DE A ILLA DE AROUSA) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 22 de septiembre de 2014 su escrito de interposición del recurso, en el cual, tras exponer los motivos de casación que estimó procedentes, terminaba solicitando el dictado de una sentencia por la que, estimando dicho recurso, se casara y anulara la sentencia recurrida en coherencia con los motivos de casación articulados y fundamentados, y contuviera los siguientes pronunciamientos: 1º.- Se declare el POL contrario a derecho en su totalidad y, en su virtud, se anulara también en su totalidad; o 2º.- Subsidiariamente, se declare la nulidad de todas aquellas determinaciones del POL que no respetan el principio de autonomía local, así como los artículos 50 y 51 de la Normativa del POL; todo ello, con cuantos demás pronunciamientos en derecho correspondan, condenando expresamente a la Administración demandada al pago de las costas causadas en el recurso de casación.

**CUARTO.-** Por Providencia de la Sala, de fecha 5 de noviembre de 2014, se acordó admitir a trámite el recurso de casación, ordenándose por Diligencia de fecha 18 de noviembre de 2014 entregar copia del escrito de



formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (XUNTA DE GALICIA), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo. Siendo evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 12 de enero de 2015, en el que suplicó a la Sala la desestimación íntegra del recurso interpuesto.

**QUINTO.-** Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 10 de febrero de 2016, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación se interpone contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de fecha 5 de junio de 2014, por cuya virtud se desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Concello de A Illa de Arousa (Pontevedra) contra el Plan de Ordenación del Litoral (POL) de Galicia, aprobado por Decreto nº 20/2011, de 10 de febrero, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia.

**SEGUNDO.-** La sentencia impugnada, tras identificar la actuación recurrida en su FD 1º, comienza en este mismo fundamento el examen de los motivos esgrimidos por la Corporación local recurrente en sustento de su pretensión anulatoria del POL.

Por su relevancia a los efectos de solventar el presente recurso, podemos limitarnos a consignar ahora los motivos de impugnación cuya controversia vuelve a suscitarse en esta sede.

De este modo, importa reproducir la respuesta que la Sala propinó en su FD 3º a la alegación relativa a la vulneración de la autonomía local:

<<Respecto de la nulidad del POL por vulnerar la autonomía local; cabe decir que las comunidades autónomas con costa competentes para la ordenación del territorio lo son para la ordenación del litoral porque el mismo forma parte de su territorio y hay intereses supralocales para la comunidad gallega. Pero no se constata que se afecte al núcleo esencial de su autonomía cuando siguen teniendo capacidad decisora; es lógico que se establezcan normas de protección del litoral; ello no excluye la posibilidad de que se establezcan otras a mayores por los concellos, que siguen teniendo competencia en materia urbanística, pero han de adaptar los planeamientos al instrumento de ordenación del territorio para la conservación y protección de las zonas costeras; y los mismos intervienen en la elaboración del POL. Conforme a su artículo 5, sus determinaciones no implican clasificación urbanística del suelo, sino que sigue siendo una competencia local, siempre de conformidad con las categorías establecidas por la legislación urbanística y en coherencia con el mismo. Precisamente la LOTGA se refiere a la necesidad del POL por el incumplimiento por los concellos del deber de adaptarse a la legislación urbanística y dado el deterioro costero, de ahí su necesidad, para proteger el litoral. Y refleja la clasificación urbanística de cada plan general de ordenación municipal.

Con relación al artículo 13 de la LOT, la fijación de los usos del suelo forma parte de la ordenación del territorio, y lo ratifica el artículo 36.2 de la Ley 9/2002 cuando dispone que son usos autorizables por la comunidad autónoma el resto de los usos relacionados en el artículo 33 de la presente ley, así como los que puedan establecerse a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación del territorio, siempre que no conlleven la transformación urbanística del suelo; y también su artículo 30, cuando establece que los instrumentos de ordenación del territorio podrán modificar el régimen de usos y condiciones de la edificación previstos en la presente ley para el suelo rústico y el de los núcleos rurales de población; o el artículo 37.2. Y sus funciones las define el artículo 2 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia - "1. El Plan sectorial de ordenación del litoral a que hace referencia la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, tendrá la naturaleza de un plan territorial integrado regulado en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, al objeto de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

2. Las determinaciones del Plan de ordenación del litoral serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación...."; así como el artículo 5 de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia>>.

Así como la que igualmente mereció en el siguiente FD 4º la supuesta ausencia de un estudio de sostenibilidad económica:



<<Se alega también en la demanda la nulidad del POL por carecer del preceptivo estudio de sostenibilidad económica, que entiende viene impuesto por el artículo 13 de la LOTGA.

Frente a ello la parte demandada manifiesta que sí existe informe económico, pero dentro del informe de sostenibilidad ambiental y que indica por qué no es necesario un estudio económico financiero en detalle, dado que al ser un instrumento de ordenación territorial estratégico, y puesto que sus determinaciones se desarrollan a través de otras figuras de planeamiento, planes y proyectos, el coste no está directamente relacionado con el POL, exponiendo los criterios para dotar al litoral de una estructura territorial más coherente, pero no planifica, que es lo que supone una inversión económica. No es un plan de urbanismo sino que es un plan de ordenación del territorio; la LOTGA no lo exige, y la LOUGA sí pero para los planes generales de ordenación, en el artículo 61.1.i), y para los planes parciales y de sectorización, en los artículos 65 y 67. No contempla actuaciones de urbanización o de transformación urbanística. No planifica, que es lo que supone un coste económico. No tiene efectos inmediatos de carácter económico y no supone expropiación ni proyecto de urbanización alguna, por lo que no supone indemnizaciones>>.

**TERCERO.-** En efecto, de acuerdo con lo indicado, la Corporación recurrente AYUNTAMIENTO DE A ILLA DE AROUSA viene ahora a fundamentar su recurso al amparo de los dos siguientes motivos de casación a través de los cuales vuelve ahora a suscitarse, si bien en esta sede, la misma controversia:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción de los artículos 137, 140 y demás concordantes CE y de la jurisprudencia, incluso constitucional, que los ha interpretado y cita.

2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción del artículo 15.4 TRLS2008 (y su predecesor de la LS2007) y de la jurisprudencia que lo ha interpretado que cita.

**CUARTO.-** Se aduce en sustento de la infracción de los preceptos constitucionales antes citados y de la jurisprudencia dictada en su desarrollo, como primer motivo de casación, el quebranto de la garantía institucional de la autonomía local preservada como tal por nuestro ordenamiento jurídico; y ello, en la medida en que con el POL se produce una ruptura o un vaciamiento del contenido propio de la indicada garantía.

Según el razonamiento que se intenta hacer valer, si la normativa del POL agota o descende hasta el mayor detalle en la regulación que incorpora (es lo que sucede con los artículos 46 y siguientes de las Normas del Plan), quedan sin margen de decisión las competencias municipales, que dejan así de ser reconocibles; máxime, además, cuando en la fijación de los usos que efectúa el POL son los menos los usos permitidos y prevalecen en cambio los prohibidos y los compatibles (artículos 53 a 58); supuesto este último en que el otorgamiento de la autorización recae sobre la administración autonómica (artículos 50 y 51).

Se destaca también la limitadísima proporción de los ámbitos de suelo urbano no consolidado afectados por el POL que se consideran compatibles (grado 1) frente a los que se consideran que adolecen de algún grado de incompatibilidad (grados 2, 3 y 4); y, asimismo, que, atendiendo a su extensión, la superficie del municipio que resulta comprometida por las previsiones del POL alcanza un porcentaje del 85%.

Estas cifras, sin embargo, resultan desmentidas por la administración demandada en su escrito de oposición a la estimación del presente recurso; para la que la afectación del POL se proyecta más limitadamente sobre el 37,39% del suelo urbano no consolidado/urbanizable del municipio, que es el porcentaje que se corresponde con el suelo sujeto a los "ámbitos de recalificación" diseñados por el propio POL (artículo 71, esto es, se trataría del 27 de los suelos previstos por el Plan General).

En todo caso, a los efectos de solventar la presente controversia, preciso se hace partir de una doble consideración preliminar:

Por un lado, no cabe poner en cuestión que la fijación de los usos del suelo constituye precisamente, con carácter general, la función primordial que corresponde a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus correspondientes competencias sobre ordenación territorial ( STC 77/1984 ); y al amparo de su propia normativa (Ley 9/2002 y, con posterioridad, la Ley 6/2007), en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia; una competencia que alcanza a la totalidad de su respectivo territorio y que por tanto incluye asimismo la ordenación del litoral, en el caso de esta Comunidad Autónoma.

Ciertamente, se trata de una competencia que ha de cohonestarse con la que los municipios igualmente ostentan y tienen asimismo legalmente reconocida para la ordenación urbanística de su propio territorio (término municipal); pero tampoco puede dejar de tenerse presente, por otro lado, que en el supuesto que nos



ocupa el territorio afectado viene particularmente constituido por una isla, la Illa de Arousa, que presenta unos excepcionales valores naturales y paisajísticos, que no fueron pasados por alto por la sentencia impugnada, sino que por el contrario así lo reconoce expresamente en uno de sus pasajes:

<<En expresa referencia a Illa de Arousa ha de tenerse en cuenta su singularidad que deriva de sus excepcionales valores naturales y paisajísticos que derivan de que la protección ha de extenderse a prácticamente su territorio, precisamente porque es una isla>>.

Precisamente, con vistas a descartar la tacha de extralimitación funcional que la entidad recurrente había formulado al POL en su escrito de demanda:

<<No se puede discutir que pueda contener determinaciones sobre la protección del medio ambiente, dado que es uno de sus objetivos como se deduce de la lectura de la Ley 6/2007, en concreto respecto al valor de las zonas costeras, ley que impone esta protección. Éste es el fin que orienta la suspensión del urbanismo en todos los municipios costeros. Contiene normas de directa aplicación que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, que habrá de adaptarse; y criterios, principios y normas generales. Ha de partirse de la ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, que contiene varios mandatos a la Administración autonómica, en concreto respecto a las normas de protección que ha de contener con relación al litoral, que se sitúan por encima del planeamiento, y que ha de tramitarse como un plan territorial integral, mandato que se cumple por el POL, que incluso da lugar a acordar la suspensión de los planeamientos municipales de los municipios costeros hasta la aprobación del mismo. Con respecto a los usos, además, se parte de la realidad que se observa; es competencia de ordenación del territorio; los usos los fija la LOUGA, y el POL parte del contenido de los correspondientes PGOM, sin perjuicio de las previsiones en aquella referentes a los usos que puedan establecerse a través de los instrumentos de ordenación del territorio -así ocurre con sus artículos 38 y 39-. Si dentro de la finalidad que se pretende con la aprobación del POL se encuentra la de establecer una normativa de protección de las zonas costeras, habrá de contener medidas de protección, puesto que lo que se pretende es proteger el litoral y el paisaje>>.

Partiendo, así, pues, de la doble consideración antes expuesta, hemos de comenzar afirmando que la autonomía local no puede ver limitada su virtualidad al reconocimiento de un mero derecho a la participación de las entidades locales en el ejercicio de competencias ajenas, tomando parte consiguientemente en la adopción de las decisiones que corresponda a otros sujetos mediante su intervención en el procedimiento previsto en cada caso, por ejemplo, en el supuesto que nos ocupa, en la formulación del POL.

Desde luego, esta dimensión del principio de la autonomía local goza de la protección constitucional y tiene su amparo en la normativa estatal básica ( LRBL: artículo 2 ). Pero no menos evidente es que la autonomía local no puede ver reducida su alcance a esta sola dimensión participativa y ha de proyectarse asimismo en la esfera material sobre su propio haz de competencias; entre otras razones, a fin de satisfacer las exigencias igualmente dimanantes de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, cuyo artículo 3 establece que *'por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes'*.

Ahora bien, lo que no les está asegurado a las corporaciones locales es, como admite incluso el propio recurso, un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial ( STC 40/1998 ), sino que la concreción de las competencias de las corporaciones locales habrá de realizarse por medio de las leyes correspondientes, atendiendo a los principios asimismo fijados por la normativa estatal básica ( artículo 2 LRBL : *«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»* ).

No existe, pues, la garantía de la asignación concreta de un "quantum" de competencias y éstas habrán de determinarse en cada sector del ordenamiento jurídico con base en el respectivo grado de los intereses autonómicos y locales confluyentes en cada caso.

En el supuesto que nos ocupa, resulta innegable que la esfera competencial de la entidad local recurrente ha resultado afectada y condicionada, pero también lo es que dicha entidad está asimismo en grado de seguir ejerciendo sus competencias sobre clasificación urbanística del suelo, que el propio POL garantiza incluso de manera expresa (artículo 5).



No toda incidencia puede reputarse lesiva del principio de la autonomía local. Cuando la afectación goza del amparo legal, en la medida en que es el resultado del ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio, que comprende la fijación de los usos del suelo; y cuando su intensidad, además, resulta suficientemente justificada atendiendo a los valores naturales y ambientales de la isla de Arosa, no cumple sino concluir entonces que no es susceptible de tacha la graduación de que la autonomía local ha sido objeto en función de los intereses locales y supralocales confluente en el caso.

No hay, pues, vulneración de la autonomía local "reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, que se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias", según el Tribunal Constitucional ha recordado recientemente en su STC 132/2014, con cita, entre otras, de la STC 240/2006 (también en la STC 57/2015, de 18 de marzo, recaída justamente a propósito del POL aprobado por otra Comunidad Autónoma; en este caso, Cantabria, por medio de una norma de rango legal).

Ha de insistirse, distinta sería nuestra conclusión si se hubiese llegado a menoscabar el núcleo esencial e indisponible de la autonomía local; pero no puede dejar de indicarse que la ruptura de la reconocibilidad se proyecta sobre la imagen de la institución globalmente considerada, que es la que ha de preservarse por mandato constitucional.

En las reiteradas palabras del Tribunal Constitucional -por otra parte, suficientemente conocidas-, "la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre" (STC 32/1981).

Tampoco la reconocibilidad de las entidades locales se proyecta, pues, sobre todas y cada una de sus competencias; o, si se prefiere, dicho lo mismo aun cuando con otras palabras, no deja de ser reconocible la institución a resultas de la afectación en el ejercicio de una de sus competencias, de la que por lo demás tampoco se ve privada en el supuesto que nos ocupa.

Consiguientemente, y por virtud de cuanto se lleva expuesto, este motivo no puede prosperar.

**QUINTO.-** Tampoco ha de merecer mejor acogida el segundo motivo de casación sobre el que se apoya el recurso, que igualmente se formula, lo mismo que el motivo precedente, al amparo del artículo 88.1 d) de nuestra Ley jurisdiccional.

Pretende hacer valer la entidad recurrente, en este caso, la supuesta ausencia entre la documentación integrante del POL del estudio de sostenibilidad económica contemplado por la normativa estatal básica, a partir de la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, e incorporado ahora al Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, a su artículo 15.4.

Hemos de comenzar por destacar, ante todo, que han de tenerse por distintos los estudios de sostenibilidad económica introducidos en nuestro ordenamiento jurídico a través de la normativa antes indicada y los estudios económico financieros, de honda raigambre en nuestra legislación urbanística precedente. Cuidamos de aclararlo así en nuestra Sentencia de 30 de marzo de 2015 RC 1587/2013, en la que empezábamos indicando:

<<El art. 15.4 del RD Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el denominado Informe de sostenibilidad económica, documento complementario, pero no sustitutivo del Estudio Económico de la legislación autonómica.

El referido Informe responde a un mandato con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos.

Según el art. 15.4 en su redacción originaria " *La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe 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."*

Sin embargo, este apartado ha sido modificado por la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, siendo su vigente redacción, la siguiente: "*La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación 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.*">>.

Pese a ello, en el desarrollo del motivo, la jurisprudencia que se trae a colación e intenta hacerse valer en el recurso vino a formarse a propósito de los estudios económico financieros, probablemente, debido a que hasta el dictado de la sentencia precedentemente mencionada se trataba de la única doctrina existente.

Las diferencias entre ambos documentos, sin embargo, quedaron perfiladas en un fundamento ulterior de la misma resolución antes indicada - Sentencia de 30 de marzo de 2015 -:

<<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 período 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 ése Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística>>.

No le falta razón al recurso cuando sostiene que el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 no excluye de por sí la exigibilidad del documento regulado por dicho precepto, en el caso de los instrumentos de planeamiento territorial, lejos de lo que podría deducirse de la sentencia impugnada. Y tampoco es determinante su falta de contemplación en la normativa gallega (Ley 9/2002 y, con posterioridad, Ley 6/2007).

Ahora bien, no menos cierto es que, con toda claridad, el antes mencionado artículo 15.4 contrae su ámbito de aplicación a las denominadas "actuaciones de urbanización", de acuerdo con su versión originaria, que es la que ha de tenerse presente en el supuesto de autos (junto a ellas, en la versión reformada resultante de la Ley 8/2013, la exigibilidad del estudio de sostenibilidad económica se extiende asimismo a las actuaciones de dotación); las cuales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 del mismo texto legal, aparecen definidas en los siguientes términos:

<<1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior>>.



Pues bien, 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 es que con el POL de Galicia no estamos ante un instrumento de ordenación de actuaciones de urbanización, como la sentencia impugnada se cuida de resaltar en el fundamento que dedica a solventar esta cuestión y que antes transcribimos (FD 2º).

De acuerdo con lo declarado por la sentencia, en efecto, se trata de 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 por tratarse esta última de una normativa de origen y procedencia autonómica es al Tribunal Superior de Justicia de Galicia a quien corresponde su interpretación y, en definitiva, establecer el alcance y los efectos de los instrumentos regulados por ella, el POL, en nuestro caso.

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.

Esta es asimismo la razón por la que en último término tampoco cabe buscar amparo en la jurisprudencia que igualmente trata de hacerse valer en este caso; no sólo porque aquélla vino a producirse respecto de los estudios económico financieros, como ya indicamos antes; sino también porque toda pretensión de extender su virtualidad más allá de ellos tropieza con el carácter directamente operativo de los instrumentos de ordenación territorial sometidos a nuestro enjuiciamiento en los precedentes jurisprudenciales que tratan de hacerse valer.

Concretamente, las Sentencias de 17 y 18 de diciembre de 2009 - RC 4762/2005 y RC 4424/2005 - recayeron a propósito del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote; y la Sentencia de 19 de diciembre de 2013 RC 827/2011, sobre el Plan Territorial Especial Supramunicipal "Parque Periurbano del Naranco", supuestos ambos cuyas determinaciones, a diferencia de lo que acontece con las incorporadas al POL, venían a producir efectos directamente operativos sobre el respectivo territorio ordenado por ellos, de conformidad a las previsiones legales que resultan de aplicación en uno y otro caso.

Como adelantamos, pues, por virtud de cuanto antecede, tampoco este motivo puede prosperar.

**SEXTO.-** Desestimado en su integridad el presente recurso de casación, hemos de acordar la imposición de las costas procesales a la entidad recurrente, conforme determina nuestra Ley jurisdiccional (artículo 139.2). Ahora bien, cabe también limitar su cuantía, por lo que las costas, por todos los conceptos, no podrán exceder de la cantidad de 4.000 euros más IVA, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por las partes.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

1º.- No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 2844/2014, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE A ILLA DE AROUSA contra la Sentencia nº 551/2014 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en fecha 5 de junio de 2014, recaída en el recurso nº 4211/2011.

2º.- Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.