



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia de 17 de julio de 2014*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)*

*Rec. n.º 488/2012*

#### **SUMARIO:**

##### **Urbanismo. Planeamiento sin estudio económico. Modificación de planeamiento.**

Se recurre en casación la aprobación definitiva de la modificación puntual de Normas subsidiarias de planeamiento, sin estudio económico financiero. La jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del estudio económico financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento. Cuando se ha afirmado que la importancia del llamado Estudio Económico Financiero ha sido devaluada por la jurisprudencia, lo ha dicho en el sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria, sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los Planes no nazcan en el puro vacío y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el Plan. Ninguno de los instrumentos de planeamiento está exceptuado del estudio económico financiero, si bien el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general (papel que desempeñan las Normas Subsidiarias), mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone. En los supuestos de modificaciones de planes, la viabilidad económica debe apreciarse en la modificación misma, y el estudio financiero debiera figurar en la documentación adjunta a ella.

#### **PRECEPTOS:**

Ley 1/2000 (LEC), art. 341.1.

RD 2159/1978 (RPU), arts. 12.4, 37.5, 42, 55, 57.6, 74.1 f), 77.2 g) y 3, 85.1, 91, 92, 93, 95, 96 y 97.

RD 1346/1976 (TRLS76), arts. 12.2.1 h) y 2 e), 13.2 g), 23.2 y 71.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 62.2.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 67 y 86.4.

Ley Cataluña 2/2002 (Urbanismo), arts. 59, 94.1 y disp. trans. tercera.

#### **PONENTE:**

*Don José Juan Suay Rincón.*

#### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Julio de dos mil catorce.

En el recurso de casación nº 488/2012, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE RAJADELL, representado por el Procurador don Manuel Ortíz de Urbina Ruíz y asistido por



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Letrado, contra la Sentencia nº 901/2011 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en fecha 29 de noviembre de 2011 , recaída en el recurso nº 624/2007, sobre urbanismo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se ha seguido el recurso contencioso administrativo 624/2007 , promovido por la "Asociación de vecinos y vecinas de Fals" y D. Ignacio , D<sup>a</sup> Isidora , D. Marcos , D. Roberto y D<sup>a</sup> Paula . y en el que ha sido parte demandada el AYUNTAMIENTO DE RAJADELL y la Generalidad de Cataluña, contra la Resolución dictada por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, en fecha 11 de octubre de 2007, por la que se acordó : "Desestimar los recursos de alzada interpuestos contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 13 de julio de 2005, por los que se aprobó definitivamente la modificación puntual de las Normas subsidiarias de planeamiento de Rajadell en el sector Pla del Forn / Plan de Miralles, y de 25 de enero de 2006, por el que se dio conformidad al texto refundido de las Normas subsidiarias de planeamiento de Rajadell ".

#### **Segundo.**

Dicho Tribunal dictó Sentencia con fecha 29 de Noviembre de 2011 del tenor literal siguiente:

"En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Tercera) ha decidido:

1º ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la parte actora, contra resolución dictada por el Hble. Conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, en fecha 11 de octubre de 2007, declarando la NULIDAD de dicha resolución y de la Modificació puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Rajadell, relativa al Sector Pla del Forn/Pla de Miralles, aprobada definitivamente por la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona en sesión de fecha 13 de juliol de 2005, y dada la conformidad a su Texto Refundido, por acuerdo del mismo órgano de fecha 25 de enero de 2006.

2º NO HACER especial pronunciamiento sobre las costas causadas."

#### **Tercero.**

Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación del AYUNTAMIENTO DE RAJADELL se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Providencia de la Sala de instancia de fecha 18 de enero de 2012, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

#### **Cuarto.**

Emplazadas las partes, la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE RAJADELL compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

7 de marzo de 2012 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el que, tras exponer los argumentos que consideró procedentes, solicitó de la Sala que se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para, en su lugar, resolver desestimando el recurso interpuesto revocando la nulidad de pleno derecho acordada en la sentencia.

**Quinto.**

Por Providencia de fecha 19 de abril de 2012 se acordó la admisión a trámite del recurso de casación y la remisión de los autos a la Sección Quinta de esta Sala para su sustanciación.

**Sexto.**

Por Providencia se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 15 de julio de 2014, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**Séptimo.**

En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

Se impugna en el presente recurso de casación 488/2012 la Sentencia que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó en fecha de 29 de Noviembre de 2011, en su recurso contencioso-administrativo 624/2007, por medio de la cual estimó el formulado por la "Asociación de vecinos y vecinas de Fals" y D. Ignacio, D<sup>a</sup> Isidora, D. Marcos, D. Roberto y D<sup>a</sup> Paula, contra la Resolución dictada por el Consejero de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalidad de Cataluña, en fecha 11 de octubre de 2007, por la que se acordó: "Desestimar los recursos de alzada interpuestos contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 13 de julio de 2005, por los que se aprobó definitivamente la modificación puntual de las Normas subsidiarias de planeamiento de Rajadell en el sector Pla del Forn/Plan de Miralles, y de 25 de enero de 2006, por el que se dio conformidad al texto refundido de las Normas subsidiarias de planeamiento de Rajadell".

**Segundo.**

La Sala de instancia estimó el recurso, por entender que el proyecto de modificación puntual de Normas subsidiarias impugnado carecía de estudio económico y financiero (EEF) y éste era preceptivo.

a) En el Fundamento de Derecho Segundo, la sentencia da cuenta de los datos fácticos del expediente administrativo relevantes en relación con la determinación de la normativa autonómica aplicable:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

" Resulta del examen del expediente administrativo - cuyo "desorden", "falta de numeración de parte del mismo" y "en otra parte numeración duplicada" pone de manifiesto la propia representación procesal del Ayuntamiento codemandado, en su escrito de contestación a la demanda -, que el Pleno de dicho Ayuntamiento, en sesión de fecha 10 de enero de 2005, aprobó inicialmente el proyecto de "Modificació puntual de les N.N.S.S. de Planejament - Sector Pla del Forn/Pla de Miralles".

La aprobación provisional, por el mismo órgano municipal, tuvo lugar en fecha 27 de abril de 2005.

Por la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona, se procedió en sesión de fecha 13 de julio de 2005 a aprobar definitivamente la Modificación puntual de las NNSS, y en sesión de 25 de enero de 2006, dio su conformidad al Texto Refundido redactado por el Ayuntamiento de Rajadell, que fue publicado en el DOGC de 15 de marzo de 2006.

Finalmente, formulado recurso de alzada por los actores, fue desestimado mediante la resolución del Hble. Conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, de fecha 11 de octubre de 2007, objeto de impugnación en este proceso.

Se rige por tanto la Modificación de las NNSS de referencia, por las determinaciones de la Llei del Parlament 2/2002, de 14 de marzo, d'Urbanisme (LUC), en su redacción modificada por la Llei del Parlament 10/2004, de 24 de diciembre, y por el Decret 287/2003, de 4 de noviembre, Reglamento parcial de la LUC. Ello en virtud de las previsiones contenidas en la DT 3ª.2 LUC, y en la DT 3ª b) del Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de julio, TRLUC"

b) En el Fundamento de Derecho Tercero, la sentencia recoge los motivos de impugnación aducidos por la actora, siendo el séptimo de ellos "(...) "Falta de la preceptiva documentación". En concreto, se denuncia la ausencia en el expediente administrativo de la agenda y la evaluación económico-financiera, con invocación al respecto del art. 59 LUC".

c) En el Fundamento de Derecho Cuarto, la sentencia analiza los objetivos y alcance de la modificación impugnada según la motivación expresada en la memoria del proyecto de modificación y el contenido de diversos informes incorporados al expediente; y en el Quinto sintetiza el resultado de la prueba pericial practicada en los autos:

"CUARTO.- Sobre una superficie del término municipal de Rajadell, de 45'32 km<sup>2</sup>, equivalentes a 4.532 has, el ámbito de la Modificación puntual de la NNSS impugnado afecta a 26 has, lo que supone un 0'57 % de dicha total superficie.

Del examen de la Memoria que contiene la Modificación puntual aprobada, resulta que la misma "es redacta per iniciativa municipal amb l'objectiu de delimitar nou sòl urbanitzable per a una activitat destinada a l'exposició i subhasta de vehicles".

"Complementàriament -se añade- és delimiten sòls amb destí industrial i de serveis a l'activitat principal".

Un informe de Generalitat de Catalunya-CIDEM, de fecha 6 de julio de 2005, refiere que el inversor, "BCA Group és líder del mercat europeu i espanyol en el segment de vendes de cotxes a professionals a través del procediment de subhasta", previéndose con la implantación de dicha actividad principal la creación de 60 a 100 puestos de trabajo directos.

La Modificación puntual de las NNSS supone la recalificación de 26 has, de suelo no urbanizable incluido en zona agrícola, a tenor de las NNSS aprobadas definitivamente el 15 de noviembre de 2000, a suelo urbanizable delimitado, a desarrollar mediante un Plan Parcial.

Además de las 10 has previstas para la actividad principal de referencia, la Modificación puntual de las NNSS contempla otras 16 has, para actividades complementarias de aquélla, que a tenor de la Memoria, "s'entenen com auxiliars a la principal, i estaran



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

formades per un centre de serveis al servei del polígon, petit comerç i serveis d'hosteleria i reatauració, estació de subministrament de carburant(y)tallers associats".

Tras la Modificación puntual de las NNSS aprobada, la estructura del término municipal de Rajadell queda del siguiente modo, a tenor de informe emitido por el Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Administración demandada, de fecha 5 de julio de 2005, obrante en el expediente : suelo urbano, 20'54 has ; suelo urbanizable residencial, 6'5 has ; suelo urbanizable industrial/ terciario, 26 has ; y suelo no urbanizable, 4.499'8 has.

Dicho Departamento informa desfavorablemente la Modificación puntual de las NNSS, por las siguientes razones, en esencia : a) El art. 5.3 NNUU de las NNSS justifica que lo que hubiera procedido era una revisión de aquéllas y no la modificación puntual ; b) Existe suelo industrial suficiente en la Comarca del Bages, como para que no resultara necesaria ni justificada la recalificación acordada.

El informe medioambiental de la Modificación puntual de las NNSS, obrante igualmente en el expediente, fechado en diciembre de 2004, concluye no obstante ("resum i conclusions", pag. 66 del mismo) en el siguiente sentido :

"Del estudi del medi se'n desprèn(que)aquesta zona no disposa d'unes característiques naturals (relleu, hidrografia, vegetació, fauna...), ni d'uns condicionats socials tals que pugui considerar-se com d'especial interès. Les característiques morfològiques de la zona fan que les activitats que s'hi puguin implantar siguin poc visibles per part dels receptors existents a l'entorn.

La implantació de les activitats proposades en l'àmbit que es pretén requalificar urbanísticament haurà de tendir cap uns estàndards de qualitat alts. Per tal que així sigui s'hauran d'aplicar els criteris de sostenibilitat que s'apunten en el present informe per tal de racionalitzar els recursos i evitar posar en perill la seva disponibilitat i perdurabilitat.

Per tant doncs, la modificació puntual de les NNSS de Rajadell no representa un canvi significatiu des del punt de vista ambiental ni implica impactes potencials de gran magnitud. Tot i no ser exigible el tràmit d'avaluació ambiental s'ha fet una valoració dels impactes que pot representar aquesta modificació i es conclou que l'impacte final de la mateixa, aplicant les mesures ambientals i els principis de sostenibilitat esmentats, pot valorar-se com a COMPATIBLE".

Previamente, el informe medioambiental había efectuado un "Análisi de les alternatives"(pag. 45), valorando la idoneidad del espacio escogido en función de los parámetros o criterios medioambientales que refiere, y de los "Accesos i funcionalitat des de l'eix transversal (C-25)".

#### QUINTO.

Se ha practicado, a instancias de la parte actora, prueba pericial en el proceso, por Arquitecto designado judicialmente según lo previsto en el art. 341.1 LEC , siendo las conclusiones más significativas que se desprenden del dictamen emitido las siguientes, respondiendo a las cuestiones planteadas por la parte actora :

1) "La superficie reclasificada a urbanizable, prácticamente responde a un crecimiento compacto y continuo, respecto de los suelos urbano y apto para urbanizar",reiterando que"sería más razonable entender que el crecimiento propuesto en la MNSS, comporta un crecimiento compacto y prácticamente continuo, que entender lo contrario".

2) "De la información obtenida en la publicación de las páginas web del Consell Comarcal del Bages y del Ayuntamiento de Manresa, se concluye que, aunque existen





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

numerosos polígonos industriales en la comarca del Bages, no hay gran disponibilidad de suelo para que se pueda instalar la actividad principal prevista para Pla del Forn/Pla de Miralles".

d) Finalmente, sobre la necesidad o no del estudio económico financiero, la sentencia, tras vincular su exigibilidad a la normativa autonómica aplicable, precisa en el Fundamento de Derecho Octavo:

"Siendo un hecho reconocido y comprobado que, en efecto, la Modificación puntual de las NNSS carece de agenda y evaluación económico-financiera de las actuaciones a desarrollar, las partes demandada y codemandada alegan que no era necesario, con remisión a lo razonado en el FJ 10ª de la resolución impugnada, de fecha 11 de octubre de 2007, donde se argumenta :

1) Que no estamos ante un POUM, ni la modificación de un POUM, sino ante "la modificació d'un planejament general no adaptat a la Llei d'Urbanisme (normes subsidiàries de planejament)";

2) Que aunque resulta de aplicación al caso - como ya se ha indicado en el FJ 2º in fine de esta sentencia - la DT 3ª.2 LUC, "aixó no significa que en aquests casos les normes subsidiàries de planejament encara vigents perdin la naturalesa jurídica que els és pròpia d'acord amb el règim urbanístic amb el que es van formular i aprovar";

3) Que consecuentemente, "a les modificacions de les (NNSS) de planejament vigents no se'ls pot exigir altres documents que els que són necessaris d'acord amb les característiques pròpies de l'instrument de planejament que modifiquen", y no incluyéndose entre los documentos exigibles para la elaboración de las NNSS, con arreglo al art. 97 del R.D. 2159/78, de 23 de junio , RP - vigente en Cataluña hasta el 1 de septiembre de 2006 conforme a las Disposiciones Finales del Decret 305/2006, de 18 de junio - el estudio económico financiero, el mismo no era exigible en este caso.

No cabe aceptar tales argumentos.

Con arreglo a la LUC , en su redacción vigente a partir del 31 de diciembre de 2004, conferida por LP 10/04, de 24 de diciembre (debe recordarse que la aprobación inicial de la presente Modificación puntual de las NNSS tuvo lugar el 10 de enero de 2005) :

Art. 59.1 Los planes de ordenación urbanística municipal (POUM) se formalizan, sin perjuicio de lo establecido por el apartado 2, mediante los documentos siguientes: ...e) La agenda y la evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar".

Art. 94.1 "La modificación de cualquiera de los elementos de una figura del planeamiento urbanístico se sujeta a las mismas disposiciones que rigen su formación..."

Disposición Transitoria 3ª. 2. "El planeamiento general y las delimitaciones de suelo urbano en curso de modificación en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley se tramitan y aprueban de acuerdo con la normativa anterior a ésta si la aprobación inicial se ha producido antes de dicha entrada en vigor ; de otro modo, se tramitan y aprueban como el plan de ordenación urbanística municipal".

Siendo de aplicación el último inciso de esa DT 3ª.2, como norma legal específica prevista para el supuesto, debe tenerse en cuenta que, tal como se señala en la resolución impugnada, nos hallamos ante una modificación del planeamiento general, no adaptado a la LUC, consistente en NNSS, del mismo rango del planeamiento al que suplen (art. 88.1 RP ).

Así las cosas, la recta interpretación, gramatical, sistemática y teleológica, de la norma transitoria aplicable, determina que esa modificación del planeamiento general se tramite , no

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

con arreglo a la normativa anterior a la LUC, aquí representada por el invocado RP, sino conforme a la LUC, durante cuya vigencia fue aprobada inicialmente. Y es corolario de ello, por taxativa previsión de la propia norma transitoria, que dicha tramitación se asimile a la de la figura del POUM, regulada en el art. 59 LUC, que prevé, entre la documentación a elaborar preceptivamente, el estudio económico financiero que aquí falta.

Interpretación en fin, que se confirma en vista de la correlativa y subsiguiente D.T. 3ª b) del TR de la LUC, Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de julio, a cuyo tenor, "Las modificaciones de las delimitaciones de suelo urbano y del planeamiento urbanístico general se rigen, en cuanto a los aspectos formales y sustantivos, por la normativa vigente en el momento de su aprobación inicial. Las modificaciones de las delimitaciones de suelo urbano y del planeamiento urbanístico general aprobadas inicialmente después de la entrada en vigor de la Ley 10/2004 se rigen por las determinaciones que establece esta Ley para los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones".

Concluyendo así como corolario de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y los antecedentes de la misma Sala sobre esta cuestión en el Fundamento de Derecho Noveno:

"Partiendo de lo antedicho, resulta de aplicación al caso la doctrina resultante de la STS, Sala 3ª, de 17 de septiembre de 2010, rec. 2239/2006, a tenor de cuyo FJ 7º:

"...No está de más detenernos brevemente en recogerlo que venimos declarando sobre la exigencia del estudio económico financiero. Esta Sala ha declarado en Sentencia de 31 de mayo de 2001 (recaída en el recurso de casación núm. 4572/1996), acogiendo lo ya declarado en la Sentencia de 11 de marzo de 1999 (recurso de casación 2106/1993), y cuya doctrina también ha sido aplicada en Sentencia de 13 de noviembre de 2003 (recurso de casación núm. 5663/2000), que El significado del Estudio Económico Financiero de los planes de urbanismo ha sido precisado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en explicación de los artículos 42 del Reglamento de Planeamiento (para los Planes Generales Municipales), 63 (para los Planes Parciales), 74.1 .j) (para los Proyectos de Urbanización), 77.1.g) (para los Planes Especiales en general) y 83.4 (para los Planes Especiales de Reforma Interior). (...) Esta nuestra jurisprudencia ha declarado que "en cuando a la justificación de la existencia de medios necesarios para llevar a efecto la ejecución y a la adopción de las medidas precisas para garantizar la defensa de los intereses de la población afectada, además de referirse también a Planes de Reforma Interior únicamente, tampoco fue desconocida, sin que pueda tacharse al estudio económico financiero en que se contiene de abstracto, ya que como dijimos en nuestra Sentencia de 19 de febrero de 1992, la importancia del estudio económico financiero aparece devaluada, y así de los artículos 9.2 .e) y 10.2.a) de la Ley de 12 de mayo de 1956, por los que, respectivamente, se disponía la inclusión en los Planes Generales de un estudio económico financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento en que se sustentase y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población, y de una memoria en los Planes Parciales justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberían quedar afectos a la ejecución del Plan, con base en los cuales se había elaborado una doctrina jurisprudencial exigente en la materia, se pasó a una mayor discrecionalidad administrativa en la Ley Refundida de 9 de abril de 1976, artículos 12.2.1.h) y 2 .e), respecto de los Planes Generales, y 13.2.g), en cuanto a los Planes Parciales, al exigir simplemente determinar, en suelo urbano en aquéllos y en suelo urbanizable programado en éstos, la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y la confección de un estudio económico financiero, y en los artículos 42 y 55 del Reglamento de Planeamiento, desarrollando aquéllos y los 29.1.j) y 45.1 .h) del mismo disponer tan sólo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes a cada Plan, abandonándose en consecuencia tales ponderaciones entre



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

criterio de planeamiento y reales disponibilidades económicas y financieras y afectación de los medios económico financieros disponibles a la ejecución del Plan, lo que es trasladable a los Planes Especiales por ser aplicables a éstos las disposiciones relativas a aquéllos conforme al artículo 23.2 del Texto Refundido de 1976 y a los artículos 77.2.g) y 3 y 85.1 del referido Reglamento " ( Sentencia de 26 de julio de 1993 )". (...) Ahora bien , la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado ---pese a la devaluación que proclama de la importancia del Estudio Económico Financiero--- que se puede prescindir completamente de ese documento, (como parecen decir los recurrentes en casación) sino sólo que no es necesario que en el mismo "consten cantidades concretas de ingresos y gastos sino quees suficiente con que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización" ( Sentencia de 23 de enero de 1995 y 6 de junio de 1995 ).

Recientemente hemos declarado también, con carácter general en relación con los diferentes planes de urbanismo, en Sentencia de 17 de diciembre de 2009 (recurso de casación núm. 4370/2006 ) que Cuando esta Salaha afirmado que la importancia del llamado "Estudio Económico Financiero" ha sido devaluada por la jurisprudencia (v.g. sentencias de 11 de marzo de 1999 , 31 de mayo de 2001 y 13 de noviembre de 2003 , por todas) lo ha dicho en el sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del Plan, (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen); sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los Planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de realización y de real materialización que estos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar el Plan a la realidad.

Desde este punto de vista, no ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del Estudio Económico Financiero, entre otras cosas porque el ordenamiento jurídico urbanístico no lo permite. En efecto, la exigencia de Estudio Económico Financiero es general en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos. Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico 2159/78, de 23 de junio, exige que la documentación de los Planes Directores Territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los Planes Generales ; el artículo 57.6 lo impone para los Planes Parciales ; el artículo 77-2 -g) lo requiere para los Planes Especiales ; el artículo 74.1 .f ) lo establece para los Programas de Actuación Urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado Reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por nuestra jurisprudencia ( STS de 21 de enero de 1992 , 31 de mayo de 2001 y 30 de octubre de 2009 ).

Con esta batería de previsiones del ordenamiento urbanístico, no es extraño que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las realizaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, y que haya concluido que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera figura decorativa, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo.

Es más, al respecto hemos distinguido entre la diferente función que cumple la exigencia del estudio económico financiero en los planes generales y en los especiales, siendo en este último caso más intensa al precisar de un mayor detalle, pues señalamos que dicho estudio es un elemento común entre el plan general y el plan especial, ha de existir entre ambos casos, pese a la diferencia esencial existente entre ellos, habida cuenta que en el primer supuesto, plan general, bastará acreditar desde una perspectiva amplia y general las posibilidades económico financieras del territorio y de la población que garanticen(...) mientras





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

que el segundo, plan especial, resulta necesario un mayor y mejor detalle de los medios(...) ( STS de 17 de julio de 1991 que cita la Sentencia de 26 de enero de 2004 dictada en el recurso de casación núm. 2655/2001 )".

Y resulta igualmente de aplicación al caso la doctrina sentada por la Sección de Casación de este TSJ de Cataluña, recogida en la sentencia de esta Sala y Sección de 1 de octubre de 2010 , rec. 28/2007 , a tenor de cuyo FJ 6º :

"...En la sentencia número 2/2009 dictada el 13 de enero de 2009 por la Sección de casación de esta Sala de lo contencioso-administrativo, en su fundamento de derecho tercero se recoge la siguiente conclusión respecto del estudio económico financiero : "Podría, pues, concluirse que la sentencia en casación recurrida y las sentencias invocadas como de contraste vienen, en su conjunto, a integrar todo un cuerpo de doctrina de esta Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña en esta materia. Corpus doctrinal que podría resumirse en una constante de exigibilidad, graduada según el tipo y características del instrumento de planeamiento que se trata, de la existencia del Estudio Económico Financiero como documentación inexcusable del mismo". En el mismo sentido se expresan las sentencias de la misma Sección número 1/2009, de 13 de enero de 2009 , 13/2008, de 19 de diciembre de 2008 ".

Así pues, en defecto de la preceptiva y necesaria agenda y evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar, prevista en el art. 59 LUC, la aquí impugnada Modificación puntual de las NNSS de Rajadell debe ser declarada, por tal motivo, nula de pleno derecho, con arreglo al art. 62.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre ."

Por virtud de cuanto antecede, la Sala procedió a la estimación del recurso contencioso-administrativo sustanciado ante ella.

### **Tercero.**

Contra esa sentencia la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE RAJADELL ha interpuesto recurso de casación en el que esgrime un único motivo de impugnación, al amparo del artículo 88.1 d) LJCA -esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate- y, en concreto, del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la jurisprudencia establecida en las STS de 17 de septiembre de 2010 (RC 2239/2006 ), de 24 de junio de 2011 y de 12 de mayo de 2010.

En su desarrollo señala que la sentencia recurrida se aparta de la jurisprudencia que ha establecido la funcionalidad teleológica del estudio económico financiero -que identifica con la real posibilidad de ejecución del plan proyectado- y que, en todo caso, la Sala de instancia debió haber apreciado el carácter subsanable de la deficiencia denunciada aplicando al caso el principio de convalidación o conservación de actos y considerando suficiente -en relación con la exigencia de elaboración de un estudio económico financiero respecto de la modificación de planeamiento impugnada- la aportación efectuada en fase de prueba del estudio económico financiero existente en el expediente del plan parcial del mismo sector conformidad con la previsión establecida en el artículo 67 de la LJCA .

### **Cuarto.**

- El único motivo que vertebra esta casación no puede ser acogido por las razones que a continuación se exponen. Hemos podido comprobar que la sentencia sustenta su conclusión



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

estimatoria en dos ordenes de razones, a saber, de una parte, en el hecho de que el proyecto de modificación impugnado carece del documento de estudio económico financiero, ausencia que las partes ahora recurrentes nunca han negado; y, de otra, en que, según la interpretación efectuada por la Sala de instancia de los artículos 59 y 94.1, en relación con la Disposición Transitoria 3ª de Ley 2/2002, de 14 de marzo, en la redacción dada a los mismos por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, aplicable *ratione temporis*, la exigibilidad del estudio económico financiero resulta predicable de la modificación de planeamiento impugnada, conclusión que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, tal y como ha sido interpretado por Sentencia del Pleno de esta Sala de 30 de noviembre de 2007 (RC 7638/2002), no puede ser revisada en casación, por recaer sobre normas de procedencia autonómica.

Planteada en estos términos la cuestión de fondo y concentrándonos en los recientes pronunciamientos jurisprudenciales sobre la exigencia del estudio económico financiero, en los distintos instrumentos de planeamiento, en nuestra Sentencia de 19 de abril 2012 (RC 51/2009) sintetizamos la doctrina de esta Sala en los siguientes términos:

1º. La jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del estudio económico financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento.

Así, en nuestras SSTs de fechas 4 de diciembre de 2009 (RC 6301/2006), 9 de diciembre de 2009 ---2--- (RC 7334 y 7385 de 2005) y 17 de diciembre de 2009 ---también 2--- (RC 4370/2006 y 4762/2005) todas ellas, sobre el Plan Insular de Lanzarote, señalamos:

"Cuando esta Sala ha afirmado que la importancia del llamado Estudio Económico Financiero ha sido devaluada por la jurisprudencia ( Sentencias de 11 de marzo de 1999, 31 de mayo de 2001 y 13 de noviembre de 2003, por todas), lo ha dicho en el sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del Plan, (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen); sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los Planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de ejecución y de real materialización que éstos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el Plan.

Desde este punto de vista, no ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del Estudio Económico Financiero, entre otras razones porque el ordenamiento jurídico urbanístico no lo permite, pues la exigencia de Estudio Económico Financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio, exige que la documentación de los Planes Directores Territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los Planes Generales; el artículo 57.6 lo impone para los Planes Parciales; el artículo 77.2, g) lo requiere para los Planes Especiales; el artículo 74.1.f) lo establece para los Programas de Actuación Urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado Reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia ( Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992, 31 de mayo de 2001, 28 de octubre de 2009 ---r. c. 4098/2005--- y 30 de octubre de 2009 ---r. c. 4621/2005---).

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

Ya con anterioridad se venía señalando ( STS de 13 de noviembre de 2003, RC 5663/2000 ):

"Respecto del Estudio Económico Financiero, este Tribunal Supremo en Sentencia de 31 de mayo de 2001 tiene dicho lo siguiente, repitiendo lo que razonó en la de 11 de marzo de 1999: "El significado del Estudio Económico Financiero de los planes de urbanismo ha sido precisado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de los artículos 42 del Reglamento de Planeamiento (para los Planes Generales Municipales), 63 (para los Planes Parciales), 74.1.j) (para los Proyectos de Urbanización), 77.1.g) (para los Planes Especiales en general) y 83.4 (para los Planes Especiales de Reforma Interior)"; señalando, de forma expresa --tras razonar sobre los motivos de los que podía deducirse la devaluación del Estudio Económico Financiero--- que: "Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nunca ha afirmado ---pese a la devaluación que proclama de la importancia del Estudio Económico Financiero--- que se pueda prescindir completamente de ese documento, (como parecen decir los recurrentes en casación) sino sólo que no es necesario que en el mismo "consten cantidades concretas de ingresos y gastos sino que es suficiente con que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización" ( Sentencia de 23 de enero de 1995 y 6 de junio de 1995 ".

Por su parte, en la STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007 ) se vino a insistir en que:

"No ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del referido Estudio, entre otras razones, porque el ordenamiento urbanístico no lo permite: La exigencia del Estudio económico financiero ---ha dicho, por todas, la Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de diciembre de 2009 --- es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio exige que la documentación de los Planes Directores Territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los Planes Generales ; el artículo 57.6 lo impone para los Planes Parciales ; el artículo 77.2 , g) lo requiere para los Planes Especiales ; el artículo 74.1 .f ) lo establece para los Programas de Actuación Urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado Reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia ( Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992 , 31 de mayo de 2001 , 28 de octubre de 2009 , 30 de octubre de 2009 y 12 de febrero de 2010 ).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

La STS de 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008 ) igualmente recalcó:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

"La jurisprudencia de esta Sala ---sirvan de muestra las Sentencias de 16 de febrero de 2011 (Casación 1210/2007 ) y 17 de diciembre de 2009 (Casación 4762/2005 )--- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general ---papel que desempeñan las Normas Subsidiarias--- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista".

En la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007 ), que cita la anterior, hemos realizado una evolutiva síntesis de esta línea jurisprudencial, que hemos reiterado en las SSTs de 4 y 23 de noviembre de 2011 ( RC 5896/2008 y RC 6276/2008 ).

2º.Ninguno de los instrumentos de planeamiento está exceptuado del estudio económico financiero ; ni siquiera ---como hemos expresado--- las no mencionadas legalmente, al establecer la citada exigencia, Normas Subsidiarias.

Efectivamente, la doctrina jurisprudencial ha precisado el significado y alcance de los artículo 71 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana , aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLS76), y 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU), en el sentido de que los mismos no contienen una enumeración exhaustiva de los documentos que han de acompañar a las NNSS; y que si legalmente es exigible que se acompañen los documentos justificativos de las determinaciones que adopten, será preciso dicho documento si se trata de NNSS que cumplen la función del Plan General.

En la STS de 7 de junio de 2004, RC 392/2002 , se señaló:

"Tal como hemos declarado en Sentencias de 15 de enero y 23 de febrero de 2000 , siguiendo la doctrina sentada en la sentencia de 21 de enero de 1992 , la falta de una expresa mención al Estudio Económico Financiero en el artículo 71 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 , entre los documentos que deben componer las Normas Subsidiarias de Planeamiento, no significa que no sea necesario cuando así resulte de las determinaciones adoptadas. El citado precepto no contiene una enumeración taxativa de los documentos que integran las Normas Complementadas y Subsidiarias de Planeamiento sino que, teniendo en cuenta que su contenido no es siempre el mismo, se limita a advertir que "se compondrán de los documentos necesarios para justificar las determinaciones y extremos que comprendan y la función para la que se dicten", por lo que si se trata de normas que, como en este caso, cumplen la función de un plan general han de comprender todos los documentos que se exigen para estos, entre ellos la existencia de un estudio económico financiero, que justifique la racional posibilidad de implantar en la práctica las previsiones que se establecen".

Por su parte en la STS de 15 de enero de 2000, RC 2172/1994 ---en relación con el citado artículo 71.5 TRLS76--- se decía también:

"La falta de una expresa mención de ese documento en el precepto indicado no significa que no sea necesario cuando así resulte de la naturaleza de las determinaciones adoptadas, como ha declarado esta Sala, entre otras, en la sentencia de 21 de enero de 1992 , citada por el Tribunal "a quo", y esta necesidad es indudable en el presente caso en la que se prevé una actuación pública a seguir por el sistema de expropiación". En la misma línea iniciada por la citada STS de 21 de enero de 1992 , debe también aludirse a las mas recientes





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

SSTS de 31 de mayo de 2001 , y 28 y 30 de octubre de 2009 ---RC 4098/2005 y RC 4621/2005 ---).

Un pronunciamiento mas específico es el que se realiza por la jurisprudencia en relación con la Normas Subsidiarias previstas ---de forma concreta--- en el apartado b) del artículo 91.b) del RPU, habiéndose señalado en la STS de 30 de octubre de 2009 (RC 4621/2005 ), con remisión a la anterior STS de 10 de marzo de 2004 (RC 5260/2001 ):

"Frente a lo sostenido ... sobre la inexigibilidad del estudio económico financiero respecto de las NNSS, la jurisprudencia ha sentado una doctrina clara, que se expone en nuestra STS de 10 de marzo de 2004, RC 5260/2001 , donde dijimos:

Este Tribunal Supremo tiene dicho (v.g. sentencias de 28 de Febrero de 2000 ---casación 980/94 ---, y de 31 de Mayo de 2001 ---casación nº 4572/96 --) que las Normas Subsidiarias del tipo b) del artículo 91-b) del Reglamento de Planeamiento necesitan Estudio Económico Financiero. Lo hemos dicho con estas palabras:

" (...) Del contenido de dicho precepto se infiere que existen dos clases de Normas Subsidiarias, unas, que tienen el objeto descrito en el apartado a) del precepto transcrito; otras, cuyo objeto es lo dispuesto en el apartado b). Las primeras contendrán las determinaciones contenidas en el artículo 92; las segundas, las relacionadas en el artículo 93. A la vista del contenido de las Normas Subsidiarias de ... es evidente que estas se encuentran en la órbita del artículo 91 b) pues su objeto es más amplio del previsto en el apartado a) de dicho texto legal . Siendo esto así, es evidente la necesidad de que contengan el Estudio Económico-Financiero capaz de llevar a cabo las previsiones que ese tipo de instrumentos de planeamiento contienen.

En todo caso la contemplación de la cuestión discutida en este proceso, transformación de una zona de uso privado en uso público, requiere unas previsiones económicas que deberán contenerse en el Estudio Económico-Financiero omitido.

La falta del requisito reseñado da lugar a la procedencia de la anulación de la resolución discutida, pues resulta evidente que la ausencia de toda previsión económica-financiera hace que las Normas Subsidiarias no hayan sido acompañadas de la documentación legalmente exigida, como se infiere del artículo 71.5, en concordancia con el 12.2 h) y 12.3 e) del T.R.L.S . y 97.1 del Reglamento de Planeamiento , lo que además de esa infracción es susceptible de producir indefensión a los interesados, que carecen de la base indispensable para poder combatir las apreciaciones financieras que son necesarias para la puesta en práctica de las Normas Subsidiarias cuestionadas".

En la misma línea se ha expresado, mas recientemente la STS de 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008 ):

"Hemos señalado en reiteradas ocasiones que aunque los artículos 95 a 97 del Reglamento de Planeamiento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias de planeamiento, esa laguna fue colmada por la jurisprudencia específicamente para las normas subsidiarias que venían a denominarse del "tipo B", esto es, las del artículo 91.1.b/ del Reglamento de Planeamiento . Son ejemplo de ello las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2001 (casación 4572/1996 ), 10 de marzo de 2004 (casación 5260/2001 ), 28 de octubre de 2009, (casación 4098/2005 ), 30 de octubre de 2009 (casación 4621/2005 ) y 12 de febrero de 2010 (casación 6101/ 2005 )".





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Doctrina que hemos reiterado en las SSTs de 4 y 23 de noviembre de 2011 ( RC 5896/2008 y RC 6276/2008 ).

3º. Ciertamente, las conclusiones alcanzadas dejan abierta la posibilidad de su modulación, relativización o adaptación al caso concreto .

Así en la STS 30 de octubre de 2009 (RC 4621/2005 ) señalamos:

"Estas consideraciones que acabamos de recoger resultan, con las debidas correcciones, aplicables en principio al caso que ahora nos ocupa, en el que la modificación de las NNSS contiene unas previsiones de urbanización que deben tener su reflejo en un Estudio Económico Financiero, que en el presente caso no es que fuera insuficiente o incompleto, sino que sencillamente no existía.

Por lo demás, la necesidad de que el Estudio Económico Financiero alcance a las actuaciones necesarias en el suelo urbanizable (y no sólo en el urbano, como dice el Ayuntamiento aquí recurrente) se deriva claramente de lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico 2159/78, de 23 de Junio .

Ahora bien, aun siendo esto así con carácter general, no es menos cierto que cualquier litigio debe resolverse atendiendo de forma casuística a las concretas circunstancias que en él concurren, y en este caso hay singularidades que relativizan la trascendencia de la inexistencia de aquel estudio, pues del examen del expediente administrativo y de los documentos incorporados al proceso de instancia resulta la viabilidad económica de la actuación concernida.

En efecto, ya la resolución administrativa de 25 de abril de 2003, impugnada en el proceso, advirtió que el futuro Plan Parcial se encargaría de precisar los gastos concretos de la urbanización, y así, al dictarse por la Sala de Instancia, con fecha 19 de septiembre de 2003, Auto por el que denegó la suspensión del planeamiento impugnado, el Ayuntamiento procedió a su ejecución y tramitó el correspondiente Plan Parcial, del que se aportó en fase de prueba un ejemplar, el cual preveía como sistema de actuación la expropiación, y contenía entre sus documentos un Estudio Económico-Financiero que incluía la previsión del coste de adquisición del suelo de propiedad privada, que había sido objeto de aprobación inicial y sometido al trámite de información pública por resolución municipal de 5 diciembre 2003. También se aportó a los Autos fotocopia del BOB de 17 de mayo de 2004 en que se publicó la aprobación definitiva del Plan Parcial y copia del Convenio de Colaboración de 24 de enero de 2005, suscrito entre el Ayuntamiento y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco en virtud del cual, y a los efectos que ahora interesan, se pactó la permuta de suelo del Ayuntamiento de Areatza en ese sector, y el Gobierno Vasco asumió las funciones de promover la ejecución del sector, comprometiéndose a iniciar el expediente expropiatorio de los terrenos de propiedad particular, a iniciar los trabajos para la contratación de redacción del Proyecto de Urbanización en el plazo de tres meses, y a ejecutar las obras de urbanización; todo lo cual evidenciaba, en definitiva, la viabilidad económica de la actuación.

De este modo, los propios actos del Ayuntamiento, anunciados en la resolución contra la que se interpuso el recurso contencioso administrativo, luego desarrollados y acreditados en el curso del proceso, demuestran esa viabilidad económica, por lo que carecía de sentido estimar el recurso contencioso administrativo por una cuestión formal, esto es, por la falta de estudio económico financiero, cuando la finalidad última del mismo había quedado suficientemente justificada en las actuaciones".

Por su parte, en la STS de 17 de septiembre de 2010 (RC 2239/2006 ) que cita la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007 ), indicamos:

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

"Esta Sala exige que se acompañen, en el caso del plan especial, el estudio económico-financiero en el que efectivamente no es preciso que se hagan profundas operaciones aritméticas y evaluaciones matemáticas. Basta simplemente que se proporcionen las fuentes de financiación que pongan de manifiesto la viabilidad y seriedad de la actuación urbanística, pues así lo exige el interés general. No se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los medios para garantizar su ejecución ..., a lo que añadimos más adelante que "hemos distinguido entre la diferente función que cumple la exigencia del estudio económico financiero en los planes generales y en los especiales, siendo en este último caso más intensa al precisar de un mayor detalle, pues señalamos que dicho estudio es <<un elemento común entre el plan general y el plan especial, ha de existir entre ambos casos, pese a la diferencia esencial existente entre ellos, habida cuenta que en el primer supuesto, plan general, bastará acreditar desde una perspectiva amplia y general las posibilidades económico financieras del territorio y de la población que garanticen (...) mientras que el segundo, plan especial, resulta necesario un mayor y mejor detalle de los medios (...)>> ( STS de 17 de julio de 1991 que cita la Sentencia de 26 de enero de 2004 dictada en el recurso de casación nº 2655/2001 )".

También en la STS 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008 ) dijimos:

"Es indudable que la exigencia de estudio económico financiero debe acomodarse a las circunstancias del caso, no sólo en atención al tipo de instrumento de planeamiento de que se trate -extremo al que ya nos hemos referido- sino tomando también todos los factores concurrentes, como, por citar algunos de los que están presentes en el caso que nos ocupa, que no se trata de una aprobación ex novo ni de una revisión de las Normas sino de una modificación, que no hay prevista, en principio, una afectación directa para la Hacienda Pública pues la gestión de la actuación es a través del sistema de compensación, que la mayor parte de los terrenos pertenecen a un único propietario quien, aparte de haber solicitado la modificación de las Normas, había firmado un convenio de gestión con el Ayuntamiento. Tales factores deben sin duda orientar y modular el contenido del estudio económico financiero, pero no pueden llevar a prescindir de él. Como señala la sentencia recurrida, la modificación controvertida debía haber incorporado una justificación económica "... por cuanto que el diseño de una unidad de actuación debe permitir su viabilidad económica", añadiendo que de lo contrario no estaría garantizada la ejecución del planeamiento.

(...) En definitiva, es indudable que las circunstancias concurrentes deben encontrar reflejo en el contenido del estudio económico financiero, pues aunque en este caso no sea necesario justificar la suficiencia de recursos públicos ---en la medida en que la ejecución no los demande--- sí habrá de ofrecer los datos económicos y previsiones de gestión que pongan de manifiesto la viabilidad económica de la ejecución del ámbito afectado por la nueva ordenación".

En la STS de 4 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008 ) vino a indicarse:

"La representación del Ayuntamiento considera incorrecta la interpretación del precepto y jurisprudencia invocados, pues la necesidad de un estudio económico-financiero debe ser determinada "en cada concreto supuesto"; y corresponde a quien denuncia la inexistencia del estudio acreditar que su omisión determinaría la falta de viabilidad de la normativa aprobada, que es lo que justifica su exigencia, no habiéndose acreditado en el proceso de instancia que la falta de estudio financiero haga inviable la normativa aprobada.

El motivo así planteado debe ser desestimado.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La jurisprudencia de esta Sala ---sirvan de muestra las sentencias de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08 ), 16 de febrero de 2011 (Casación 1210/2007 ) y 17 de diciembre de 2009 (Casación 4762/2005 )--- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general ---papel que desempeñan las Normas Subsidiarias--- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista".

Por último, en la STS de 8 de marzo de 2012 (RC 6162/2008 ), en el que el planeamiento cuestionado consistía en una modificación puntual de un Plan de Ordenación Urbanística Municipal ---que "tiene como único objetivo diferenciar un ámbito del centro de la población para prohibir en el mismo la construcción de viviendas en las plantas bajas para uso residencial y admitiendo tan solo, o básicamente, el uso comercial de estos bajos"---, señalábamos:

"Tampoco puede considerarse nula la Modificación Puntual litigiosa por carecer de estudio económico-financiero, pues en este caso no era preceptivo, como se señala en la sentencia de instancia.

En este aspecto ha de precisarse que en el punto 2 de la Memoria de dicha Modificación se hace referencia al artículo 59 de la Ley Autonómica de Cataluña 2/2002, de 14 de marzo , de Urbanismo, en el que se establecen los supuestos en los que los planes de ordenación urbanística municipal deben incorporar un estudio económico-financiero, señalando que en este caso no es necesario ese estudio por el contenido de dicha Modificación.

Ha de entenderse que la sentencia de instancia, al establecer que no es preceptivo en este supuesto dicho estudio económico- financiero efectúa esa consideración en aplicación de dicha Ley Autonómica, por lo que su interpretación no es susceptible de ser revisada en casación.

Incluso desde la perspectiva de la legislación estatal, la conclusión es la misma, esto es, la de la innecesariedad en este caso del estudio económico y financiero en la Modificación Puntual litigiosa del planeamiento general, pues el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento , aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, se refiere a ese estudio para la evaluación económica de la ejecución de obras de urbanización correspondientes y la implantación de los servicios, y, en este supuesto, con esa Modificación no se establece ninguna obra de urbanización ni nuevos servicios.

Ha de añadirse a esto que la STS de 26 de enero de 2004 (Recurso de casación 2655/2001 ), que se cita por la recurrente, se refiere a un supuesto diferente al aquí contemplado, pues la modificación del Plan General en ese caso consistía "en la reclasificación como suelo urbanizable de unos terrenos rústicos" de unos cuarenta mil metros cuadrados, por lo que se consideraba necesario el correspondiente Estudio económico y financiero de las actuaciones dirigidas a dotar a ese núcleo "de los viales de acceso al casco urbano y del equipamiento comunitario con lo que, necesariamente, habrá de contar ..., como se dice en esa sentencia".

4º.Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia expuesta hasta ahora, no cabe acoger el motivo esgrimido por el Ayuntamiento recurrente , que se fundamenta en la inexigencia e innecesariedad formal de estudio económico financiero para la modificación que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

se aprueba de las Normas Subsidiarias de Rajadell, debiendo, en consecuencia, ratificarse la sentencia de instancia que, por el contrario, exige la concurrencia del mismo.

La sentencia de instancia llega a tal conclusión tras razonar la aplicabilidad al caso de las previsiones establecidas en los artículos 59 y 94.1 en relación con la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, señalando taxativamente:

"La recta interpretación, gramatical, sistemática y teleológica, de la norma transitoria aplicable, determina que esa modificación del planeamiento general se tramite, no con arreglo a la normativa anterior a la LUC, aquí representada por el invocado RP, sino conforme a la LUC, durante cuya vigencia fue aprobada inicialmente. Y es corolario de ello, por taxativa previsión de la propia norma transitoria, que dicha tramitación se asimile a la de la figura del POUM, regulada en el art. 59 LUC, que prevé, entre la documentación a elaborar preceptivamente, el estudio económico financiero que aquí falta".

No nos corresponde confirmar ni corregir en casación esta interpretación de la regla de derecho transitorio dispuesta al efecto. Incumbe a la Sala de instancia la adopción del criterio pertinente para la aplicación de los plazos previstos en la correspondiente normativa autonómica.

Carece igualmente de consistencia la queja que el recurso reprocha a la Sala de instancia por haber desconocido que la ausencia del estudio económico financiero de la modificación de las Normas Subsidiarias impugnada habría podido quedar subsanada o convalidada por el estudio económico financiero del plan parcial del mismo sector, que se dice aportado en fase de prueba, durante la sustanciación del litigio en la instancia: en primer lugar, porque, pese a todo, se trata de una cuestión que no fue suscitada entonces, y que, por tanto, no puede ser esgrimida en casación según tiene declarado una reiterada jurisprudencia de la que son muestra, entre otras muchas, las Sentencias de esta Sala de 12 de junio de 2006 (RC 7316/2003), 22 de enero de 2007 (RC 8048/2005) y 7 de febrero de 2007 (RC 9707/2003); y, en segundo lugar, porque existe un dato de trascendental importancia en el que debemos insistir, y es que, en el supuesto de autos, no es que el estudio económico financiero incorporado a la modificación impugnada fuera insuficiente o incompleto; es que, sencillamente, no existió. Estamos, pues, ante una modificación de unas normas subsidiarias sin estudio económico financiero.

Por ello, la decisión adoptada por la Sala de instancia resulta correcta, pues la modificación implica la recalificación de 26 hectáreas de suelo no urbanizable, incluido en zona agrícola, a suelo urbanizable delimitado a desarrollar mediante un plan parcial, debiendo concluirse que ---tal remisión al plan parcial---, en modo alguno, puede ser utilizada como justificativa de la ausencia del estudio económico financiero de la modificación de las normas subsidiarias con las que el plan parcial conectaba.

La viabilidad económica ---con toda la relativización que se quiera y con toda la particularización propia del caso concreto--- debe apreciarse en la modificación misma, y el estudio financiero debiera figurar en la documentación adjunta a ella (tampoco serviría, por ejemplo, que para soslayar los efectos dimanantes de su omisión pudiera aportarse en el curso del litigio correspondiente). Así, pues, la remisión al plan parcial puede resultar habilitada en el terreno de la concreción, mas no en el de la absoluta sustitución.

Y la ausencia de estudio económico financiero no nos permite determinar si la modificación aprobada de las Normas Subsidiarias de Rajadell contaba ---en el momento de su aprobación--- con la necesaria viabilidad económica en relación con la concreta actuación concernida.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Por lo que, teniendo en cuenta, como dijimos en la STS de 30 de octubre de 2009 , RC 4621 / 2005, que "cualquier litigio debe resolverse atendiendo de forma casuística a las concretas circunstancias que en él concurren " , el motivo, único sobre el que se sustenta el recurso de casación sometido a nuestro enjuiciamiento ha de ser rechazado.

**Quinto.**

Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente a las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional ).

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

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

**FALLAMOS**

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación número 488/2012, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE RAJADELL contra la Sentencia nº 901/2011 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en fecha 29 de noviembre de 2011 , en el recurso contencioso- administrativo nº 624/2007; condenando asimismo a la recurrente en las costas conforme a lo expresado en el último de los Fundamentos Jurídicos.

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 Eduardo Calvo Rojas Jose Juan Suay Rincon Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.