



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 23 de octubre de 2014

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

Rec. n.º 403/2012

SUMARIO:

Urbanismo. Planeamiento. Ausencia de Estudio Económico Financiero en un Plan Parcial. Exigibilidad por aplicación del derecho estatal supletorio. La jurisprudencia no ha devaluado o reducido la 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. Ninguno de los instrumentos de planeamientos está exceptuado del Estudio Económico Financiero; ni siquiera las no mencionadas legalmente, al establecer la citada exigencia, Normas Subsidiarias. Efectivamente, los artículos 71 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico no contienen una enumeración exhaustiva de los documentos que han de acompañar a las NNSS y, 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. Esta doctrina jurisprudencial establece que la exigencia del Estudio Económico Financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen tanto en los Planes más importantes y de mayor ámbito, como en los subordinados o de ámbito más restringido. Carece de consistencia la tesis del desplazamiento del derecho supletorio estatal por parte de la norma autonómica por cuanto, la propia literalidad del precepto que se dice aplicado, no excluye la exigibilidad del Estudio Económico Financiero respecto de los planes parciales, ni la aplicabilidad supletoria del derecho estatal, al precisar que la documentación que deberá acompañar a la formalización de los planes parciales será, «al menos», la que el propio artículo 49 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid refiere, lo que no enerva, por tanto, la exigibilidad del Estudio Económico Financiero.

PRECEPTOS:

Ley 29/1998 (LJCA), art. 86.4.

RD 1346/1976 (TRLS76), art. 71.

RD 2159/1978 (RPU), arts. 12.4, 37.5, 42, 57, 74, 77 y 95 a 97.

Ley Madrid 9/2001 (Ley del suelo), art. 49.

PONENTE:

Don Rafael Fernández Valverde.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Octubre de dos mil catorce.



www.civil-mercantil.com

VISTO por la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 403/2012 interpuesto por la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I , representado por el Procurador Don Argimiro Vázquez Guillén, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 18 de Noviembre de 2011, en su Recurso Contencioso-administrativo 1103/2010 , sobre aprobación de Plan Parcial, habiendo comparecido partes recurridas el AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN (MADRID) , representado y asistido por el Letrado Don José Luis Moreno López, y la FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO DE ESTUDIOS (FIDES) , representada por la Procuradora doña M^a del Carmen Ortiz Cornago.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se ha seguido el Recurso contencioso administrativo 1103/2010 , promovido por la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I y en el que ha sido parte demandada el AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN (MADRID) y la FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO DE ESTUDIOS (FIDES) , contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, adoptado en su sesión de 27 de junio de 2010, de aprobación definitiva del Plan Parcial APR 2.3.01, "Universidad Francisco de Vitoria".

Segundo.

Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 18 de Noviembre de 2011 del tenor literal siguiente:

"DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I, representado por el Procurador de los Tribunales don Apolonio , contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid), de 17 de junio de 2010, por el que se aprueba de forma definitiva el plan parcial del APR 2.3.01 "UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA"; sin hacer expresa imposición de las costas causadas".

Tercero.

- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en 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 de la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 3 de febrero de 2012 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el que, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó



www.civil-mercantil.com

de la Sala se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para, en su lugar, resolver estimando el recurso interpuesto declarando la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid), de 17 de junio de 2010, por el que se aprueba de forma definitiva el plan parcial del APR 2.3.01 "UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA" por carecer de Estudio Económico Financiero.

Quinto.

El recurso de casación fue admitido por Providencia de 29 de marzo de 2012, ordenándose también, por diligencia de ordenación de 4 de mayo de 2012, entregar copia del escrito de interposición del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que llevó a cabo la representación del AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN mediante escrito presentado en fecha 19 de junio de 2012 en el que solicitó que se confirmara en todos sus extremos la sentencia de instancia por ser conforme a derecho; y la de la FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO DE ESTUDIOS (FIDES) mediante escrito presentado en fecha 20 de junio de 2012 en el que solicitó, igualmente, que se confirmara en todos sus extremos la sentencia de instancia por ser ajustada a derecho.

Sexto.

Por providencia de fecha 17 de junio de 2014 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 22 de julio de 2014, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar el inicio de la misma, que concluyó el 14 de octubre.

Séptimo.

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

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugna en el presente recurso de casación 403/2012 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó en fecha de 18 de Noviembre de 2011, en su Recurso Contencioso-administrativo 1103/2010, por medio de la cual desestimó el formulado por la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid), adoptado en su sesión de 17 de junio de 2010, por el que fue aprobado de forma definitiva el Plan Parcial del APR 2.3.01 "UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA".

Segundo.

La Sala de instancia, desestimó el recurso, en lo que interesa a la presente casación, por entender que, según la normativa autonómica aplicable, el Estudio Económico Financiero no es un documento que necesariamente deba acompañar ---en el ámbito de la Comunidad de Madrid--- a la tramitación de los Planes Parciales.



www.civil-mercantil.com

a) En el Fundamento de Derecho Segundo la sentencia recoge los motivos de impugnación aducidos por la actora, siendo uno de ellos relativo al hecho de que el Acuerdo impugnado adolecía "(...) de las determinaciones que le impone la normativa aplicable, concretamente las que exigen el artículo 49 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid (LSM) y artículos 58 a 64 del Reglamento de Planeamiento, dado que el citado instrumento impugnado carece de Memoria y de Estudio Económico-financiero."

b) En el Fundamento de Derecho Segundo la sentencia da cuenta de los datos fácticos obrantes en el expediente administrativo con trascendencia para la resolución del pleito:

"Del expediente objeto de este recurso se desprenden los siguientes elementos fácticos que son necesarios exponer para una adecuada resolución de este recurso:

1º) En el archivador 2.5.a del expediente del plan parcial recurrido y remitido a esta Sala, se contiene la memoria de dicho instrumento de planeamiento instado por la codemandada FIDES, en cuanto desarrollo del APR 2-3-01 UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA del PGOU de Pozuelo de Alarcón y a ejecutar por el sistema de compensación en su modalidad de ejecución directa, con los siguientes apartados:

- 1.- Introducción y antecedentes.
- 2.- Justificación de la procedencia de la formulación del plan parcial.
- 3.- Información Urbanística. Estado actual.
4. Objetivo y criterios de ordenación.
5. Descripción de la propuesta.
6. Garantía y gestión de la ejecución del plan parcial.
7. Organización y gestión de la ejecución del plan parcial.
8. Justificación de la adecuación de la propuesta a la normativa vigente.
9. Anexo 1.
Disposiciones de carácter general.
10. Anexo 2.
Condiciones Técnicas Mínimas de las redes y Obras de urbanización.
11. Lista de Planos.
12. Conclusiones.

2º) En el acuerdo de aprobación inicial del citado plan(folios 174 y siguientes) por la Junta de Gobierno Local del ayuntamiento demandado de fecha 4 de junio de 2008, en los antecedentes y en su fundamentos de derecho, se hace mención expresa a la memoria del plan parcial, y a la ficha del PGOU referida al sector APR 2.3-01 "UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA" a la que aquella se refiere. En dicho acuerdo municipal también se recoge las previsiones contenidas en esa ficha de desarrollo del ámbito contenida en el PGOU, e indica que la citada memoria establece que la propuesta formulada responde al cumplimiento de los objetivos y observaciones de esa ficha.

3º) En el citado acuerdo de aprobación inicial se recoge, en lo que concierne a este caso, los siguientes pronunciamientos:

"De toda la estructura viaria descrita, dadas las características de los distintos elementos que la integran, así como su grado de influencia con otras zonas y ámbitos, y según lo ya previsto en el PGOU, se plantea que, tanto el ramal de conexión de la M-40 con la carretera de Majadahonda, como la nueva rotonda a construir sobre la misma, y el paso bajo la M-40 para el tráfico rodado y la vía pecuaria, sean objeto de mecanismos de financiación



www.civil-mercantil.com

compartida con otros ámbitos y zonas implicados...(penúltimo párrafo del folio 5)... En primer lugar, la reserva de suelo para la futura implantación de una línea de Metro Ligero entre Pozuelo y Majadahonda-Las Rozas, solicitada por este Ayuntamiento de acuerdo con las previsiones que al respecto maneja la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. Esta línea cruzaría la M-40 con un paso inferior, junto a los previstos para la prolongación de la Avenida de Majadahonda y para la continuidad de la Colada de San Antón, para atravesar en dirección este-oeste la franja sur del ámbito, y continuar posteriormente en paralelo a la carretera de Majadahonda a través de la Urbanización Monteclaro, con la posibilidad de contar en el futuro una parada próxima a la entrada al campus universitario El segundo elemento condicionante citado lo constituye la vía pecuaria denominada Colada de San Antón, sobre la que el plan plantea su recuperación, con la ejecución, compartida con otros ámbitos, de un paso específico bajo la M-40 debidamente coordinado con el tráfico rodado y con el futuro del Metro Ligero. ...(los dos primeros párrafos del folio 6) ...Como compromisos de urbanización y cesiones, el plan contempla su urbanización completa...; se incluyen , además como obras en las que deberán participar el ámbito, junto con los suelos colindantes, los pasos bajo la M-40 (párrafo cinco del folio 8)Tanto este paso inferior de la vía pecuaria, como el correspondiente a la prolongación de la Avenida de Majadahonda, que constituyen en ambos casos estructuras costosas y complejas, deberán ser objeto igualmente de financiación compartida entre los distintos desarrollos y actores implicados, ya que su funcionalidad trasciende de la correspondiente a uno sólo de los ámbitos (último párrafo folio 11)".

4º) Dicho acuerdo de aprobación inicial se sometió a información pública por un mes mediante la publicación en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid(BOCAM) de 1 de julio de 2008(folio 380 expediente).

5º) El punto primero del acuerdo de aprobación definitiva sujeta dicha aprobación a las siguientes condiciones , entre otras, ya contenidas en el acuerdo de aprobación inicial de los informes obrantes en el expediente y que interesan para la resolución de este pleito:

"2ª.- Será por cuenta de los propietarios de los terrenos y promotores de la actuación la ejecución de aquellas obras de urbanización que, aún siendo exteriores al ámbito, sean imprescindibles para el funcionamiento del mismo, considerando especialmente como tales las conexiones de las redes de servicios e infraestructuras a los sistemas generales municipales. Entre ellas, deberán ejecutarse las obras de los pasos bajo la M-40(de tráfico rodado y peatonal, vía pecuaria y arroyo) así como la rotonda completa sobre la antigua carretera de Majadahonda, sin perjuicio de la financiación compartida de las mismas con los sectores colindantes, para lo que se deberán instrumentar los mecanismos oportunos. A dichos efectos, el Proyecto de Urbanización recogerá dichas obras en separatas independientes, de forma que desde el Ayuntamiento se pueda establecer la participación de cada uno de los agentes implicados en las mismas".

15ª.- Se deberá dar traslado del acuerdo de aprobación definitiva a los propietarios y/o promotores de los ámbitos y sectores colindantes, APR 2.2.03 "Las Encinas"(Áreas dotacionales), UZ 2.3-02 "Nuevo Sector de Empleo I", UZ 2.4-02 "Nuevo Sector de Empleo II" y UZ 2.3-01 "Sector N.E. Eje Pinar", con la indicación expresa de que las determinaciones contenidas en el presente Plan Parcial en las respectivas zonas de contacto con cada uno de ellos tendrán carácter vinculante para la ordenación pormenorizada de los mismos, debiendo introducir, en su caso, las correcciones que al respecto proceda en sus figuras de planeamiento de desarrollo".



www.civil-mercantil.com

6º) El punto tercero del referido acuerdo establece, en lo que concierne al presente caso:

"Notificar simultáneamente con la publicación, la aprobación definitiva a las entidades y propietarios promotores de los desarrollos colindantes, APR 2.2.03 "Las Encinas(Áreas dotacionales)", y los sectores de suelo urbanizable UZ 2.3-02 " Nuevo Sector de Empleo I", UZ 2.4-02 "Nuevo Sector de Empleo II" y UZ 2.3-01 "Sector N.E. Eje Pinar", dado que las determinaciones contenidas en el presente Plan Parcial en las respectivas zonas de contacto con cada uno de ellos " tendrá carácter vinculante para la ordenación pormenorizada de los mismos, debiendo introducir, en su caso, las correcciones que al respecto proceda en las figuras de planeamiento de desarrollo, Planes Parciales, que están en elaboración" .

7º) La ficha del PGOU de Pozuelo de Alarcón referido al sector 2.3.-01 señala como cesiones y cargas urbanísticas : "Será a cargo de la unidad la urbanización completa de la misma, que incluirá la ejecución del enlace de acceso a la carretera de Majadahonda, la conexión de sus infraestructuras a las generales de la población..."

8º) La ficha del PGOU de Pozuelo de Alarcón referido al "Nuevo sector Empleo I" recoge como cesiones y cargas del ámbito de ordenación :

"- Será a cargo del sector la urbanización completa de éste y la conexión de sus infraestructuras de servicios y viario a los generales de la población..."

- La urbanización incluirá la prolongación y ensanche del camino Viejo de Majadahonda hacia el Oeste y la participación en la ejecución de un paso subterráneo bajo la M-40".

9º) En el plano 6, de ordenación general, del archivador 11.1 del expediente, aparece una sección orientativa del paso inferior de la M-40 con una anchura de 28 metros, subdividida en 10 metros para calzada de acceso rodado en dos direcciones y aceras, 10 para vía pecuaria y 7 para el metro ligero.

10º) En el plano 7 de ordenación con áreas de movimiento, del archivador 11.1 del expediente, se recoge que el cauce del arroyo Bulabaras canalizado bajo la M- 40.

11º) A los folios 490 a 493 del expediente consta plano de coordinación del plan parcial AP R 2-3-01 de Pozuelo de Alarcón con los sectores colindantes, relativo a los reajustes de las delimitaciones de los ámbitos al trazado viario y las rasantes. En este plano aparece una sección orientativa del paso inferior de la M-40, con un total de ancho de 35 metros, incluyendo aceras y calzada de acceso rodado, vía pecuaria, arroyo, separación y metro ligero. En el propio acuerdo de aprobación definitiva se recogía un informe del arquitecto jefe del servicio de planeamiento y gestión urbanística de esa corporación local que, entre otras consideraciones, indicaba que "En el caso del sector UZ 2.3.02 "Nuevo Sector de Empleo 1", y tras los distintos intentos y reuniones mantenidas, de lo que queda constancia en el expediente, tampoco ha resultado posible suscribir un documento específico de coordinación, en este caso relativo al punto de contacto entre el presente ámbito y dicho sector a través de un paso bajo la M-40. Este paso debe agrupar la conexión de tráfico rodado y peatonal entre la Universidad Francisco de Vitoria y la Avenida de Majadahonda, la recuperación de la continuidad de la Colada de San Antón, hoy interrumpida por la M-40, y la mejora del paso del arroyo de Bularas bajo ésta, además de prever el futuro paso de la infraestructura de la línea de Metro Ligero de Pozuelo de Alarcón a Majadahonda..."



www.civil-mercantil.com

c) Finalmente, sobre la necesidad o no del Estudio Económico Financiero, la sentencia, concluye señalando la inexigibilidad del mismo según la normativa autonómica aplicable, precisando en el Fundamento de Derecho Cuarto que "(...) Igualmente, se ha de rechazar el motivo de anulación consistente en que el plan parcial no contiene estudio económico financiero. Y ello porque dicho estudio, de acuerdo con el vigente artículo 49 de la LSM, no forma parte de la documentación de ese instrumento de planeamiento, habiendo desplazado dicha normativa autonómica al Reglamento estatal invocado, que es de aplicación supletoria, es decir, cuando no exista norma aplicable, lo que no es el caso.

Efectivamente, el artículo 57 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana (de ámbito estatal) dispone:

"Las determinaciones de los Planes Parciales se desarrollarán en los siguientes documentos:

1. Memoria justificativa de la ordenación y de sus determinaciones.
2. Planos de información.
3. Planos de proyecto.
4. Ordenanzas reguladoras.
5. Plan de etapas.
6. Estudio económico financiero.

Sin embargo, el artículo 49 de la LSM establece como única documentación que ha de contener el plan parcial la siguiente:

"Los Planes Parciales se formalizarán, al menos, en la siguiente documentación:

- a) Memoria: En ella, de forma concisa, se describirá la ordenación establecida y se justificará su adecuación al planeamiento general, fundamentando, en su caso, las modificaciones introducidas en la ordenación pormenorizada previamente dispuesta por éste.
- b) Informe previsto en la normativa reguladora de las infraestructuras de saneamiento.
- c) Planos de ordenación pormenorizada.
- d) Organización y gestión de la ejecución.
- e) Normas urbanísticas.
- f) Catálogo de bienes y espacios protegidos, cuando proceda".

En cualquier caso, y como adelanto de lo que se expondrá a continuación, el coste de dicho paso subterráneo y la participación en su coste de los ámbitos y sectores (cuestiones de fondo del recurso interpuesto por la actora) que se establece en el acuerdo recurrido se determinará en el proyecto de urbanización, por lo que no era necesario en el plan parcial impugnado realizar ningún estudio económico financiero en relación a esos aspectos que son los específicamente impugnados como materia de fondo por la actora".

Tercero.

Contra esa sentencia la representación procesal de la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I 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



www.civil-mercantil.com

cuestiones objeto de debate---; en concreto, la infracción se centra en el artículo 57 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio , por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento y la jurisprudencia aplicable.

En su desarrollo señala que la argumentación de la Sala de instancia conduce a una interpretación desacertada de la regla contenida en el artículo 49 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid , que, tras establecer que "Los Planes Parciales se formalizarán, al menos , con la siguiente documentación (...)" no cita entre la documentación requerida el Estudio Económico Financiero, ya que, según se afirma, ni la literalidad del precepto ---que no excluye expresamente la exigibilidad del Estudio Económico Financiero requerido tradicionalmente por la legislación estatal--- ni la doctrina jurisprudencial que de manera constante se ha pronunciado sobre la necesidad de incorporación del Estudio Económico Financiero a la tramitación de instrumentos de planeamiento como el impugnado, autorizaban a la Sala a excluir la necesidad del mismo, ni a considerar que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, su exigibilidad queda enervada respecto de los Planes Parciales por la norma autonómica antes citada.

Cuarto.

Antes de abordar la cuestión de fondo controvertida en la presente casación se hace necesario precisar que la conclusión estimatoria que la sentencia expresa en el fallo, se fundamenta, efectivamente, en la interpretación del artículo 49 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid , que merece la pena transcribir a continuación:

"Los Planes Parciales se formalizarán, al menos, en la siguiente documentación:

- a) Memoria: En ella, de forma concisa, se describirá la ordenación establecida y se justificará su adecuación al planeamiento general, fundamentando, en su caso, las modificaciones introducidas en la ordenación pormenorizada previamente dispuesta por éste.
- b) Informe previsto en la normativa reguladora de las infraestructuras de saneamiento.
- c) Planos de ordenación pormenorizada.
- d) Organización y gestión de la ejecución.
- e) Normas urbanísticas.
- f) Catálogo de bienes y espacios protegidos, cuando proceda."

Ciertamente lo que se suscita, en síntesis, es, si la interpretación que de la citada disposición ha realizado la Sala de instancia vulnera las normas que se invocan ahora como infringidas, y, sabido es, que la interpretación de las normas propias de la Comunidad Autónoma corresponde únicamente a la Sala de este orden jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia.

Ahora bien, no podemos desconocer, igualmente, que el recurso de casación puede fundarse en la infracción de normas estatales o de derecho comunitario europeo, ex artículo 86.4 de la LRJCA , que pueden haberse lesionado con motivo de la interpretación de las normas propias de la Comunidad Autónoma, como podría suceder en este caso, con aquellas que normas que regulan con carácter general y eficacia supletoria la exigibilidad del estudio económico financiero en todo tipo de planes y, en particular, respecto de los Planes parciales; y con la doctrina jurisprudencial que ha establecido igualmente la exigibilidad de tal documentación.

Ello que nos conduce directamente a examinar las infracciones que vertebran esta casación.



www.civil-mercantil.com

Quinto.

El único motivo del recurso debe ser acogido por las razones que a continuación se exponen.

Hemos podido comprobar que la sentencia sustenta su conclusión desestimatoria del recurso, por lo que interesa a la presente casación, en dos ordenes de razones: (1) de una parte, en el hecho de que el artículo 49 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, no cita entre la documentación requerida para la formalización de los Planes Parciales el Estudio Económico Financiero, a diferencia de lo que hace el artículo 57 Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento; y, (2) de otra, que el coste de el túnel bajo la carretera M-40 que desarrolla el plan parcial impugnado y que se preveía en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de dicho municipio y la participación en la sufragación del mismo de los ámbitos y sectores concernidos que se establece en el acuerdo recurrido es algo que, según la sentencia recurrida, "(...)se determinará en el proyecto de urbanización, por lo que no era necesario en el plan parcial impugnado realizar ningún estudio económico financiero en relación a esos aspectos que son los específicamente impugnados".

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 STS de 19 abril 2012 (Recurso de Casación 51/2009) sintetizamos la doctrina de esta Sala en los siguientes términos:

1º. Que 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 (Recurso de Casación 6301/2006), 9 de diciembre de 2009 ---2--- (Recursos de casación 7334 y 7385 de 2005) y 17 de diciembre de 2009 ---también 2--- (Recursos de casación 4370/2006 y 4762/2005), todas ellas sobre el Plan Insular de Lanzarote, señalamos que "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



www.civil-mercantil.com

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 ---).

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".

Con anterioridad se venía señalando (STS de 13 de noviembre de 2003) que "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 ha insistido en que "En el caso de planes especiales la jurisprudencia de esta Sala advierte que su documentación debe incluir el Estudio económico-financiero. 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

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

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) ha insistido en que "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. Que ninguno de los instrumentos de planeamientos 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 (TRLR76), y 97 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 enero de 2004 se señaló que "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 ---en relación con el citado artículo 71.5 TRLR76--- se señalaba que "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".



www.civil-mercantil.com

En la misma línea iniciada por la citada STS de 21 de enero de 1992 , debe también aludirse a las mas recientes 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), que

"Ante todo, 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

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

3º. Que, entre otras, en las mismas SSTS antes citadas ---todas ellas del mes de diciembre de 2009--- hemos tratado de perfilar el contenido del necesario Estudio Económico Financiero, que ---en síntesis--- pretende conocer "la viabilidad económica de la actuación concernida".

En relación con ello hemos señalado que "Respecto del contenido del Estudio Económico Financiero ("Bases de carácter económico") el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento (referente a los Planes Generales) alude sólo a la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio y a la implantación de los servicios, incluidos en los programas cuatrimestrales, y no incluye, por tanto, la evaluación económica de las indemnizaciones que exija la ejecución del Plan, lo que ha llevado a la jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 22 de septiembre de 1997 ---apelación 7002/90 --- y de 4 de mayo de 1999 ---casación 3151/94 ---) a afirmar que no es necesario que el Estudio Económico Financiero incluya "las indemnizaciones que la aprobación del Plan puede generar a favor de persona determinada".

Sin embargo, esa jurisprudencia se refiere a Planes cuya ejecución exige indemnizaciones singulares ("a favor de persona determinada", dice la segunda de las sentencias citadas) pero no a Planes cuya finalidad primera es precisamente limitar el aprovechamiento de planes con obras de urbanización ejecutadas o en ejecución, e incluso limitar el aprovechamiento adquirido en licencias ya otorgadas; en estos casos no se trata de que la ejecución del Plan exija meras indemnizaciones por vinculaciones singulares u otros causas, sino de que la misma finalidad del Plan exige limitaciones generalizadas de aprovechamientos patrimonializados, que han de ser compensados con las correspondientes indemnizaciones".

Así en la STS de 19 de marzo de 1994 ya se decía y exigía: "requiriéndose no ya una cuenta analítica exhaustiva sino que es suficiente con que indique 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, en función de la importancia de la determinaciones del planeamiento" .

Por su parte, en la mas reciente STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007) con cita de las SSTS de esta Sala 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, ha señalado que, en síntesis, "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".

4º. Que, por último, tales conclusiones ---que lo son con el carácter de generalidad--- 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 que "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

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

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 que "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 (...)>>



www.civil-mercantil.com

(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)".

Por otra parte, en la STS 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) dijimos que "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) se expuso que "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.

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:



www.civil-mercantil.com

"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".

Sexto.

- Pues bien, de conformidad con la jurisprudencia que hemos sintetizado, debemos acoger el único motivo de casación formulado ya que, como denuncia la parte recurrente, la Sala de instancia al aplicar al caso enjuiciado la regla establecida en el artículo 49 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid realiza una interpretación contraria a la doctrina jurisprudencial a la que acabamos de referirnos, que, como hemos comprobado, establece que la exigencia del Estudio Económico Financiero ---por todas, Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de diciembre de 2009 --- es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen tanto en los Planes más importantes y de mayor ámbito, como en los subordinados o de ámbito más restringido.

Carece, por lo demás, de consistencia la tesis del desplazamiento del derecho supletorio estatal, por parte de la norma autonómica antes citada por cuanto, la propia literalidad del precepto que se dice aplicado, no excluye la exigibilidad del estudio económico financiero respecto de los planes parciales, ni la aplicabilidad supletoria del derecho estatal, al precisar que la documentación que deberá acompañar a la formalización de los planes parciales será, "al menos", la que el precepto refiere, lo que no enerva, por tanto, la exigibilidad del Estudio Económico Financiero dimanante del artículo 57 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y de la doctrina jurisprudencial dictada en aplicación de la legislación estatal supletoria. En otras palabras, cuando la sentencia de instancia señala que " el artículo 49 de la LSM establece como única documentación que ha de contener el plan parcial la siguiente (...)",



www.civil-mercantil.com

en realidad, no sólo está desconociendo la doctrina jurisprudencial que ha establecido de manera incontrovertida la exigibilidad del estudio económico financiero respecto de todo tipo de planes urbanísticos, sino que, además, se está apartando de la propia literalidad de la norma autonómica que dice aplicar.

Existe, pues, 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 fuera insuficiente o incompleto, es que, sencillamente, no ha existido. Por ello, la decisión adoptada por la Sala de instancia no resulta correcta, pues, la ejecución de un túnel bajo la carretera M-40 que desarrolla el plan parcial impugnado, y que se preveía en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de dicho municipio, y la participación en la sufragación del mismo de los ámbitos y sectores concernidos que se establece en el acuerdo recurrido, no es algo cuya determinación pueda remitirse, sin más, al proyecto de urbanización, ya que tal remisión en modo alguno, puede ser utilizada como elemento determinante de la absoluta inexigencia del Estudio Económico Financiero del Plan Parcial, resultando obvio que la viabilidad económica, y el nivel de participación económica ---con toda la particularización propia del caso concreto--- debe de poder apreciarse en el propio Plan Parcial, pues la remisión al posterior proyecto de urbanización puede resultar habilitada en el terreno de la concreción, mas no en el de la absoluta sustitución.

Esto es, la exigencia del Estudio Económico Financiero deviene incontestable e imprescindible en el ámbito del proceso de planeamiento ---de todo proceso de planeamiento--- y, en el presente caso, en la tramitación del Plan Parcial impugnado, de conformidad con lo establecido en la normativa estatal de precedente cita y la jurisprudencia que hemos sintetizado. Posiblemente, el legislador autonómico podía haber previsto tal concreta exigencia económico-jurídica en otro momento del proceso normativo urbanístico que el desarrollo del planeamiento requiere, siempre anterior al proyecto de urbanización, o podía haber matizado las características de su exigencia, mas lo cierto es que esa opción normativa no ha resultado acreditada. Pero lo que no resulta adecuado es considerar que su exigencia no es procedente en el momento de la aprobación del Plan Parcial, como consecuencia de tal vacío normativo, y con la pretendida justificación de que su exigencia, en su caso, sería posible en el momento del proyecto de urbanización, pues tal exigencia tampoco está prevista y, por otra parte, la finalidad del Estudio carecería de la virtualidad, utilidad y función de control que el citado Estudio impone.

En esta línea de exigencia, debe citarse hoy ---aun siendo posterior a los hechos--- la Ley 8/2013, de 26 de junio, que dedica su artículo 11 a la Memoria de viabilidad económica de la ordenación y ejecución de las actuaciones urbanísticas, "que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma".

Séptimo.

La estimación del único motivo de casación alegado comporta, según dispone el artículo 95.2 d) de la Ley de esta Jurisdicción, la anulación de la sentencia recurrida y que debamos resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate.

Aducido en la instancia, como motivo de impugnación del Plan Parcial "APR 2.3.01, Universidad Francisco de Vitoria", el vicio procedimental consistente en el defecto de estudio Económico Financiero del indicado Plan Parcial, el recurso contencioso-administrativo sostenido en la instancia debe ser estimado con declaración de nulidad de pleno derecho del indicado Plan, conforme a lo establecido en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento



www.civil-mercantil.com

Administrativo Común, así como 68.1.b), 70.2 , 71.1.a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

Octavo.

La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto comporta que no se deba formular expresa condena al pago de las costas procesales causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , sin que existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, al no apreciarse en su actuación temeridad ni mala fe, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 95.3 y 139.1 de la misma 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

1º. Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de casación 403/2012 interpuesto por la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I contra la sentencia pronunciada, con fecha 18 de Noviembre de 2011, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el Recurso de contencioso-administrativo número 1103/2010 .

2º. Que anulamos y casamos dicha sentencia.

3º. Que estimamos el Recurso contencioso-administrativo 1103/2010 interpuesto por la entidad COMISIÓN GESTORA DEL SECTOR EMPLEO I contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, adoptado en su sesión de 27 de junio de 2010, de aprobación definitiva del Plan Parcial APR 2.3.01, "Universidad Francisco de Vitoria", declarando contrario a derecho y nulo de pleno derecho el referido Acuerdo impugnado así como Plan Parcial APR 2.3.01, "Universidad Francisco de Vitoria".

4º. Que no hacemos condena en las costas de la instancia, y declaramos, respecto de las del recurso de casación, que cada parte ha de satisfacer las que le correspondan.

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

PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que 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.