



Roj: **STS 937/2017 - ECLI:ES:TS:2017:937**

Id Cendoj: **28079130052017100099**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **14/03/2017**

Nº de Recurso: **646/2016**

Nº de Resolución: **442/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 200/2016,**
STS 937/2017

SENTENCIA

En Madrid, a 14 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 646/2016 interpuesto por D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A., representados por la procuradora D^a. Beatriz Ruano Casanova y asistidos de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en fecha 26 de enero de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 36/2015, sobre aprobación definitiva de Plan Especial. Ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Zumaia (Guipuzkoa), representado por la procuradora D^a. Paloma Guerrero-Laverat Martínez y asistido de letrado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha seguido el Recurso contencioso-administrativo 36/2015 promovido por D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A., en el que ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Zumaia, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zumaia, adoptado en su sesión de 27 de noviembre de 2014, por el que fue definitivamente aprobado el Plan Especial para la Protección y Conservación de la Ría del Urola (BOG número 233, de 5 de diciembre de 2014).

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 26 de enero de 2016, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Desestimamos el presente recurso nº 36/2015, interpuesto contra el acuerdo de 27 de noviembre de 2014 del Ayuntamiento de Zumaia, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial para la protección y conservación de la ría del Urola (BOG número 233, de 5 de diciembre de 2014)".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A. presentaron escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 24 de febrero de 2016, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A. comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló, en fecha 11 de abril de 2016, escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideraron oportunos, solicitaron a la Sala dicte sentencia por la que se case y anule la resolución recurrida.



QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de 4 de julio de 2016, ordenándose también por diligencia de ordenación de 12 de septiembre de 2016 entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que llevó a cabo la representación del Ayuntamiento de Zumaia mediante escrito presentado en fecha 25 de octubre de 2016.

SEXTO.- Por providencia de 5 de diciembre de 2016 se señaló para votación y fallo el día 21 de febrero de 2017, fecha en la que, efectivamente se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 7 de marzo de 2017.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente Recurso de Casación 646/2016, interpuesto por D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A., la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en fecha 26 de enero de 2016, en el Recurso contencioso- administrativo 36/2015 , sobre aprobación definitiva del Plan Especial para la Protección y Conservación de la Ría del Urola (BOG número 233, de 5 de diciembre de 2014 Plan Especial.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A., y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de los recurrentes:

1º. En el Fundamento Jurídico Primero la sentencia concreta el acto objeto de las pretensiones deducidas en la instancia, especificando las argumentaciones de los recurrentes con la finalidad de conseguir la nulidad del Acuerdo impugnado, así como la réplica del Ayuntamiento de Zumaia.

2º. En el Fundamento Jurídico Segundo de sentencia de instancia responde a los argumentos esgrimidos por los recurrentes sobre la auténtica clasificación de los terrenos afectados por el Plan Especial para la Protección y Conservación (PEPC) de la Ría del Urola, señalando al efecto que:

" ... Plan Especial impugnado es un plan de ordenación pormenorizada, de conformidad con lo previsto por los artículos 59.2.c) y 72 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo (LSU). Se trata de un instrumento de ordenación pormenorizada que tiene como norma de cobertura las normas subsidiarias aprobadas el 25 de enero de 2005, que otorgan al ámbito la clasificación de suelo no urbanizable, y cuya finalidad es su ordenación pormenorizada a fin de adaptar la ordenación urbanística al planeamiento territorial que le otorga la calificación de área degradada a recuperar.

Así lo establece la modificación del Plan Territorial Sectorial de zonas húmedas operada por el Decreto del Gobierno Vasco 231/2012, de 30 de octubre, dictado en ejecución de la sentencia de esta Sala de 12 de enero de 2007 , que había anulado el Decreto 160/2004, de 27 de julio, de aprobación definitiva del Plan Territorial Sectorial de zonas húmedas exclusivamente en relación con la calificación EP3 (fangos y marismas) de los terrenos de la segunda fase del plan parcial Gorostiaga por la incoherencia que ello suponía al no tomar en consideración la realidad de dichos terrenos que habían sido objeto de obras de relleno y compactación, y no contemplar simultáneamente su recuperación. El Decreto 231/2012, de 30 de octubre, atribuye al ámbito la calificación de "área degradada a recuperar (MA-2)".

Coetáneamente el Decreto del Gobierno Vasco 215/2012, de 16 de octubre, por el que se designan Zonas Especiales de Conservación catorce ríos y estuarios de la región biogeográfica atlántica y se aprueban seis medidas de conservación, declaró Zona Especial de Conservación de la Red Natura 2000 la ría del Urola.

En consecuencia, procede desestimar el motivo de impugnación que atribuye al plan impugnado la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable a recuperar, en contradicción con el pronunciamiento efectuado por la sentencia número 14/2007, de 12 de enero , toda vez que la clasificación de suelo no urbanizable constituye una determinación de ordenación estructural de las normas subsidiarias, y la calificación viene determinada por el planeamiento territorial vinculante.

Por lo demás, ni la clasificación de suelo no urbanizable, ni la calificación de área degradada a recuperar contravienen el fallo de la sentencia 14/2007, de 12 de enero , toda vez que se limitó a anular la calificación EP3 (fangos y marismas) dada a los terrenos por el Plan Territorial Sectorial de zonas húmedas, por desconocer la realidad de que habían sido objeto de obras de relleno en ejecución de las obras de urbanización del plan parcial Gorostiaga, sin contemplar simultáneamente su recuperación. Al tenor de dicha sentencia, se ajusta cabalmente la modificación del Plan Territorial Sectorial aprobada por el Decreto 231/2012, de 30 de



octubre, al atribuirle la calificación de área degradada por la acción del hombre a recuperar como zona de marisma, ya que parte de la propia realidad existente al decir literalmente que "el ámbito Gorostiaga ha perdido su funcionalidad como ecosistema de marisma-humedal, tras la explanación y compactación del área en la década de los 70, quedando convertido en una superficie compactada fuera de la influencia mareal en su mayor parte ... actuación antrópica que se llevó a cabo con perspectivas de un aprovechamiento industrial del suelo, aprovechamiento que nunca se ha llegado a producir en los terrenos correspondientes a la llamada segunda fase del Plan Parcial del Polígono Industrial Gorostiaga...".

3º. En el Fundamento Jurídico Tercero se responde la por la sentencia a la alegación relativa a la ausencia de estudio de viabilidad económica que garantice la ejecución de las previsiones del PEPC:

"En efecto, la consideración de espacio natural protegido del ámbito determina la competencia de gestión de los órganos forales, de conformidad con lo previsto por los artículos 25 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, ya que la recuperación de la ría del Urola trasciende el mero interés local.

Tal y como alega el Ayuntamiento de Zumaia, el proyecto de modificación del Plan Territorial sectorial de zonas húmedas incluye un anexo II en el que incorpora el "Anteproyecto de recuperación y puesta en valor de la zona de marisma si fangos del ámbito Gorostiaga (EP3) en Zumaia" que contempla la redacción de un proyecto de restauración del relleno, que es lo que contempla el Plan Especial impugnado previendo un coste de redacción de 27.000 €, y se establece un presupuesto estimado de la valoración de los terrenos en 13.750 € y de ejecución de 339.326,90 € (anexo IV del escrito de contestación, folio 162)".

3º. En el Fundamento Jurídico Cuarto, por su parte, se responde a la alegación relativa a la disconformidad a derecho del PEPC impugnado por la inviabilidad de la ordenación al prever la retirada de una volumetría del relleno de 255.453,5 m³ que supondría un talud de relleno de más de 30 metros de altura, previendo además su ubicación en un bosque protegido. A tal efecto, la sentencia expone:

"En efecto, el Plan Especial impugnado (folios 177 y 178) establece que "aunque el diseño de las actuaciones concretas para la restauración de este sub ámbito como zona de marisma se pospone al programado Proyecto de restauración, se considera necesario establecer una serie de criterios y condicionantes desde este Plan Especial ..."; "El objetivo del Proyecto deberá ser la restauración como marisma de la máxima superficie posible..."; "El Proyecto de Restauración deberá priorizar la retirada y transporte de las tierras excavadas fuera de la superficie del sub ámbito, con objeto de lograr la máxima restauración del terreno."; "En caso de que se requiera la reubicación de los materiales excavados dentro del perímetro del propio sub ámbito, éste se realizará mediante un relleno con pendiente continua en los terrenos más próximos a la ladera que limita con el extremo oriental del ámbito; la zona de depósito de materiales no deberá cerrar la conexión por el camino público de Gorostiaga..." "Con objeto de facilitar la ejecución y gestión de esta intervención el Proyecto deberá programar las actuaciones previstas en distintas fases de ejecución".

Luego, lo que el Plan Especial contempla como criterio de ordenación principal es la retirada y transporte de las tierras excavadas fuera de la superficie del ámbito con objeto de lograr la máxima restauración del terreno, y si bien admite la hipótesis de la reubicación de los materiales excavados dentro del propio perímetro, su viabilidad viene condicionada por la locución "en caso de que se requiera", lo que exigiría una cumplida justificación no sólo de la necesidad de ubicar los materiales excavados dentro del ámbito, sino además, de la posibilidad de hacerlo sin menoscabo de los valores medioambientales que se trata de recuperar".

5º. Finalmente en el Fundamento Jurídico Quinto la Sala de instancia responde a la alegación de la parte la recurrente la disconformidad a derecho de la ordenación por partir de errores en la determinación de la superficie privada, en la determinación de la superficie a expropiar y por considerar marisma lo que nunca lo fue. La sentencia a tal efecto expresa:

"El plan parte del presupuesto vinculante establecido por el Plan Territorial sectorial de zonas húmedas de la necesidad de recuperar el ámbito como marisma, por lo que la tesis impugnatoria que niega el hecho tiene la carga de probar que no fue, a lo que renuncia la parte actora que incluso en su escrito de conclusiones dice ignorarlo.

Por lo que se refiere al error que se atribuyen a la superficie privada a expropiar, al estimarla en 36.636,58 m² cuando a juicio de la recurrente supera los 50.000 m², la Sala aprecia que el hecho no está debidamente acreditado y, de otro lado, que carecería de virtualidad anulatoria si tenemos en cuenta la estimación del coste de expropiación realizada por el "Plan de recuperación y puesta en valor de la zona de marisma si fangos del ámbito Gorostiaga" incluido en el Proyecto de modificación del Plan Territorial sectorial de zonas húmedas, acompañado como anexo IV del escrito de contestación a la demanda, que lo cifra en 13.750 €, cantidad que



resulta insignificante, si con fundamento en dicho error, la parte actora lo que pretende es poner de manifiesto una eventual imposibilidad de ejecución del plan".

TERCERO.- Contra esa sentencia ha interpuesto D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A. recurso de casación, en el cual esgrimen seis motivos de impugnación, de los que, el cuarto y el sexto, se formula al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) —esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión—, y los cuatro restantes al amparo del apartado d) del mismo artículo 88 de la LRJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate:

1º. En el primer motivo (88.1.d de la LRJCA) se reputa infringido el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08) —actual 22.4 del actual Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLS15)—, por cuanto, según se expresa, los terrenos de los recurrentes constituyen unos rellenos que están incluidos en la segunda fase de urbanización deriva del Plan Parcial y como la viabilidad económica no está garantizada, se hace una previsión de expropiación de sus terrenos en contra de sentencias firmes a favor de los recurrentes.

2º. En el segundo motivo (88.1.d de la LRJCA) se considera producida la infracción de la jurisprudencia aplicable para la resolución de las cuestiones objeto de debate; en concreto de la jurisprudencia que cita (SSTS de 27 de octubre de 2015, 14 de julio de 2014, 11 de marzo de 1999 y 13 de noviembre de 2013) sobre la necesidad de que las determinaciones de los documentos de ordenación urbanística sean viables económicamente.

3º. En el tercer motivo (88.1.d de la LRJCA) se considera producida la infracción del artículo 103.4 de la LRJCA y de la jurisprudencia que lo interpreta según la cual no procede alterar la cosa juzgada material, que deduce de la anterior sentencia de 12 de enero de 2007 (14/2007) que había anulado Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4º. En el cuarto motivo (ahora ya 88.1.c de la LRJCA), por concurrir el vicio de la incongruencia interna de la sentencia la cual afirma que nos encontramos ante un plan de ordenación pormenorizada de carácter municipal, pero a la hora de justificar la falta de previsiones económicas dice que trasciende del citado ámbito municipal.

5º. En el quinto motivo (otra vez por la vía procesal del 88.1.d de la LRJCA) se considera producida la infracción del artículo 33 de la CE y la jurisprudencia, en relación con las competencias de las diferentes administraciones públicas intervinientes, con vulneración del derecho de la propiedad.

6º. Por último, en el motivo sexto (88.1.c de la LRJCA) se denuncian las normas reguladoras de la sentencia al existir, según se expresa, un patente error en la valoración de la prueba con la existencia de una valoración errónea de la prueba admitida.

CUARTO.- Debemos comenzar analizando, de forma conjunta, los motivos primero y segundo que, pese a su diferente planteamiento, cuentan con un evidente hilo conductor:

a) Como hemos expuesto, en el *primer motivo* (88.1.d de la LRJCA) se considera infringido el artículo 15.4 del citado TRLS08, precepto en el que, según se expone, se establece el principio de sostenibilidad económica de los instrumentos de ordenación urbanística. Se expone que los terrenos de los recurrentes (de una superficie aproximada de 55.000 m²), constituyen unos rellenos compactados (con un volumen aproximado de 255.453,50 m³, y unos 5 metros de altura) que estaban incluidos en la segunda fase de urbanización derivada del Plan Parcial de Gorostiaga que, en su día, quedó paralizada (Plan Parcial aprobado en fecha de 15 de noviembre de 1974 con Proyecto de Urbanización de 12 de marzo de 1976). Pues bien, los recurrentes mantienen que la viabilidad económica no está garantizada —al considerar la sentencia ajustada a derecho la previsión de 104.666,1 euros para acometer la expropiación de tales terrenos—, cuando, según señalan, existen resoluciones judiciales en las que se considera como hecho probado que las obras ejecutadas en los terrenos, y ordenadas por el Plan Parcial de referencia, ascienden a 1.634.902,40 euros que, junto con el valor del suelo, deberán complementar el futuro justiprecio de la expropiación. En consecuencia, señalan que las previsiones del PECP son completa y manifiestamente inviables.

Desde otra perspectiva argumentan los recurrentes que en el PECP no se ha incluido el obligado informe del impacto de la expropiación en las Haciendas Públicas implicadas.



E, igualmente, señalan que el PEPC ordena la recuperación del relleno sin previsión económica alguna para su ejecución (más allá de los 27.000 euros previstos para la redacción del proyecto de recuperación), limitándose a exponerse por el Ayuntamiento de Zumaia que dichas obras serán abonadas por la Diputación Foral de Guipuzkoa, sin que conste que tal Administración se haya comprometido a ello. Sobre este particular, por otra parte, los recurrentes manifiesta que el coste del retiro de los rellenos ha sido cuantificado por el TSJ del País Vasco (STSJPV 14/2007) en 2.946.173,75 euros, de conformidad con la prueba practicada en dichas actuaciones. Critican que la sentencia de instancia se haya fundamentado en la atribución competencial sobre el medio ambiente del órgano foral, señalando que tal argumentación no puede subsanar la exigencia legal de sostenibilidad económica de la ejecución del PEPC.

En síntesis, pues, los recurrentes destacan tres aspectos en apoyo de la pretensión anulatoria del PEPC:

1. La falta de previsión económica suficiente para la expropiación de los terrenos (solo 104.666,1 euros, frente a un importe de las obras ejecutadas, que ascienden a 1.634.902,40 euros).
2. La falta de dotación para la obras de recuperación de los terrenos, con la retirada de los rellenos, que los recurrentes cifran en 2.946.173,75 euros, habiéndose sólo presupuestado 27.000 euros para la elaboración de un proyecto de recuperación); y,
3. Ausencia de informe del impacto de la expropiación en las Haciendas Públicas implicadas.

b) En el *segundo motivo* (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se denuncia la infracción de la jurisprudencia sobre la necesidad de que las determinaciones de los documentos de ordenación urbanística sean viables económicamente.

En concreto, se hace referencia a la exigencia, por parte de la citada jurisprudencia, de que quede garantizada la existencia de las fuentes de financiación reales que justifiquen la posibilidad de llevar a cabo sus determinaciones impidiendo meras declaraciones de voluntad; en tal sentido se reproduce la doctrina contenida en las SSTS de 27 de octubre de 2015 , 14 de julio de 2014 , 11 de marzo de 1999 y 13 de noviembre de 2013 .

Pues bien, con base en tal doctrina se expone que la sentencia de instancia infringe la misma por aceptar la escueta previsión del PEPC para la expropiación (104.666,1 euros, frente a 1.634.902,40 euros invertidos) y la remisión de la obligación de pago a la Diputación Foral, que ni ha sido parte en el expediente, ni ha manifestado la aceptación de la citada obligación. Igualmente, desde la perspectiva jurisprudencial que nos ocupa, insisten en la falta de previsión para el abono del coste de recuperación de los terrenos que, como sabemos, cifran en 2.946.173,75 de euros, habiéndose sólo presupuestado 27.000 euros para la elaboración de un proyecto de recuperación.

QUINTO.- Debemos clarificar los conceptos que consideramos subyacentes en el desarrollo de los motivos expuestos, pues entendemos que los razonamientos de los recurrentes adolecen de cierta confusión, y, además, estas aclaraciones previas debemos hacerlas de conformidad con la jurisprudencia que hemos desarrollado en esta Sala y Sección, teniendo en cuenta que el precepto considerado como infringido es el 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), que, en su redacción originaria, decía:

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

En nuestra STS de 30 de marzo de 2015 (RC 1587/2013), en relación con el PGOU de Logroño ; y, en las de 27 (2), 28 y 29 de octubre de 2015 (RRCC 313/2014 , 2180/2014 , 1346/2014 y 805/2014) --y todas las similares dictadas, a partir de las mismas--, en relación con el PGOU de Marbella, hemos expuesto, con carácter general, en relación con este artículo 15.4 del TRLS08 lo siguiente:

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

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



que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos".

Igualmente debemos añadir que este artículo 15.4 del TRLS08 fue modificado por la Disposición Final Segunda Nueve de Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana, constituyendo, actualmente, con esta nueva redacción, el artículo 22.4 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLR15), del siguiente tenor literal, en el destacamos la concreta modificación producida:

"La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, **de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación** debe **rá** incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos".

En la primera STS citada hemos valorado este cambio normativo, señalando al respecto:

"... lo que hace la nueva redacción es aclarar que se exige el informe o memoria de sostenibilidad económica para las tres clases de actuaciones que relaciona (nueva urbanización, reforma o renovación y de dotación), si bien de lo que se trata, en definitiva, es de englobar las operaciones que el artículo 14.1 en sus dos apartados y el 14.2 del texto refundido denominadas actuaciones de transformación urbanística, incluyendo las actuaciones de dotación y especificando el contenido de las actuaciones de urbanización.

(...) Debe destacarse como el cambio de redacción se lleva a cabo por una Ley que en su preámbulo ya pone de manifiesto que el urbanismo "se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes", definiendo su finalidad, como expresa su propio artículo 1 en "regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada".

Esto es, se trata de potenciar, frente a la transformación urbanística de suelos vírgenes y construcción de vivienda nueva, "un desarrollo en igual medida que permita sustentar las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbanas".

(...) Esta interpretación se ve reforzada además, por las previsiones contenidas en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, que dispone en su artículo 3.1: "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta".

Aclarado lo anterior, en la misma STS de 30 de marzo de 2015, de precedente cita, hemos procedido a diferenciar los conceptos de Estudio Económico Financiero (EEF) y de Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica (ISE), en los siguientes términos, que hemos reproducido en las posteriores SSTs:

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



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

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

Por su parte, en las SSTs, también citadas, de 27 de octubre de 2015 (2), y en todas las dictadas a continuación de las mismas, hemos añadido:

"Tratando de dotar de la máxima exhaustividad a nuestra respuesta, pudiera pensarse, aunque ya hemos diferenciado ambos documentos, que el informe de sostenibilidad se encuentra incorporado en el estudio económico financiero, sin embargo, basta la lectura de este documento para comprobar, sin necesidad de un estudio más detallado, que no se cumplen en el mismo las finalidades perseguidas por el informe de sostenibilidad económica, ni se ajusta a su obligatorio contenido, ni contiene una sola referencia a la capacidad económica del municipio de hacer frente al coste económico, que habrá de derivarse de la nueva ordenación incorporada en cada una de las nuevas determinaciones que el plan incorpora, determinaciones que, como hemos señalado, comportan la puesta en marcha de servicios y dotaciones, infraestructuras y sistemas, cuya incidencia desde el punto de vista económico, no se afronta mínimamente, limitándose a su cuantificación sin ningún tipo de justificación y en forma global para el conjunto de la ejecución del planeamiento".

También, en la posterior, STS de 31 de marzo de 2016 (Sentencia 725/2016, RC 3376/2014) hemos reiterado la citada doctrina: "Con idéntica rotundidad se ha manifestado esta Sala y Sección del Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 30 de marzo de 2015 (recurso de casación número 1587 de 2013), en la que no sólo se declara la exigibilidad del estudio económico-financiero sino también el informe o memoria de sostenibilidad económica impuesto por el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en la actualidad artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana , aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre -B.O.E. nº 261, de 31 de octubre de 2015), aclarando que en el estudio económico-financiero se debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en el sector o ámbito concreto, mientras que el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.

En definitiva, este tercer motivo de casación debe ser estimado porque, aun cuando el ordenamiento urbanístico propio de la Comunidad Autónoma Valenciana no exija expresamente, como declara la Sala de instancia en la sentencia recurrida, entre la documentación del Plan General dicho estudio económico-financiero ni el informe o memoria de sostenibilidad económica, éstos son exigibles conforme a los citados preceptos del ordenamiento jurídico estatal y a la referida doctrina jurisprudencial ...".

SEXTO.- Estamos analizando los dos primeros motivos del recurso de casación, y, si bien se observa, en el fondo, lo que se está poniendo en entredicho es la existencia de la doble documentación de referencia, esto es, tanto el Estudio Económico Financiero como del Informe de Sostenibilidad Económica, sobre todo si analizamos los posteriores razonamientos del recurso de casación.

En el Fundamento Jurídico Tercero la sentencia impugnada responde, de forma escueta, a la alegación relativa a la ausencia de estudio de viabilidad económica que garantice la ejecución de las previsiones del PEPC, remitiéndose a las competencias de los órganos forales (Diputación Foral de Guipuzkoa, en concreto) en materia de espacios naturales protegidos y a la circunstancia de que "la recuperación de la ría del Urola trasciende el mero interés local".

Pues bien, de conformidad con lo anterior, la sentencia de instancia se limita a decir:

"Tal y como alega el Ayuntamiento de Zumaia, el proyecto de modificación del Plan Territorial sectorial de zonas húmedas incluye un anexo II en el que incorpora el "Anteproyecto de recuperación y puesta en valor de la zona de marisma sin fangos del ámbito Gorostiaga (EP3) en Zumaia" que contempla la redacción de un



proyecto de restauración del relleno, que es lo que contempla el Plan Especial impugnado previendo un coste de redacción de 27.000 €, y se establece un presupuesto estimado de la valoración de los terrenos en 13.750 € y de ejecución de 339.326,90 € (anexo IV del escrito de contestación, folio 162)".

Debemos acoger los motivos expresados que estamos analizando, si bien desde la perspectiva de la ausencia de un Estudio Económico Financiero suficiente, esto es por no acreditarse la viabilidad económica del PEPC y su capacidad para sostener su coste de ejecución; descartamos, por el contrario, la impugnación que se formula desde la perspectiva de la sostenibilidad del PEPC al no concurrir las condiciones precisas —dada la finalidad del mismo— que exijan la suficiencia del suelo productivo, el impacto en la Hacienda local, y, en resumen, el coste del mantenimiento, una vez producida la recuperación de los terrenos.

Y hemos de llevar a cabo tal acogimiento de conformidad con la jurisprudencia que hemos consolidado en relación con el sentido y alcance de los Estudios Económicos Financieros de los planes urbanísticos.

SÉPTIMO.- Por todas, en nuestra reciente STS de 17 de febrero de 2017 (Sentencia 278/2017, RC 1125/2016):

"En recientes pronunciamientos jurisprudenciales (por todos SSTS de 17 de julio de 2014 (RC 488/2012) y 11 octubre 2016 (Sentencia 2201/2016 y RC 2737/20159) hemos intentado sintetizar nuestra doctrina sobre las exigencias del Estudio Económico Financiero, en los distintos instrumentos de planeamientos, que podemos resumir 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 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 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 (TRLS76), 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.

(...) 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 otras 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 más 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 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 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 ... en ese sector, y el Gobierno ... 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 profusas 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)".

Por su 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.



"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".

De todo ello podemos deducir que el Estudio Económico Financiero, exigible en cualquier tipo de planeamiento, no requiere la expresión de cantidades precisas y concretas, pero sí se requiere que se colmen dos extremos bien significativos:

- a) Que el Estudio contenga las previsiones del capital preciso exigido para el desarrollo del Plan; y,
- b) Que el Estudio contenga la indicación de las fuentes de financiación de las actuaciones a desarrollar.

Esto es, que lo que se requiere ---contemplando siempre el caso concreto de que se trate--- es una evaluación económica, lógica y ponderada, de las actuaciones a desarrollar sin necesidad de proceder a la especificación, por ejemplo, de las concretas indemnizaciones".

OCTAVO.- En el supuesto de autos nos situamos en un Plan Especial, con la mayor exigencia de especificación económica antes exigida por la jurisprudencia para este tipo de planeamiento en relación con la mayor relatividad del planeamiento general.

Obvio es que las dotaciones económicas previstas por el PEPC, tanto (1) en relación con las exigencias necesarias para las obras de desmonte de los rellenos realizados en la antigua zona marismeña, como (2) en relación con las dotaciones precisas desde la perspectiva de las indemnizaciones necesarias ---teniendo, además, en cuenta el importe de las obras realizadas por los propietarios---, resultan manifiestamente insuficientes. Pero, además, lo más significativo es que no se ofrece seguridad o garantía sobre su futura existencia y efectividad.

Todo parece centrarse, por parte de la sentencia de instancia, en el argumento de que la competencia medioambiental no se sitúa en el ámbito municipal, y que, en consecuencia, tal dotación económica no le corresponde a la Hacienda local. Pero, aun siendo, en parte, de recibo la argumentación relativa al aspecto competencial de referencia, tanto respecto del Gobierno Vasco como de la Diputación Foral de Guipuzkoa, lo cierto, sin embargo, es que ello no aclara la indefinición que se nos presenta sobre las exigencias económicas requeridas al EEF y, por ello, no se garantiza la viabilidad económica necesaria para la ejecución del Plan Especial, pues, obviamente, ello no se consigue con la dotación de 27.000 euros para la elaboración de un plan que ---este sí, se supone--- determine el coste de la ejecución del PEPC. No deja de ser significativa la expresión que se contiene en el Documento de viabilidad económica del Plan, en el que ---en el marco de indefinición que el mismo destila--- llega a afirmarse: "Esto hace que incluso haya que pensar en el plan, en términos de financiación, como un instrumento abierto al que habrá que ir dotando de recursos según vaya avanzando la acción sobre el territorio".

Pero, hasta esta apelación a la financiación progresiva del PEPC podría, dicho sea a efectos meramente dialécticos, llegar a aceptarse, pero lo que, en modo alguno, puede superar la exigencia jurisprudencial ---que se cita como infringida en el segundo motivo--- de la viabilidad económica es la indefinición de las



Administraciones responsables y la aceptación de la vinculación jurídica que se les parece atribuir, según se desprende del mismo Documento económico: " ... individualizar en este momento partidas de otras administraciones concretas se hace complicado, atendiendo al hecho de que cada administración tiene sus propias prioridades, aunque algunas de ellas se han manifestado en el proceso de elaboración del plan". La indefinición y la ausencia de garantía de la viabilidad económica exigida, a la vista de dichos términos, y ante la ausencia de asunción de tales responsabilidades por parte de otras Administraciones, resultan más que evidentes, como, por otra parte, ratifican las potenciales afirmaciones que en el Documento se realizan intentando concretar la responsabilidad económica de las diferentes administraciones y entidades competencialmente implicadas, refiriéndose a ellas en estos imprecisos términos: "Entre las administraciones y/o entes públicos que están implicados por sus competencias sectoriales y que pueden ser posibles responsables de la financiación de algunas de las actuaciones previstas en el Plan Especial". A tal efecto se citan al Gobierno Central (con tres ámbitos de actuación), al Gobierno Vasco (con cinco), a la Diputación Foral de Guipuzkoa (también con cinco), y con una actuación al Consorcio de Aguas de Guipuzkoa y a los Ayuntamientos de Zumaia, Getaria y Zestoa, sin que en el Documento económico tan sólo se haga referencia, como hemos señalado a que "algunas de ellas se han manifestado en el proceso de elaboración del plan".

Por otra parte, la indefinición continúa en este último ámbito municipal, considerándose a los citados Ayuntamientos como "agentes dinamizadores a la hora de captar recursos", y expresándose que, con independencia de tal función de captación de fondos, "los sucesivos presupuestos municipales deben de ir contemplado sucesivamente y poco a poco las partidas necesarias para dar respuesta a las actuaciones a acometer", pues "deberá ser la Administración local la que debe concretar fórmulas de financiación compartidas con otras Administraciones" con la idea de conseguir "una financiación flexible, dinámica y ajustada a los tiempos pero constante en los presupuestos municipales".

Todo ello se sitúa en un ámbito de indefinición que no podemos considerar que supere la exigencia jurisprudencial de precedente cita. Por estas razones los motivos de casación primero y segundo deben de ser estimado, lo que hace innecesario examinar el resto, y debiendo procederse, por las mismas razones a la estimación del recurso contencioso administrativo.

NOVENO .- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas en el mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.2 de la LRJCA , sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2 , 95.3 y 139.1 de la misma Ley .

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1º**.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación 646/2016, interpuesto por D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A., contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en fecha 26 de enero de 2016, en el Recurso Contencioso administrativo 36/2015 , interpuesto por D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A., sobre aprobación definitiva del Plan Especial para la Protección y Conservación de la Ría del Urola. **2º**.- Que debemos anular, y anulamos y casamos, la citada sentencia. **3º**.- Que debemos estimar y estimamos el Recurso Contencioso-administrativo 36/2015, interpuesto por D. Adriano y la entidad Promotora Vascongada, S. A., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zumaia, adoptado en su sesión de 27 de noviembre de 2014, por el que fue definitivamente aprobado el Plan Especial para la Protección y Conservación de la Ría del Urola (BOG número 233, de 5 de diciembre de 2014). **4º**.- Que declaramos dicho Acuerdo, y el Plan Especial para la Protección y Conservación de la Ría del Urola, por el mismo Acuerdo aprobado, contrarios al Ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, los anulamos. **5º**.- Que no hacemos expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación. **6º**.- Publíquese el fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial de Guipuzkoa, a los efectos previstos en el artículo 72.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio .

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D^a Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.