

LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

Sergio Fernández Monedero y Blanca Marín Ferreiro
Práctica Urbanística, nº 138/2016 (enero)

Introducción

Como es ya bien conocido, de entre las innovaciones relevantes –que fueron muchas- de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, puede destacarse la memoria o informe de sostenibilidad económica recogido en el apartado cuarto de su artículo 15. Esta memoria o informe que han de contener entre sus documentos todos los instrumentos de ordenación en relación con las actuaciones de transformación urbanística que contemplen, tiene por finalidad ponderar el impacto de tales actuaciones 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.

El que se pretenda analizar desde el planeamiento urbanístico mismo el coste que para las arcas públicas va a suponer el desarrollo y la conservación de las infraestructuras –parques, jardines, etcétera- y servicios públicos a recibir y prestar por la Administración como consecuencia de las actuaciones de transformación urbanística contempladas en los instrumentos de ordenación, se incardina claramente en el principio rector del desarrollo sostenible proclamado en el artículo 2 del citado texto legal. Principio este último que informa las políticas dirigidas a obtener un medio urbano caracterizado por una ocupación eficiente y racional del suelo con infraestructuras y servicios que redunden verdaderamente en beneficio de la ciudadanía y que no se produzcan fenómenos indeseados de urbanizaciones fantasmas derivadas de un simple afán desarrollista e irreflexivo –tan común hoy en día en varios puntos de nuestra geografía tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis financiera-.

Ahora bien, como toda innovación normativa –como todo lo nuevo en cualquier orden o circunstancia al fin y al cabo- en el momento de su nacimiento y más allá de sus loables intenciones, nunca se sabe cómo va a resultar; si va a generar los efectos perseguidos o si va a responder a las expectativas de su creación. Si va, en definitiva, a servir verdaderamente al fin para el que fue introducido en el ordenamiento jurídico.

Pasado un tiempo razonable desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo – con sus sucesivas modificaciones hasta el reciente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre-

y, por tanto, desde la exigencia del informe o memoria de sostenibilidad económica en los planes, merece la pena detenerse a reflexionar sobre esta figura, pudiendo ser un buen termómetro de su eficacia y de su aplicación en la realidad las resoluciones de los tribunales de justicia al respecto y la interpretación que estos últimos –los cuales, en términos generales, tienen la última palabra en cuanto a la aplicación de las normas- han llevado a cabo sobre este documento.

En este artículo pretendemos exponer las características esenciales del informe/memoria de sostenibilidad económica, las diferencias con otra documentación afín de los planes, así como la interpretación que los órganos jurisdiccionales han dado al respecto en algunos pronunciamientos recientes.

Caracteres básicos de los informes/memorias de sostenibilidad económica.

Como ya dijimos, los informes/memorias de sostenibilidad económica son documentos que han de incluirse en los planes de ordenación urbanística y que tienen la doble finalidad de:

- 1) analizar cuál será el impacto de las actuaciones de transformación urbanísticas en las haciendas públicas afectadas –normalmente las municipales- por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes;

y

- 2) analizar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos en los planes.

Hay que señalar que la redacción del artículo 15.4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo fue trasladada tal cual al texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, si bien se modificó ligeramente a posteriori a través de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas con el objeto de concretar con mayor detalle las actuaciones respecto de las que este informe es exigible. En la versión originaria del precepto, las actuaciones a las que en su texto se hacía referencia genéricamente eran las de urbanización, mientras que, en la Ley 8/2013, de 26 de junio, se mencionaban las de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación.

Llegados a este punto, hay que señalar que la redacción de este precepto ha vuelto a ser modificada en el artículo 22.4 del vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Ahora, la exigencia del informe de sostenibilidad económica se prevé, literalmente, en relación con las actuaciones de transformación urbanística, las cuales,

conforme al artículo 7.1 del citado texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana son las siguientes:

- 1) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:
 - a) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
 - b) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.
- 2) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

Así pues, conforme a la regulación vigente, los planes que incluyan estas actuaciones habrán de incluir necesariamente la respectiva memoria/informe de sostenibilidad económica con el contenido preceptivo –más adelante veremos las consecuencias que los tribunales disponen para los casos en que no se incorporen al planeamiento cuando resulte obligatoria su concurrencia-.

Sentado lo anterior, la regulación de las determinaciones de los informes objeto de nuestro análisis se completa en el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre. En el segundo párrafo del apartado primero del artículo 3 de dicha norma reglamentaria se indica que, para el examen del impacto en las haciendas locales de las actuaciones de transformación urbanística incluidas en los planes, se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

- 1) Cuantificación de 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.
- 2) Estimación del 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.

Completa la sistemática de la formulación del examen de sostenibilidad económica la Guía Metodología para la redacción de los Informes de Sostenibilidad Económica del Ministerio de Fomento, en la que se detallan, con ejemplos y casos prácticos, las operaciones, fórmulas y cálculos a llevar a cabo para elaborar correctamente la correspondiente memoria/informe que nos ocupa.

En punto al apartado correspondiente a la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos en los planes, en la guía antedicha se propone la utilización de un indicador sintético destinado a evaluar la disponibilidad de suelo para actividades económicas diversificadas, con opciones de integración en el tejido productivo preexistente.

Diferencias de los informes/memorias de sostenibilidad económica con otros documentos análogos

Expuestas las características esenciales de los informes o memorias de sostenibilidad económica, creemos procedente pasar a continuación a exponer su deslinde conceptual respecto de documentos que también tienen un componente de naturaleza económica y que han de incorporarse a los planes urbanísticos, pero que están destinados a calibrar variables distintas de los documentos analizados en este artículo. En concreto, nos referimos a las memorias de viabilidad económica y a los estudios económico-financieros.

Como veremos más adelante, tener claro el contenido y alcance de cada uno de estos documentos se torna en una cuestión capital, pues las magnitudes económicas y financieras que examinan son dispares y no intercambiables, de forma tal que, en el caso que nos ocupa, la existencia de una memoria de viabilidad económica o/y de un estudio económico financiero en un plan no debería poder convalidar la falta la memoria de sostenibilidad económica –dicho sea, como veremos, sin perjuicio de cuáles sean las determinaciones que contenga cada documento más allá de la denominación formal que se le dé a este último-.

1) Estudio económico-financiero

Con la primera Ley del Suelo de 1956 aparece el primigenio estudio económico-financiero como un texto que tiene por objeto justificar la disposición de medios económico-financieros para asegurar la ejecución de las previsiones de la ordenación y la afección de éstos a la ejecución del planeamiento general.

Posteriormente, la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística de 1975 y 1976 limitó este estudio a la evaluación económica de las obras de urbanización y a la determinación del carácter público o privado de las inversiones necesarias para la ejecución del planeamiento.

El estudio económico-financiero se conformó, así, como un documento descriptivo que informaba sobre el importe de las inversiones de la transformación urbana - cuánto- e identificaba el sujeto responsable de la inversión -quién-.

Resta añadir que, aunque con alguna variación de orden menor –incluso de denominación tan solo-, este documento ha sido trasladado e incorporado a diferentes normativas autonómicas –cabe mencionar, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo; la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; o la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia-

2) Memoria de viabilidad económica

La memoria de viabilidad económica se recogió por vez primera con carácter general en el artículo 11 de la citada Ley 8/2013, de 26 de junio –hoy se encuentra regulada en el artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- y ya ha sido incorporada a legislaciones autonómicas posteriores como la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana o la más reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

La memoria de viabilidad económica focaliza su atención en la inversión que realizan los operadores particulares durante el proceso de transformación urbana, acotando el análisis a la fase de ejecución y a los recursos privados.

Debe señalarse que la memoria de viabilidad económica ha adquirido una especial relevancia, al tratarse de un documento preceptivo que deberá acompañar a las operaciones de renovación y regeneración urbana y, sobre todo, por ser considerado como el instrumento que asegura que la operación sea viable.

La memoria de viabilidad económica a que se refiere el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, incorporará, al menos, los siguientes contenidos:

- a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar.

La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.

- b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.
- c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

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

- d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
- e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

Asegurar hoy la viabilidad de las actuaciones urbanas no solo responde a la lógica económica de las inversiones, sino que se conforma como un requerimiento legal a fin de asegurar la existencia de recursos financieros suficientes que permitan abordar la operación o, alternativamente, justificar las modificaciones de los parámetros urbanísticos con el objetivo de conseguir la viabilidad de la actuación.

Expuesto el contenido de los estudios económico-financieros y de las memorias de viabilidad económica, se concluyen sus netas diferencias conceptuales con los informes/memorias de sostenibilidad económica y, por tanto, se puede afirmar que, en principio, no son documentos intercambiables sin que la ausencia de uno pueda ser suplida por la concurrencia de otro. Ahora bien, no deja de ser cierto que se introdujo un elemento a considerar en las memorias de viabilidad económica que rompe con la lógica prístina de este instrumento y puede llevar a confusión.

Nos referimos principalmente a la letra e) del artículo 22.5 del vigente texto refundido, el cual establece que estas memorias han de evaluar la capacidad pública precisa a fin de asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes haciendas públicas cuando, para los informes de sostenibilidad económica, en el apartado cuarto del mismo precepto analizado se dice para estos últimos que ponderarán el impacto de las actuaciones en las haciendas públicas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes.

Encontramos pues cierta discordancia en la regulación vigente del informe de sostenibilidad económica y de la memoria de viabilidad económica, que puede llegar a confundir ambos instrumentos.

Sea como fuere, más allá del título que se le dé al documento habrá de estarse al contenido de dicho documento, pues debiera resultar irrelevante cómo se le denomine, lo que lo ha de identificar son las determinaciones que incluya. Encontramos un ejemplo de esto en el artículo 39 de la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de las Islas Baleares que, bajo la denominación de *Informe de Sostenibilidad Económica*, además de las determinaciones de este instrumento recogidas en el artículo 22.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, incluye un el análisis de la viabilidad económica de las actuaciones derivadas de la ejecución del plan tanto si son a cargo de fondos públicos como privados-.

Pronunciamientos de los tribunales sobre el informe o memoria de sostenibilidad económica

Siguiendo la sistemática planteada, nos ocuparemos ahora de exponer algunas sentencias recientes sobre el informe o memoria de sostenibilidad económica de la normativa estatal que han interpretado sus características y aplicación con mayor o menor acierto como veremos acto seguido y sin perjuicio de cuál pueda ser en el futuro el criterio de los tribunales sobre la nueva regulación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Preliminarmente, creemos necesario comenzar por la sentencia número 141/2014, de 11 de septiembre del Tribunal Constitucional dictada en los recursos de constitucionalidad interpuestos contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y su posterior texto refundido de 2008. Cabe señalar en primer término que el máximo intérprete constitucional confirma la adecuación a la Carta Magna de este precepto y que había sido discutida por parte de los recurrentes por cuestión competencial, señalando lo que sigue al respecto:

“Los Letrados de las Comunidades de Madrid y de Canarias afirman que el número 4 es inconstitucional, al exigir un informe o memoria de sostenibilidad económica, siendo así que esta regulación se incardina en la materia “ordenación del territorio y urbanismo” de competencia autonómica (STC 61/1997, FJ 31), para cuyo establecimiento el Estado no dispone de competencia alguna; la determinación del contenido de los planes y la forma de ejercer las competencias urbanísticas no corresponde al Estado. Para el Abogado del Estado, la previsión del informe o memoria de sostenibilidad económica encuentra cobertura, por las razones expuestas más extensamente en los antecedentes, en las competencias estatales sobre hacienda general y coordinación de las Haciendas estatal y autonómicas (art. 149.1.14 CE), así como para establecer las bases de ordenación de la economía (art. 149.1.13ª CE).

La impugnación debe desestimarse. La regulación, ciertamente, exige un informe de sostenibilidad económica en lo que concierne a los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización. Sin embargo, ello no implica que la regulación haya de incardinarse en la materia “ordenación del territorio y urbanismo”, pues ni ordena el territorio o la ciudad, ni condiciona la política que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar en esos ámbitos. El precepto se limita a establecer una garantía de clara finalidad económica. Una regla que asegura que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que sea prevean puedan tener en los sectores

productivos –que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo-, así como en las Haciendas Públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios. La norma establece, en suma, una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en los arts. 149.1.13ª y 14ª CE.”

Hecha esta referencia introductoria sobre la declaración de constitucionalidad del precepto que contiene el documento analizado por el Tribunal Constitucional, procede mencionar a continuación una reciente sentencia del Tribunal Supremo que acomete con claridad para resolver el caso que le ha sido sometido a su revisión el análisis del contenido de los informes o memorias de sostenibilidad económica, así como su diferencia respecto de otros documentos similares a los que antes nos referíamos.

Se trata de la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, la cual dijo en su Fundamento de Derecho Quinto lo que sigue:

“El art. 15.4 del RD Legislativo 2/2008 (RCL 2008, 1260) , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el denominado Informe de sostenibilidad económica, documento complementario, pero no sustitutivo del Estudio Económico de la legislación autonómica.

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

Según el art. 15.4 en su redacción originaria " La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos."

Sin embargo, este apartado ha sido modificado por la Ley 8/2013 (RCL 2013, 979) de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, siendo su vigente redacción, la siguiente: " La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. ""

Más interesante a los efectos indicados sobre las diferencias entre el informe de sostenibilidad económica y el estudio económico-financiero, es el Fundamento de Derecho Décimo de esta resolución judicial. En él se establece lo siguiente:

"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."

Con estos mimbres, resuelve el conflicto el Tribunal Supremo y estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una Junta de Compensación anulando la aprobación de cinco modificaciones puntuales del planeamiento general de Logroño en relación a la delimitación de determinados sectores de suelo urbanizable, por no contar con el correspondiente y preceptivo informe de sostenibilidad económica y por carecer los estudios económicos que se contenían en dichas modificaciones del Plan General de Logroño de los caracteres propios de este documento previstos en el artículo 15.4 del antiguo texto refundido de la Ley de Suelo que hoy equivaldría al artículo 22.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Dice al respecto la sentencia en su Fundamento de Derecho Decimocuarto lo siguiente:

"Basta la lectura de este documento para comprobar, sin necesidad de un estudio más exhaustivo, 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 modificaciones impugnadas, modificaciones, no hay que olvidarlo, que tratan de planificar el futuro desarrollo urbano y poblacional de la ciudad, lo que necesariamente conlleva 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 considerar que la inversión se verá compensada por el funcionamiento del propio mercado inmobiliario."

Esta reciente resolución del Tribunal Supremo es una palmaria muestra de la recepción por los órganos jurisdiccionales del documento que ahora nos ocupa y de la correcta interpretación de su contenido y finalidad.

Y también es un ejemplo de la importancia de este informe/memoria como parte integrante del planeamiento urbanístico. Tanto que, como vemos, su ausencia o, en su caso, la existencia de otro documento que evalúe magnitudes y aspectos económicos de las determinaciones del plan que no sean los propios recogidos en el artículo 15.4 del texto

refundido de la Ley de Suelo –hoy 22.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- y su desarrollo reglamentario, pueden llevar a su anulación por los tribunales de justicia.

De hecho, en esta sentencia del 30 de marzo de 2015 se han basado las más recientes sentencias del Tribunal Supremo que confirman la relevancia del instrumento que examinamos. Tanto es así que su ausencia lleva a declarar la nulidad de todo un Plan General como, en este caso, el de la localidad andaluza de Marbella. En efecto, en sentencias de 27 y 29 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 del Alto Tribunal, se recoge –con mayor o menor extensión- lo que sigue:

“DECIMOQUINTO

Se denuncia por la parte recurrente, al amparo del art. 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción, la infracción de lo dispuesto en el art. 15.4 del RD Legislativo 2/2008 (RCL 2008, 1260) , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

El citado precepto incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el denominado Informe de sostenibilidad económica, documento complementario, pero no sustitutivo del Estudio Económico de la legislación autonómica. El referido Informe responde a un mandato con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos.

Según el art. 15.4 en su redacción originaria " La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización deben 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. " Este apartado ha sido modificado por la Ley 8/2013, de 29 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, siendo su vigente redacción, la siguiente: "La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva

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

La nueva redacción del precepto, lo que realiza es la aclaración de que se exige el informe o memoria de sostenibilidad económica para las tres clases de actuaciones que en la reforma se relacionan (nueva urbanización, reforma o renovación y de dotación). De lo que se trata, en definitiva, es de englobar las actuaciones que el artículo 14.1 en sus dos apartados y el 14.2 del texto refundido denomina actuaciones de transformación urbanística, incluyendo las actuaciones de dotación y especificando el contenido de las actuaciones de urbanización.

DECIMOSEXTO

Según el art. 14 del Texto Refundido la Ley del Suelo , en su redacción original, se entiende por actuaciones de transformación urbanística: a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen: 1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística. 2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado. b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

Sentado lo anterior, 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, la justificación de la suficiencia

del suelo productivo previsto y, 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 marcha 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.

DECIMOSÉPTIMO

A partir de los anteriores razonamientos, nos encontramos en disposición de resolver sobre si, en este caso, se han cumplidos tales previsiones. En el presente caso, la sentencia de instancia no contiene ninguna referencia a la denunciada ausencia del informe de sostenibilidad económica; no obstante, un estudio del expediente administrativo, nos permite concluir que, el mismo, resulta ser inexistente en este caso.

Hemos de empezar por destacar que el Ayuntamiento de Marbella era plenamente consciente de su exigibilidad. En efecto, a los folios 1 a 7 del expediente, obra un informe del interventor municipal fechado el 12 de julio de 2007, con carácter previo a la aprobación inicial, en el que se hace referencia a la previsión contenida en el precepto aplicable, y se informa en el sentido de su exigibilidad. De la misma forma, al folio 8, consta informe del jefe del servicio técnico de Obras y urbanismo, de la misma fecha que el anterior, en el que, tras reiterar la exigencia del informe de sostenibilidad económica, se alude a la necesidad de informe por los Servicios económicos municipales.

Los referidos informes constan expresamente citados y transcritos en el acuerdo municipal de 19 de julio de 2007, por el que se aprueba inicialmente el Plan.

Pese a tales informes, ni el equipo redactor, ni la asesoría jurídica de urbanismo, ni el secretario municipal, en los sucesivos informes evacuados, hacen referencia a este tema, no siendo sino hasta un nuevo informe de intervención, obrante al folio 1373 del expediente, cuando se vuelve a reiterar el contenido del art. 15.4.

De la misma forma, al folio 1620, obra informe del Área de Planeamiento y Gestión, de fecha 17 de julio de 2009, en el que, en relación con las infraestructuras y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del tan reiterado precepto, se remite al informe de la Unidad Técnica de Infraestructuras(folio 1655), informe de fecha 20 de julio de 2009, en el que exclusivamente se señala, al referirse al estudio económico financiero, que

" En resumen y análisis de los resultados obtenidos, para obtener la cantidadde inversión, tanto pública como privada, referida a la edificabilidad total, así como al detalle por agente, no se han tenido en cuenta las actuaciones que sí han sido consideradas en el estudio, pero que se encuentran sin programar , por lo que, si se contabilizasen estas actuaciones, el esfuerzo inversor por agente sería mayor que el señalado en el documento. Por otra parte, la cantidad respecto al esfuerzo inversor anual de la Administración Local es mayor que la indicada ".

A la luz de tales actuaciones queda suficientemente acreditado que el informe de sostenibilidad económica no figura entre la documentación del plan, lo que se constata igualmente de la mera comprobación del índice documental del mismo aportado en la instancia.

DECIMOCTAVO

Acreditada la ausencia del informe, procede analizar, si el mismo, a la vista de las determinaciones concretas del instrumento de ordenación litigioso resulta exigible. Ya hemos señalado, que su necesidad se conecta con las operaciones que el artículo 14.1 en sus dos apartados, y el 14.2 del texto refundido de 2008, denomina actuaciones de transformación urbanística, incluyendo las actuaciones de dotación y especificando el contenido de las actuaciones de urbanización. Siendo esto así, basta la lectura de la propia memoria del plan y del adecuado entendimiento de los denominados mecanismos de "normalización que incorpora, para comprobar que existen múltiples actuaciones

encuadrables tanto, en aquellas de urbanización, que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, como en las actuaciones de dotación, encaminadas a incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad que ilegalmente se habían materializado.

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.

DECIMONOVENO

En un sentido similar al presente, nos hemos pronunciado con ocasión del enjuiciamiento de diversas modificaciones del Plan General de Logroño, en sentencia de 30 de marzo de 2015 (recurso nº 1587/2013), sentencia en la que la ausencia del informe de sostenibilidad económica, determinó la declaración de nulidad de las mismas."

A la vista de estas resoluciones del Tribunal Supremo, se debe insistir en su análisis de lo que ha de ser y ha de incluir y valorar un informe o memoria de sostenibilidad económica, dado que ha habido pronunciamientos judiciales anteriores que parecen no haberlo interpretado así.

Un ejemplo de ello es la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 7 de marzo de 2013 revocada por la tan citada sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2015 y que no consideró los informes del artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo –hoy artículo 22.4 del texto refundido de la

Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- de necesaria incorporación a las modificaciones de planeamiento de Logroño objeto de la controversia.

Otro ejemplo lo tenemos en la sentencia número 852/2013, de 17 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, la cual sobre el documento en examen dice:

“Al fin, es cierto que desde la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 2008 el planeamiento que ha de aprobarse debe contemplar un informe de sostenibilidad económica. Y en el supuesto de autos, aunque parco, existe, que, si bien no ha sido desarrollado con la intensidad o extensión que el Reglamento contempla y se plasma en la guía metodológica, al fin, esa normativa reglamentaria es de fecha posterior a la aprobación de la revisión de las NNSS, por lo que no le puede ser aplicada con carácter retroactivo.

En definitiva el informe obrante en la Memoria hace un cálculo de costes de todas las actuaciones urbanísticas previstas, básicamente para la obtención de terrenos dotacionales, la ejecución de viario y espacios libres públicos. Hace un análisis y detalle de la imputación de las partidas que deberán sufragar esos costes. Si con posterioridad al año 2010 ha habido un cambio sustancial de la situación económica y ello afecta a las previsiones presupuestarias, ello es causa ajena al documento y además de fecha posterior a su publicación.”

Destaca cómo el tribunal autonómico balear no parece acertar -al menos por la explicación dada- en lo que es el contenido propio de los informes o memorias de sostenibilidad económica, puesto que se refiere la sentencia ahora en examen a los costes de las actuaciones urbanísticas previstas a fin de obtener suelo dotacional y ejecutar obras públicas determinando contra qué partidas de los presupuestos del municipio correspondiente irán tales costes. Esto no cuadra con lo previsto en el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo -hoy 22.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- y el artículo 3.1 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, así como tampoco con la guía metodológica ministerial sobre formulación de informes de sostenibilidad económica.

Nos resta decir para cerrar este análisis sobre el informe de sostenibilidad económica y los tribunales que, dado que se exige para todos los planes que contengan actuaciones de transformación urbanística, no sería extraño que -salvando las distancias conceptuales ya expuestas-, los tribunales de justicia reprodujeran su doctrina en relación con el alcance de los estudios económico-financieros de la legislación tradicional en función del tipo de planeamiento que incorpore los informes de sostenibilidad económica.

Y ello, en el sentido de que, en instrumentos de ordenación general, sean estos informes más genéricos –en el bien entendido de que no por ello se pierda un ápice del rigor, seriedad y profesionalidad con que hayan de formularse-, mientras que en planes de desarrollo –planes parciales, especiales o de reforma interior por ejemplo- que acometan pormenorizadamente la ordenación de un ámbito más específico, sí que resulte demandable un nivel de exigencia y concreción en la elaboración de estos estudios mucho más preciso.

Ejemplo de esta línea jurisprudencial la tenemos en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2011, que, con cita de otras sentencias del Alto Tribunal, señaló:

“La jurisprudencia de esta Sala -sirvan de muestra las sentencias de 16 de febrero de 2011 y 17 de diciembre de 2009- 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.”

Reflexión final

Terminamos reiterando la capital importancia del informe o memoria de sostenibilidad económica de las actuaciones transformación urbanística contempladas en los planes urbanísticos y que actualmente se regula en el artículo 22.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; importancia que ya ha apreciado incluso el Tribunal Supremo el cual, como hemos visto en las sentencias de marzo, octubre y noviembre de 2015, considera que han de formar parte de los instrumentos de ordenación urbanística so pena de que, en caso contrario, sean anulados estos últimos.

Estamos pues ante documento esencial de los planes, pero también ante una herramienta de política urbanística que, junto con otros análisis de magnitudes económicas que inciden sobre las propuestas de desarrollo urbanístico -y más allá de la denominación formal que en cada caso concreto se le otorgue-, ofrece información al planificador y resto de operadores del sector inmobiliario para la toma de decisiones racionales sobre el modelo territorial del municipio y el dimensionado de las actuaciones, teniendo en consideración

el mercado inmobiliario local, la capacidad financiera, el endeudamiento, la fiscalidad y demás variables económicas y presupuestarias del Ayuntamiento correspondiente.

Se trata, en definitiva, de un instrumento que busca asegurar, en la medida de lo posible, la configuración de un urbanismo sostenible no ya solo sobre el papel o la documentación gráfica del planeamiento, sino, lo que es más importante, en la realidad del entorno urbano en el que se ha de desarrollar la vida ciudadana.