



Roj: **STS 460/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:460**

Id Cendoj: **28079130052020100040**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **14/02/2020**

Nº de Recurso: **7649/2018**

Nº de Resolución: **197/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ ICAN 1040/2018,**  
**ATS 2228/2019,**  
**STS 460/2020**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 197/2020**

Fecha de sentencia: 14/02/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7649/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 05/02/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CANARIAS SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7649/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 197/2020**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D<sup>a</sup>. Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 14 de febrero de 2020.

Esta Sala ha visto el **recurso** de casación número 7649/2018 interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias, defendida por la letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias D.<sup>a</sup> María José Torres Rodríguez y por el Ayuntamiento de Teror, defendido por el letrado D. Lorenzo Juan Ramos Acosta, contra la sentencia de 27 de abril de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria, estimatoria parcial del **recurso** contencioso-administrativo nº 160/14, relativa a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Supletorio de Teror (Gran Canaria). Han comparecido como parte recurrida D.<sup>a</sup> Amparo y D.<sup>a</sup> Clara , así como D.<sup>a</sup> Carlota , D.<sup>a</sup> Estefanía , D. Jose Ángel y D.<sup>a</sup> Julia , representados por el procurador D. Jesús Quevedo González y defendidos por el letrado D. Francisco Javier Acosta Sabater.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del **proceso** en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria dictó sentencia -27 de abril de 2018- estimatoria parcial del **recurso** contencioso-administrativo nº 160/14 interpuesto por la representación procesal de D.<sup>a</sup> Amparo y D.<sup>a</sup> Clara , así como D.<sup>a</sup> Carlota , D.<sup>a</sup> Estefanía , D. Jose Ángel y D.<sup>a</sup> Julia frente al acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, adscrita a la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias y de fecha 30 de junio de 2014, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Supletorio de Teror (Gran Canaria), publicado en el Boletín Oficial de Canarias de 18 de agosto de 2014 y que resulta anulado.

### SEGUNDO.El **recurso** de casación promovido por la parte.-

Por las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma de Canarias y del Ayuntamiento de Teror se presentaron sendos escritos de preparación de **recurso** de casación contra la mencionada sentencia en los cuales, tras razonar sobre la presentación del **recurso** en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada, denunciaron las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales:

**1) Comunidad Autónoma de Canarias:** Arts. 2, 3 y 15.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, RDLeg. 2/2008 de 20 de junio y 22.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Renovación Urbanas, RDLeg. 7/2015 de 30 de octubre.

**2) Ayuntamiento de Teror:** Arts. 14 y 15.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, RD Leg. 2/2008 de 20 de junio; 9 y 24 de la Constitución Española; 1.4, 1.6, 3.1, 3.2 y 4.1 del Código Civil; 62 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y STC 141/2014 de 11 de septiembre de 2014 (BOE 243 de 7 de octubre de 2014).

Como supuestos de interés casacional ex art. 88.2 y 88.3 LJCA se invocaron los siguientes: 1) Comunidad Autónoma de Canarias: 88.2.b); 88.2.c); 88.2.g) y 88.3.c); 2) Ayuntamiento de Teror: 88.2.b), 88.2.c); 88.2.g) y 88.3.c).

### TERCERO.Admisión del **recurso**.-

Mediante sendos autos de 11 de septiembre de 2018, la Sala de Instancia tuvo por preparados los dos **recursos** de casación referenciados, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión a la misma de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 4 de marzo de 2019, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite los **recursos** de casación nº 7649/2018 preparados por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Ayuntamiento de Teror frente a la sentencia -27 de abril de 2018- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria, estimatoria del procedimiento ordinario nº 160/14 interpuesto por la



representación procesal de D<sup>a</sup>. Amparo y D<sup>a</sup>. Clara así como D<sup>a</sup>. Carlota, D<sup>a</sup>. Estefanía, D. Jose Ángel y D<sup>a</sup>. Julia frente al acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, adscrita a la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias y de fecha 30 de junio de 2014, por el que se aprueba definitivamente el *Plan General de Ordenación Supletorio de Teror (Gran Canaria)*, publicado en el Boletín Oficial de Canarias de 18 de agosto de 2014 y que resulta anulado.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si, atendidas las circunstancias del caso y la normativa que se predica infringida, resulta ajustada a Derecho la anulación de la disposición de carácter general objeto de litis.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los arts. 2, 3, 14 y 15.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, RDLeg. 2/2008 de 20 de junio; 22.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Renovación Urbanas, RDLeg. 7/2015 de 30 de octubre; 9 y 24 de la Constitución Española; 1.4, 1.6, 3.1, 3.2 y 4.1 del Código Civil y 62 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el **recurso**.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

#### **CUARTO. Interposición de los recursos.-**

Abierto el trámite de interposición del **recurso**, se presentaron escritos por la representación procesal del Ayuntamiento de Teror y de la Comunidad Autónoma de Canarias con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en los escritos de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicitan, terminando con el suplico de estimación de los **recursos** en los términos interesados.

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a la representación procesal de D<sup>a</sup>. Amparo y D<sup>a</sup>. Clara, así como D<sup>a</sup>. Carlota, D<sup>a</sup>. Estefanía, D. Jose Ángel y D<sup>a</sup>. Julia, se presentó escrito argumentando en contra del planteamiento de los **recursos** formulados por los recurrentes y solicitando su desestimación en los términos expuestos, confirmando la resolución dictada en instancia.

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 5 de febrero de 2020, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto del recurso y cuestión que suscita interés casacional.**

Como ya se ha dicho, el presente **recurso** de casación se interpone por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias y por el Ayuntamiento de Teror (Las Palmas de Gran Canarias), contra la sentencia de la Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de Las Palmas de Gran Canarias, de 27 de abril de 2018, dictada en el **recurso** contencioso-administrativo 160/2014.

El mencionado procedimiento había sido interpuesto por varios particulares, ya mencionados, en impugnación del Plan General de Ordenación Supletorio de Teror, aprobado por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), adoptado en sesión de 30 de junio de 2014.

La sentencia de la Sala territorial objeto del presente **recurso** de casación estimó parcialmente el **recurso** interpuesto por los particulares y declara la nulidad del mencionado Plan General de Ordenación Supletorio, desestimando las restantes pretensiones de los recurrentes, que estaba centrada en las determinaciones de dicho instrumento de planeamiento para una determinada finca de su propiedad.

Para una mejor delimitación del objeto de este **recurso** de casación es necesario dejar constancia de los motivos que llevaron al Tribunal de instancia a declarar la nulidad del instrumento del planeamiento, que se contiene en el fundamento cuarto de la sentencia en el que, en síntesis, se declara que en la tramitación para la aprobación de mencionado Plan General se había omitido la elaboración del " *informe o Memoria de Sostenibilidad Económica, exigido por el artículo 15.4º de la Ley del Suelo* , aprobado por Real Decreto



*Legislativo 2/2008, respecto de la clasificación de al menos seis sectores de suelo urbanizable".* Conforme al debate suscitado por las partes, la Sala, con independencia de las concretas pretensiones accionadas por los recurrentes en la instancia, suscita la cuestión de la procedencia de declarar la nulidad del Plan, conforme a la doctrina jurisprudencial reiterada de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, de la que se deja cita amplia y concreta, y termina concluyendo que la ausencia del mencionado Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica vicia de nulidad de pleno derecho del instrumento del planeamiento y, por tanto, sin necesidad de examinar las concretas pretensiones accionadas por los recurrentes, declara nulo el Plan.

A la vista de la decisión de la Sala de instancia, se interpone **recurso** de casación por la Comunidad Autónoma de Canarias y por el Ayuntamiento de Teror en los que, en síntesis, se cuestiona que la mencionada omisión del Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica, en el concreto supuesto del Plan aprobado, no comportaba la nulidad de pleno derecho.

Como ya se dijo antes, en el Auto dictado por la Sección de Admisión de esta Sala se declaró que la cuestión que suscita interés casacional objetivo lo constituye " *determinar si, atendidas las circunstancias del caso y la normativa que se predica infringida, resulta ajustada a Derecho la anulación de la disposición de carácter general objeto de litis.*" Ahora bien, la generalidad en la determinación de la cuestión que suscita interés objetivo, impuesta por la modalidad casacional a que se acoge el **recurso** por su objeto, obliga a tomar en consideración las razones que se aducen por las partes recurrentes en apoyo del **recurso**.

A tenor de lo que se razona en los respectivos escritos de interposición del **recurso**, el debate se centra en determinar si, en el concreto supuesto del Plan objeto de impugnación, cabe estimar que era necesario el mencionado informe o memoria de sostenibilidad económica y si dicha omisión viciaba de nulidad dicha aprobación. Esa exigencia, a juicio de la defensa de las Administraciones recurrentes, no sería necesaria en el caso de autos porque la sostenibilidad económica es preceptiva para cuando se trate de instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de actuaciones de dotación, lo cual se considera por las recurrentes que no es el caso del Plan de Teror, de donde se concluye en la errónea aplicación que se hace por la Sala de instancia de los preceptos aplicables.

Así pues, hemos de concluir que la cuestión que suscita interés casacional objetivo es, de una parte, determinar la exigencia del mencionado informe o memoria de sostenibilidad y la exigencia que de la misma se impone en relación con los diversos instrumentos del planeamiento; de otra, y tras esa determinación, examinar la aplicación al supuesto concreto objeto de impugnación en este **proceso**, todo ello en relación con los preceptos a los que ya se hizo antes referencia. Incluso cabría añadir si aceptada dicha exigencia, los efectos han de ser los de declarar la nulidad del Plan.

## **SEGUNDO. Examen de la cuestión casacional.**

Como ya se ha expuesto, se suscita por las partes una intensa polémica sobre la exigencia del mencionado informe o memoria de sostenibilidad económica. Para abordar esa cuestión no está de más que comencemos por recordar que dicho informe o memoria se impone por primera vez en la normativa sobre elaboración de los instrumentos del planeamiento, en el artículo 15.4º de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo de 2007, a cuyo tenor procedía el mencionado informe o memoria solo cuando se tratase de " *instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización*" (a esa redacción se refiere la sentencia de 17 de diciembre de 2103 que se cita por la sentencia del **recurso** 1587/2013, sentencia de 30 de marzo de 2015). La exigencia de dicho informe o memoria fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por considera que la imposición de ese presupuesto para la aprobación de los instrumentos del planeamiento vulneraba las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, criterio que fue rechazado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 141/2014, de 11 de septiembre (ECLI:ES:TC:2014:141), al considerar que la competencia para la aprobación del mencionado precepto (artículo 15.4º) por el Estado no debía vincularse a las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que en nada se condicionaba por el precepto, sino que la exigencia tenía " *una garantía de clara finalidad económica. Una regla que asegura que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, la 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. 149.1.13 y 149.1.14 de la Constitución Española.*"

El precepto paso con idéntica redacción al Texto Refundido de la Ley aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en cuyo artículo 15.4º. Sin embargo, al precepto se le dio nueva redacción por Ley 8/2013, de 26 de junio, imponiéndose la necesidad del informe o memoria de sostenibilidad en un sentido



más amplio, porque se exige para todos " *los instrumentos de ordenación de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación.*" Según se razonaba en la Exposición de Motivos de la Ley de reforma y en relación con esas actuaciones de transformación urbanísticas, la finalidad de la norma era la de " *asegurar, con carácter previo a la ejecución de las mismas, que se produce un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas.*"

La regulación del informe o memoria de sostenibilidad económica ha venido a quedar recogido en el artículo 22.4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el aplicable al caso de autos, en el que se dispone: " *La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística 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.*"

En relación con la exigencia del informe o memoria de sostenibilidad existe una jurisprudencia reiterada de este Tribunal Supremo, de la que se hace eco la sentencia de instancia, desde la sentencia de 30 de marzo de 2015, dictada en el **recurso** de casación 1587/2013, siendo de citar las posteriores 1428/2018, de 27 de septiembre, dictada en el **recurso** de casación 2339/2017 y de manera especial en la 1466/2018, de 4 de octubre, dictada en el **recurso** de casación 2976/2017 ( ECLI:ES:TS:2018:3395); e incluso sería de citar la sentencia de este Tribunal 63/2020, de 23 de enero, dictada en el **recurso** de casación 1136/2017, en que se impugnó la sentencia de la Sala de Las Palmas a que se hace referencia en la motivación de la sentencia que aquí se revisa ( sentencia 421/2016, de 18 de noviembre, dictada en el **recurso** 176/2013), **recurso** de casación que fue declarado concluso por pérdida sobrevenida de su objeto porque el Plan de Ordenación allí impugnado (de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Sector Turístico de San Bartolomé de Tirajana-Maspalomas-Costa canaria) había sido ya declarado nulo por sentencia firme de la Sala de Canarias confirmada por la de esta Sala Tercera 1512/2018, de 18 de octubre, dictada en el **recurso** de casación 2621/2017; nulidad fundada en cuestión diferente del debate aquí suscitado (allí lo fue por ausencia del informe en materia de costas); siendo anulado también este último Plan en la sentencia de la Sala territorial 338/2016, de 25 de julio, dictada en el **recurso** contencioso-administrativo 119/2013, al que se hace referencia en la anterior sentencia, nulidad fundada, entre otras causas, en la ausencia del informe o memoria de sostenibilidad económica.

Conforme a la mencionada jurisprudencia, la naturaleza y alcance de este informe o memoria se ha declarado que constituye una exigencia diferenciada del Estudio económico que tradicionalmente se ha venido exigiendo en la elaboración de los instrumentos del planeamiento, ahora recogido en la Legislación Autonómica. En este sentido hemos declarado, que ambas exigencias tienen por finalidad " *garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en (ése) [un ] Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.*" Ahora bien, no pueden confundirse ambos informes. El Estudio Económico-Financiero " *preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma [y] debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto.*" Por el contrario " *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.*"

Se pretende con dicho informe o memoria " *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... [y] 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.*" Incluso 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.*"

Así pues, con la exigencia del informe de sostenibilidad se trata de poner de manifiesto, ya desde la misma elaboración originaria de los instrumentos del planeamiento, la carga financiera que para las Administraciones



públicas –que puede no ser sólo la local– hayan de suponer las infraestructuras que se contemplen en el planeamiento para los nuevos sectores que hayan de incorporarse al **proceso** urbanizador o se vean afectados por las ya existentes. Se trata de servicios que pasarán, en su momento, a depender de las Administraciones públicas, que deberán sufragar su funcionamiento, costear tales instalaciones, con la indudable carga financiera que ello comporta. Pero es indudable también, que esa previa determinación en ese momento inicial de la tramitación del planeamiento no es una mera constatación de tales cargas financieras para las Administraciones, sino que como toda esa documentación que las normas imponen en la tramitación del procedimiento de elaboración de los instrumentos del planeamiento, la finalidad es que sobre ese conocimiento previsible de ese coste financiero, el planificador, la Administración con competencias para ello, pueda optar entre las varias posibilidades admisible; de justificar y motivar la opción más acorde a los fines públicos que sirven en esa actividad planificadora. No se trata, por tanto, de una mera exigencia formal, sino que puede afectar de manera decisiva en las determinaciones por las que, en definitiva, se opte a la hora de establecer las determinaciones del planeamiento, evitando una carga financiera para las Administraciones afectadas en un futuro cuando se complete la actividad urbanizadora.

Acorde a lo anterior, ya hemos dicho que, en la redacción aplicable al caso de autos, el informe de sostenibilidad se impone para todas las actuaciones de "transformación urbanística", respecto de lo cual ya declaramos en la antes mencionada sentencia de 30 de marzo de 2015, citada por la de instancia, que "Según el art. 14 de la Ley del Suelo, 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... 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 previsible hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta.>>"*

Pues bien, es precisamente en esta faceta donde se centra el debate del presente **recurso** de casación, en cuanto se argumenta por las partes recurrentes en sus respectivos escritos de interposición y, ya antes, en la instancia e incluso en la misma elaboración del Plan que se recurre, que por las peculiaridades del Plan aprobado no era necesario el informe o memoria de sostenibilidad en el caso de autos. En efecto, como se encarga de recordar la defensa de la Administración Autónoma en su escrito de interposición, ya en la misma elaboración del Plan de Teror se hizo referencia expresa (Volumen IV, referido a " Documentos de Ordenación Pormenorizada", en el documento referido a " Organización de la Ejecución Pública del Plan"; Apartado 8. " Sostenibilidad económica") a que por tratarse de un instrumento del planeamiento que "no ordena pormenorizadamente ningún ámbito de suelo urbano no consolidado ni sector de suelo urbanizable, ni prevé actuaciones de dotación...", no requería la elaboración del referido informe o memoria de sostenibilidad económica. Se añadía en esa argumentación que sería "el Plan Parcial que ordene pormenorizadamente cada una de las actuaciones de urbanización (sectores de suelo urbanizable y ámbitos de suelo urbano no consolidado) deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica. Estos instrumentos establecerán la ordenación pormenorizada de los usos productivos y definirán u ordenarán las infraestructuras y las dotaciones pudiéndose valorar con mayor detalle el impacto 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. Asimismo, deberá ponderar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos en el área objeto de ordenación. Dicho informe o memoria de sostenibilidad económica no sustituirá



*el pertinente estudio económico financiero que debe incorporarse obligatoriamente en todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, que demuestre la viabilidad económica de la ordenación detallada en un sector o ámbito concreto... Es decir, el PGOS no elude la elaboración del Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica a que se refiere el artículo 15.4 de la Ley del Suelo, sino que considera que para ello es necesario la ordenación pormenorizada de los suelos, que queda diferida por el propio Plan a los instrumentos urbanísticos de desarrollo."*

A la vista de esos razonamientos se debe tenerse en cuenta, de una parte, el mismo alcance de la exigencia legal; de otra, lo declarado por la Sala de instancia como cuestión de hecho. Y así, en relación con la primera de las cuestiones, no exige el precepto básico estatal que el informe o la memoria de sostenibilidad se imponga exclusivamente en aquellos instrumentos del planeamiento que comporten una "ordenación pormenorizada"; tan solo que se trate de instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación, con el alcance que ya se ha expuesto antes. Y en el sentido expuesto, la misma finalidad de estos informes o memorias deja sin justificar esas limitaciones en la medida que si se pretende, como ya se dijo, cuantificar los costes de mantenimiento de los servicios públicos necesarios para el crecimiento urbano, debe exigirse en los mismos instrumentos que contemplen dichos servicios que han de costear, en su momento, las Administraciones; lo cual no requiere limitarlos a los instrumentos de ordenación pormenorizada, sino en todos aquellos donde se contemple, con mayor o menor detalle, la instalación de tales servicios. Buena prueba de lo que se sostiene es que las sentencias en que se acoge como causa de nulidad la ausencia del informe o memoria de sostenibilidad están referidos a instrumentos de ordenación a nivel de planes generales de ordenación; porque, en definitiva, será el planeamiento general el que, con mayor o menor detalle, determine tales servicios que, en su caso, deberán ser concretados por el planeamiento de desarrollo.

Pero es que, además de lo expuesto y en segundo lugar a lo antes delimitado, debemos dejar constancia que la Sala sentenciadora, en su argumentación, sostiene que, en el supuesto concreto de autos, concurría esa circunstancia, porque desde el mismo momento que sostiene que es aplicable al Plan de Teror la misma fundamentación que se había sostenido para el Plan, también general, de la sentencia que se transcribe, se considera que existía dicha exigencia formal. Y así apreciado el debate debemos recordar que esa circunstancia constituye una situación de hecho por parte del Tribunal de instancia que ni ha sido expresamente cuestionada en casación ni, dada la finalidad y naturaleza del actual **recurso** de casación, es admisible, conforme cabe concluir de lo establecido en el artículo 87. Bis. 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Incluso cabe reseñar lo que hemos declarado en la antes mencionada sentencia 1466/2018, en relación con esta cuestión sobre la situación de hecho para la exigencia del informe de sostenibilidad, que "debió ser la Administración, ... la que, acreditada la ausencia del informe, procediera a analizar si el mismo, a la vista de las determinaciones concretas del instrumento de ordenación litigioso, resultaba 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 y contenido del plan para comprobar que existen actuaciones encuadrables en tales conceptos."

Así pues, debemos partir de las circunstancias del caso, a la vista de la generalidad de la cuestión delimitada como de interés casacional y, en concreto, que era preceptiva la elaboración del informe o memoria de sostenibilidad económica y, no obstante lo cual, fue omitido dicho informe. Y ello comporta, como acertadamente concluyó la Sala sentenciadora, que dicha omisión viciaba de nulidad radical al Plan aprobado, dado que, sin perjuicio de la polémica que se suscita al respecto por la doctrina, es lo cierto que la jurisprudencia constante de este Tribunal ha venido considerando que la omisión de informes como el que ahora nos ocupa, comporta dicho vicio, en la medida que, a la vista de la omisión de la información que dicho informe o memoria hubiera facilitado, las opciones discrecionales del planificador podrían haber sido diferentes o, en todo caso, esa omisión permite constatar que se han excluidos datos de hecho relevantes para las determinaciones del planeamiento, dejando si suficiente justificación y motivación las opciones acogidas en una decisión, siempre discrecional pero excluidas de la arbitrariedad cuando no encuentran suficiente motivación o se omite dicha motivación.

Conforme a lo expuesto debemos concluir que la exigencia del informe o memoria de sostenibilidad económica a que se refiere el artículo 22.4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015, constituye un trámite necesario para la aprobación de los instrumentos de ordenación que comporten actuaciones de transformación urbanística, en el sentido antes expuesto, vician de nulidad el correspondiente instrumento de planeamiento.

### **TERCERO. Fijación de la doctrina que se propone de la cuestión que suscita interés casacional objetivo.**

Lo razonado en el anterior fundamento comporta que la elaboración de un informe o memoria de sostenibilidad económica, en los términos exigidos en el artículo 22.4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado



por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá elaborarse en la tramitación de todos los instrumentos del ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, en los términos ya señalados en el anterior fundamento, con independencia del grado de generalidad de dichos instrumentos, siempre que contemplen la instalación de infraestructuras que deban sufragar o mantener las Administraciones públicas; debiendo declararse la nulidad de tales instrumentos cuando se omita la elaboración de dicho informe o memoria.

#### **CUARTO. Examen de la pretensión de las Administraciones recurrentes.**

Debiendo finalmente pronunciarnos sobre "*las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso*", conforme a lo establecido en el artículo 93. 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha de recordarse que dicha pretensión está centrada, ya en casación, en la revocación de la sentencia de instancia, con el argumento de que el Plan impugnado no requería la elaboración del informe o memoria de sostenibilidad económico, que fue el criterio sostenido por la Sala sentenciadora. Y así planteado el debate, conforme a lo que se ha razona en el fundamento segundo, no puede ser acogido, porque la sentencia recurrida en casación es plenamente acorde a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo.

#### **QUINTO. Costas procesales.**

No ha lugar a la imposición de las costas de este **recurso**, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** Fijar como criterios interpretativos del artículo 22. 4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el concluido en el fundamento tercero de esta sentencia.

**Segundo.** Desestimar el presente **recurso** de casación número 7649/2018 interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias y por el Ayuntamiento de Teror, contra la sentencia de 27 de abril de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria.

**Tercero.** No procede hacer concreta imposición de costas, conforme a lo razonado en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe **recurso**, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez

Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy

Inés Huerta Garicano Francisco Javier Borrego Borrego

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy**, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.