LA MEMORIA EN EL PLANEAMIENTO URBANO

SUMARIO: I. *La memoria justificativa de los planes en la normativa urbanística.*—II. *Valoración de la memoria como documento del plan urbanístico en la sentencia de 14 de octubre de 1977 (ponente:* RUIZ SÁNCHEZ, *Aranzadi 3850). Plan parcial de Cau Cuyas.*—III. *Consideración de la memoria en la sentencia de 28 de octubre de 1977 (ponente:* FERNÁNDEZ TEJEDOR, *Aranzadi 4367). Plan de ordenación de Carlet (Valencia).*—IV. *La memoria en la sentencia de 16 de junio de 1977 (ponente:* MARTÍN MARTÍN, *Aranzadi 3502). Remodelación del barrio de Orcasitas (Madrid):* 1.° La obligatoriedad de la memoria como parte del Plan y de la obligatoriedad del Plan. 2.° La memoria como determinante de los objetivos del Plan. 3.° La memoria como instrumento de control en el cumplimiento del Plan. 4.° La memoria como causa del negocio jurídico urbanístico.—V. *Otras variables que condicionan la operatividad de la memoria como elemento determinante en el planeamiento urbano.*

I

La parca consideración que el texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 hace de la memoria en los planes de urbanismo (1) ha sido objeto de estimables precisiones por tres pronunciamientos jurisprudenciales de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo hechos públicos en 1977. Dos de los fallos conectan la memoria con aspectos muy concretos, como son los aspectos económico-financieros del plan y el error de delineación, en el que la memoria es utilizada como punto de referencia hermenéutico para eliminar el error. La tercera de las sentencias, superando la limitada perspectiva de las dos primeras, conecta memoria y objetivos del plan y realiza un profundo y preciso análisis de la naturaleza jurídica de la memoria y de su contenido. Las precisiones que las tres sentencias realizan constituyen un valioso antecedente de la detallada regulación de que ha sido objeto la memoria en los planes de urbanismo en el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 26 de junio (2).

---

(1) El texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 considera la memoria de modo explícito, pero sin determinar su contenido, en los planes generales de ordenación, artículo 12-3, *a);* en los proyectos de urbanización, artículo 15-3, y en los planes de iniciativa particular, artículo 53. Es desconsiderada en los planes directores territoriales de ordenación, artículo 8.°; planes parciales de ordenación, artículo 13; programas de actuación urbanística, artículo 16; planes especiales, artículo 17, y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, artículo 71.

(2) Artículo 12, en referencia a los planes directores territoriales de coordinación; artículo 38, en los planes generales de ordenación; artículo 58, para los planes parciales; artículo 66, en conexión con los estudios de detalle; artículo 74, en los programas de ordenación urbanística; artículos 77 y 83, en relación con los planes especiales de protección y planes especiales de reforma interior y saneamiento; artículos 95, 96 y 97 para las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, y artículo 113 en los proyectos de delimitación de suelo urbano.

II

La Sentencia de 14 de octubre de 1977, ponente RUIZ SÁNCHEZ, *Aranzadi* 3850, toma como punto de referencia la impugnación por el Colegio de Arquitectos de Cataluña y Baleares de los términos en que fue aprobado el Plan parcial de iniciativa particular de Cau Cuyas, sector Norte, en el municipio de Montcada y Reixach, alegando, como fundamento del recurso contencioso ante la Audiencia Territorial de Barcelona, la oposición del Plan parcial al Plan de ordenación urbana de Barcelona y su comarca, aspectos terminológicos en la señalización de zonas edificables, oposición al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y omisiones formales, fundamentos que la Audiencia Territorial considera infundados, excepción hecha del problema formal conexo con la ausencia de justificación de los medios económico-financieros disponibles y afectos a la ejecución del Plan, ya que ni se justifica las garantías del cumplimiento de los compromisos a contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento ni entre el urbanizador y los propietarios de solares, aspectos que debieron constituir parte sustancial de la memoria del Plan y constituyen el fundamento para que la Audiencia Territorial anule el acta aprobatoria del Plan parcial. El Tribunal Supremo, de modo más preciso, en su considerando séptimo señala:

> «... la necesidad de establecer la distinción entre la fase de formación de un Plan parcial de ordenación urbana y su realización, y si en los artículos 10-2, *a)*, y 41-2, *d)*, *e)* y *f)*, dispone que los Planes parciales estarán integrados, entre otros, por la memoria justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberán quedar afectos a la ejecución del Plan, como los compromisos que hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios de solares, tal exigencia no puede estimarse cumplida con una simple manifestación abstracta de los medios que han de ser invertidos para la ejecución del Plan proyectado, ni aun siquiera se conceptúa suficiente con la aseveración de los posibles medios de que se disponga, pues lo que pretende dicha norma es que se conozca, de modo real y efectivo, las disponibilidades económico-financieras que han de ser afectadas a la finalidad concreta de realización del Plan, de modo que permita establecer una credibilidad en su proyección y efectividad futura como garantía de cumplimiento, en razón a las consecuencias y afecciones que un Plan de ordenación urbana conlleva, que sólo puede tener un equilibrado reflejo en la justi-

ficación documental de esos medios, no exhaustiva, pero sí lo suficientemente acreditativa de la solvencia precisa para hacer frente a lo programado, por ello las meras manifestaciones, no concretadas, carecen de efectividad en cuanto que tampoco se cumple con el presupuesto exigido por la norma de que queden afectos a esta finalidad concreta, lo que implica que no pueden ser utilizados ni aplicados a cualquier otro objetivo...»

La exigencia de precisión y explícita manifestación de medios que el considerando transcrito exige, como fehaciente garantía para la ejecución del Plan, llega al extremo de no admitir ser convalidado en la fase de apelación el defecto de contenido observado en la memoria, aun cuando en esta fase se había justificado documentalmente, según admite el mismo considerando séptimo, la solvencia económica en el patrocinio del Plan parcial y la precisa vinculación de los medios económico-financieros en proporción cuantitativa suficiente a los compromisos adquiridos. Sin embargo, esta indubitada constatación

«no obsta para que, no observadas en el momento de la formalización del Plan, se llegue a la consecuencia de revocar la sentencia apelada».

Con ello, y con base en el argumento justificativo de esta decisión, centrado en que no se desea quebrar la doctrina reiteradamente sentada por la Sala (3), se eleva la previa exigencia de la precisa y

(3) El considerando 6.° del Tribunal Supremo cita las siguientes sentencias en directa correlación con la problemática de la memoria como documento preceptivo de los planes urbanísticos:

— Sentencia de 4 de noviembre de 1972; ponente, MARTÍN DEL BURGO Y MERCHÁN; *Aranzadi*, 4.692; sobre modificación del plan parcial de ordenación urbana del sector noroeste de Gavá (Barcelona), modificación que es anulada por falta de memoria y estudio económico-financiero. El considerando 4.° de la sentencia de la Audiencia Territorial, acogido por el Tribunal Supremo, centra los motivos que avalan la exigencia de ambos documentos en los siguientes términos:

«El planeamiento para que obedezca al criterio realista que quiere nuestra ley, ha de asentarse sobre unas reales posibilidades económicas, para lo que aquélla exige —como documento esencial— un estudio de las etapas para realizar el plan y de los medios económicos financieros disponibles, en el parcial [art. 10, 2, *e*)], y memoria que debe integrar la documentación del "plan" y seguir su mismo régimen de elaboración.»

— Sentencia de 7 de junio de 1973; ponente, CORDERO TORRES; *Aranzadi*, 2.749; anulatoria del plan parcial de ordenación de la zona deportiva «Salas Bajas», de Salamanca, razonando el considerando 2.° del Tribunal Supremo la anulación de la Orden ministerial aprobatoria con los siguientes argumentos:

«Que "la memoria justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberán quedar afectos a la ejecución del plan" faltan en la documentación que integra el texto aprobado e impugnado, dada la envergadura de aquél, en relación con la minuciosidad con que el legislador —para evitar sorpresas perjudiciales a los intereses públicos como a los legítimos derechos privados afectados— puntualiza las exigencias en cada uno de los documentos que corroboran los extremos que debe comprender el plan (párrafos 1.° y 2.°

explícita manifestación de los medios afectos al Plan a la categoría de principio de orden determinante de la aprobación del Plan, sin permitir que opere el principio de economía procesal, a pesar de la contrastada subsanación posterior de los defectos imputados a la memoria.

III

La Sentencia de 28 de octubre de 1977, ponente FERNÁNDEZ TEJEDOR, *Aranzadi* 4367, realiza una sugerente exégesis del conjunto de componentes que integra la unidad Plan de urbanismo, haciendo radicar en la memoria el punto de referencia clave en la adecuada interpretación de los distintos elementos que componen el Plan. El conflicto de intereses que la sentencia resuelve tiene su origen en la omisión, en el plano de alineaciones del Plan de ordenación del municipio valenciano de Carlet, de la calle del Santo Cáliz afluente en la plaza del Caudillo de dicha localidad, omisión que ofrece base para que el propietario de un solar colindante a la calle presuntamente desaparecida, en la que concurre la circunstancia suplementaria de ser calle cerrada en uno de sus extremos, solicite ante el Ayuntamiento licencia para la construcción de un edificio sobre el solar del que es propietario

---

del art. 10 citado); ya que la "memoria justificativa" acompañada, lo es en cuanto a las necesidades u objetivos —loables ciertamente *in genere*— del plan; pero no en cuanto al desarrollo concretamente escogido para dar vida urbanística a la idea que lo impulsa, que es lo que pide la ley. Memoria justificativa de la ordenación sobre la que sólo se consignan indicaciones vagas de alcance más bien descriptivo, se reconoce que no se puede hablar de las etapas de realización —sin que valga la alegación del abogado del Estado, que es porque no va a haberlas—, ya que al silencio u omisión no puede dársele una interpretación basada en presunciones gratuitas y, sobre todo, se incurre en la omisión trascendental de no justificar los medios económico-financieros disponibles y los que deberán quedar afectos a la ejecución del plan...»

— La sentencia de 21 de enero de 1974 (ponente, SUÁREZ DE MANTEOLA; *Aranzadi*, 448) declara la conformidad a derecho de un plan parcial en Villabona (Guipúzcoa), justificando la reducción de la superficie de las viviendas previstas en el plan general. Avala el Tribunal Supremo su decisión en el entorno económico-social reflejado en la memoria, según el cual la superficie prevista inicialmente para las viviendas no se adecuaba a las características económicas del término municipal. La sentencia de 9 de marzo de 1974 (ponente, FERNÁNDEZ TEJEDOR; *Aranzadi*, 1.345) declara la nulidad del plan parcial de iniciativa particular, comprensivo de la zona norte de la avenida del Generalísimo Franco, entre las plazas de Calvo Sotelo y Pío XII, con base en carencia de memoria y ausencia de determinación de los medios económico-financieros afectos, concurriendo también la circunstancia de indeterminación en la personalidad de los promotores. Finalmente, la sentencia de 16 de mayo de 1975 (ponente, BOTELLA Y TAZA; *Aranzadi*, 3.248) ratifica la denegación de la aprobación inicial por el Ayuntamiento de Irún del plan parcial de iniciativa particular del polígono XXIII, subpolígono 6, denegación fundamentada en la carencia de memoria, como factor determinante, y entre otros defectos de fondo y forma. Las sentencias referidas compendian en notable medida los más recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la Memoria en los planes de urbanismo, con anterioridad a las sentencias objeto de comentario y a salvo de la sentencia de 23 de febrero de 1976 (ponente, AROZAMENA SIERRA; *Aranzadi*, 1.676), que hacemos objeto de consideración en la nota 14 de este trabajo.

y sobre la calle omitida en el plano de alineaciones. La denegación de licencia por la Corporación municipal, alegando error de alineación y ausencia de deseo por parte de la Corporación para que desapareciera la calle sobre la que se pretende construir, provoca la interposición por el solicitante de la licencia de recurso contencioso ante la Audiencia Territorial de Valencia, basando su pretensión procesal para la anulación del acuerdo municipal denegatorio de la licencia en el carácter ejecutivo que es predicable de todo Plan de urbanismo. La Audiencia Territorial, en sus considerandos, reconociendo el carácter ejecutivo del Plan de ordenación de Carlet (considerando segundo), remite para la apreciación del concreto problema suscitado (considerando cuarto) a la idea de que los Planes de urbanismo no admiten una interpretación que sólo considere parte de los elementos integrantes, y precisa que

> «los Planes de ordenación... constituyen un conjunto orgánico formado por todos los documentos que enumera el artículo 10 de la citada Ley del Suelo, uno de los cuales es el plano de señalamiento de alineaciones, que hay que compulsar cuando, como en el supuesto contemplado, da lugar a diversas interpretaciones, con los demás elementos constitutivos de la ordenación...».

Y con preciso punto de referencia en el plano de alineaciones, al producirse la circunstancia de que las líneas en rojo, delimitadoras de las manzanas, cruzan la entrada de la calle objeto del litigio, en contraste con el hecho de que en el plano de referencia figura citada la calle del Santo Cáliz junto con el resto de las denominaciones de vías urbanas integrantes del callejero, la Audiencia Territorial remite al hecho de que

> «... en el único documento justificativo de la nueva planificación, la memoria descriptiva no contiene ninguna mención a la supresión de la calle ni la cita, lo que hace con referencia a otras que prolonga o abre, y en el capítulo que titula "Descripción y dimensiones de las calles", al reseñar las modificaciones que experimentan, siguiendo el orden de los polígonos en que se hallan enclavadas, al llegar al polígono número 4, en la que se halla la del Santo Cáliz, se hace constar: "no afectado por el ensanche"...».

De los datos obtenidos con la remisión a la memoria del Plan, la Audiencia Territorial concluye señalando la improcedencia de estimar como supresión de una vía pública lo que no es sino un simple error de delineación, denegando validez al indicio que supone la línea en rojo delimitadora de alineaciones, cuando esta línea presenta la peculiaridad de «no abonada por la memoria descriptiva que la justifica».

El Tribunal Supremo, en su considerando primero, ratifica los considerandos de la Audiencia Territorial y reincidiendo en los «sólidos e irreprochables» criterios legales que inspiran la sentencia apelada justifica, en la discrepancia entre la documentación y los planos, que el

> «dar preferencia a las prescripciones literales de la memoria sobre las gráficas de un plano con líneas superpuestas es una forma racional y lógica de interpretación».

IV

La tercera y última Sentencia, de 16 de junio de 1977, ponente MARTÍN MARTÍN, *Aranzadi* 3502, se pronuncia en relación con la pretensión de la Asociación de Vecinos del Barrio de Orcasitas (Madrid) relativa al reconocimiento del derecho preferente de todos aquellos vecinos afectados por la cuarta fase del Plan parcial de ordenación de Orcasitas al acceso a las viviendas construidas. El hecho de que el Plan incidiera sobre una amplia y antigua zona de chabolas y que el sistema de actuación elegido fuera el de expropiación permite apreciar la problemática creada por la difícil equivalencia entre la indemnización en que podía traducirse el valor económico de las chabolas expropiadas y el posible costo de una vivienda para las familias afectadas por las expropiaciones. Como catalizador en la solución de este problema actúa la Asociación de Vecinos, que, ante la reticencia de la Administración para el reconocimiento del derecho de acceso preferente de los vecinos expropiados a las viviendas que se construyan en ejecución del Plan, interpone recurso contencioso ante la Audiencia Territorial de Madrid y sostiene, como pretensión procesal, el reconocimiento de este acceso preferente. El Tribunal, después de aclarar, como problema de fondo y a instancias de otro recurso contencioso interpuesto por un particular, titular de determinadas propiedades en el área comprendida en el Plan, y que es acumulado al formalizado por la Asociación de Vecinos, que la elección del sistema de actuación es facultad discrecional de la Administración, encuentra el punto de salida a la compleja problemática suscitada por la pretensión de la Asociación de Vecinos en la memoria del Plan y en el expreso reconocimiento del «carácter vinculante de la memoria del Plan», tesis sostenida y justificada en el largo y denso considerando séptimo de la sentencia de la Audiencia Territorial, que permite ser sistematizado en los siguientes puntos, comprensivos de los argumentos base que utiliza:

1.º La memoria es una parte del Plan, y la obligatoriedad del Plan implica la obligatoriedad del conjunto y de cada una de las partes. En este sentido, la primera parte del extenso considerando afirma:

«que bastaría poner de manifiesto la circunstancia de que referida memoria, por lo mismo que es parte de ese todo indiscriminado, constituido por el Plan, cuya obligatoriedad nadie discute, y en el que por mandato del apartado 2, *a)*, del artículo 10 de la Ley últimamente citada ha de insertarse, para afirmar, en acatamiento de la más estricta lógica, que si éste ha de ser vinculante en su totalidad, no podría tener eficacia esta obligatoriedad si no fueren idénticamente obligatorias y vinculantes todas y cada una de las partes esencialmente componentes de aquél, por lo mismo que dicho artículo 45 no limita, ni limitación alguna consiente, de este efecto a parcelas jurídicas, técnicas o materiales del planeamiento una vez aprobados, o a determinados o a específicos elementos constituyentes del mismo».

2.° La memoria determina los objetivos del Plan.

Desde esta perspectiva, el mismo considerando séptimo contiene el siguiente párrafo:

«... ningún órgano gestor puede, material ni jurídicamente, realizar, sin la existencia y determinación de un rumbo previamente fijado como propósito, meta o finalidad perseguida, qué es y en qué ha de consistir lo que se va a llevar a cabo, que precisamente es el cometido específico de aquélla y que, a todos los efectos, pone de relieve el *substratum* técnico y jurídico de ese programa o proyecto, justifica su razón de ser o sentido, sienta las bases de ejecución, especifica el modo en que ésta ha de producirse y acredita la disponibilidad material y jurídica de los medios legalmente exigidos como imprescindibles para el feliz éxito de lo que urbanísticamente es proyectado».

3.° Con base en la memoria es posible articular el control sobre el adecuado o inadecuado cumplimiento del Plan.

La trascendencia de la memoria es contemplada en este punto y en el mismo considerando con las siguientes palabras:

«... la inevitable y consiguiente trascendencia que es lo que de ella (la memoria) resulta, lo que en Derecho se va a tener en cuenta para que, adverada la realidad de lo previsto o lo que la Ley prevé, se determine la procedencia de ser aprobada la gestión futura, sin cuya aprobación ningún Plan puede ejecutarse válidamente ni, por supuesto, vincular ni siquiera a sus propios creadores, siendo secuela de lo dicho que no es posible degradar en

supuesto alguno el alcance y trascendencia de dicha memoria, ya que de hacerse se podría llegar a que, incluso, resultare viable lo que en manera alguna consiente por Ley viabilidad, como ocurriría de aprovechar un Plan debidamente aprobado, y consiguientemente de su memoria, para en su ejecución prescindir de lo en ésta trazado y variar la primitiva programación de la finalidad urbanística, habida cuenta de que esto podría implicar incluso efectiva incidencia en su supuesto de desviación de poder...».

4.° La memoria como causa del negocio jurídico urbanístico.

Planteamiento que es justificado con claridad en el párrafo final del considerando séptimo de la sentencia de la Audiencia Territorial:

> «Lejos de poder ser considerada tan repetida memoria como vehículo portador de simples activaciones subjetivas reveladoras del personal propósito del gestor, constituye la auténtica causa, en sentido jurídico, determinante de un elemento esencial del negocio jurídico urbanístico, y por lo mismo, y en el propio orden de cosas, el expediente y medio de más significativa potencia de auxilio a la hermenéutica para solucionar eventos, como el de autos, en el que se pone en evidencia la disconformidad entre lo efectivo y materialmente realizado y lo jurídicamente realizable, por cierto, imponiendo al intérprete la necesidad de que cualquier situación conflictiva o dudosa haya de ser resuelta conforme a las previsiones que del contexto de la memoria sean deducibles, porque, como va dicho, fueron ellas precisamente las que engendraron la aprobación y consiguiente obligatoriedad del Plan, ya que el amparo y protección que lo ejecutable ha de merecer por parte del acto aprobatorio presupone de modo inexcusable la certeza que tiene la autoridad llamada a producirlo de que el fin propuesto no ha de sufrir alteración alguna en su ejecución material, y que, por supuesto, son legalmente aptas y viables todas y cada una de las consignaciones preceptivamente incluibles de la memoria, a la que, por lo mismo, la Ley impone el requisito de "justificativa", expresión sinónima de obligado acreditamiento de adecuación de medios a propuestos fines, como los genéricamente referidos a la ordenación de etapas para realizar el Plan y de los medios económico-financieros disponibles, que deberán dejarse afectados a la ejecución del mismo.»

Con apoyo en los hechos concurrentes en el caso, el considerando octavo de la sentencia de la Audiencia Territorial, entra a examinar en qué medida el derecho al acceso a las edificaciones a construir en el área de acción de la cuarta fase del Plan parcial de Orcasitas fue establecido o previsto en la memoria. En este sentido la Audiencia Territorial llega a la conclusión de que hay que dar por cierto el reconocimiento en la memoria del derecho de acceso a las viviendas futuras, ya que, aunque no se establece de modo explícito este derecho, es deducible con claridad de la memoria cuando se programa el método de ejecución del Plan y se propone un sistema de actuación fraccionado que posibilite simultanear la acción expropiante sobre polígonos expropiados con el asentamiento de la población ubicada en el sector, tratando de evitar la necesidad de desplazamientos temporales, reconociendo implícitamente el derecho de sustituir lo ocupado por lo que antes de tal desocupación se fuera construyendo, y al calificar la memoria tales desplazamientos como «temporales», presupone un implícito reconocimiento de derecho de retorno a los vecinos implicados en el proceso. Este conjunto de circunstancias hace estimar al Tribunal que carecería de sentido el que se adoptara tan peculiar procedimiento y tan específicas cautelas en un tema de expropiación que, en la generalidad de los casos, no reconoce al expropiado más derecho que el de percibir indemnización a cambio de desocupar lo expropiado.

El Tribunal Supremo, en su considerando primero, acoge las tesis expuestas por la Audiencia Territorial, ratifica el reconocimiento de la pretensión de la Asociación de Vecinos de Orcasitas, estimando que «es una condición objetiva establecida en el Plan» y recapitulando sobre el significado y alcance de la memoria como «documento esencial del Plan», materializa el contenido de la memoria en los siguientes puntos:

> «... además de recoger apreciaciones técnicas, ha de contener las apreciaciones que configuren los rasgos del problema urbano: crecimiento, porvenir de los núcleos urbanos, perfil sociológico, económico y las previsiones que correspondan o deban establecerse con una razonada y previsible justificación».

Conjunto de factores que conducen al Tribunal Supremo a calificar la naturaleza de la memoria como compleja.

V

Las sentencias consideradas permiten apreciar las importantes precisiones que realizan a un tema carente de concreción en el Derecho positivo hasta la reciente publicación del Reglamento de planeamiento

aprobado por Real Decreto de 23 de junio de 1978. No obstante, en la última y más importante de las sentencias, que se sitúa en el nivel de ofrecer una síntesis conceptual sobre la memoria del planeamiento urbano, y precisamente ante la delimitación del contenido de la memoria que efectúa, expresada de modo sucinto, en el transcrito considerando primero del Tribunal Supremo, podemos plantear el interrogante de si el contenido de la memoria puede ser delimitado sólo con base en los puntos explicitados por el Tribunal Supremo, y si se puede considerar satisfactorio el que la memoria de un Plan de urbanismo se limite a recoger las apreciaciones técnicas y las variables que configuran los rasgos del problema urbano incorporando a ellas un razonado sentido prospectivo. Este limitado planteamiento parece estar conectado con la idea expresada en el considerando octavo de la Audiencia Territorial de que la memoria «constituye la auténtica causa, en sentido jurídico, determinante de un elemento esencial del negocio jurídico urbanístico», y en esta identificación de la memoria con la causa del negocio jurídico urbanístico, como desafortunada expresión del planeamiento urbano, radica la limitada perspectiva que pretende orientar el contenido de la memoria, que, como componente fundamental del planeamiento urbano, debería reflejar y justificar, no sólo factores que afectan a un negocio jurídico, sino ser expresión de los factores que definen el contenido del planeamiento urbano como función pública (4). Conexión conceptual que es consecuencia de las implicaciones comunitarias que provoca el proceso de planeamiento urbano, trascendencia comunitaria que supera, sin eliminarlo, el simple ámbito negocial y que exige el delicado equilibrio de operar con el respeto a la propiedad privada, delimitando el dominio público, y el efectivo contenido de la propiedad privada, y desde esta concreta perspectiva es exigible de la memoria algo más que aportaciones técnicas, porque las aportaciones que configuran el problema urbano debieran exigir la adecuada justificación de cada una de las medidas que el planeamiento urbano puede proponer, de tal modo el proceso de planeamiento pueda ser considerado como un proceso lógico y racional, como única base sobre la que se puede asentar la autoridad del planeamiento urbano, para que pueda racionalmente imponerse al complejo conjunto de intereses sobre los que incide, alterándolos, modificándolos y pudiendo implicar tanto la satisfacción de las expectativas derivadas del proceso de crecimiento como su radical eliminación. Situándonos a nivel de ejemplo, basta con considerar las consecuencias que puede tener para los propietarios afectados el hecho de variar el eje de una avenida, o lo que puede implicar la localización de una zona verde, sobre las propiedades en las que se pretende radicar y sobre las propiedades situadas en su entorno, o las consecuencias que para muchas instalaciones industriales, comerciales o de servicios, instaladas o en expectativa de instalación, puede tener el trazado de una red arterial o la concreción

(4) *Vid.* García de Enterría: *La organización del urbanismo*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid, 1977, pp. 12-13.

de los accesos a las autopistas. La magnitud de los intereses implicados en cada una de estas medidas parece justificar el que se razone, adecuada y satisfactoriamente, los motivos que avalan la opción adoptada y que provocan la eliminación de otras posibles alternativas, y esta razonable pretensión, exigible de todas y cada una de las opciones en que se materializa el planeamiento urbano (5), debiera encontrar adecuada inserción en la memoria del Plan, aportándole de este modo una nueva dimensión que contribuiría a delimitarla como el punto clave de referencia en la *ratio* del Plan urbanístico. Complementando la perspectiva de los propietarios privados afectados por el planeamiento urbano con las consecuencias que a nivel comunitario pueden tener las decisiones que los Planes urbanísticos patrocinan, no puede ignorarse, acudiendo también al ejemplo, que el limitado nivel de un Plan comarcal, como unidad operativa mínima para los Planes de ordenación de núcleos urbanos que alcanzan los 100.000 habitantes (6), y las opciones que postulan, puede implicar para los municipios en él comprendidos o su incorporación a los niveles de vida de la sociedad urbana o su mantenimiento en los niveles de una sociedad rural, sólo indirectamente beneficiada por la proximidad a un núcleo urbano desarrollado (7). En este sentido, basta considerar las distintas y opuestas consecuencias que puede tener el que en los municipios del área comarcal comprendida en un Plan de ordenación unos municipios sean calificados como zonas aptas para la localización de polígonos industriales o residenciales y otros municipios sean calificados como zonas verdes o de reserva natural, con las lógicas consecuencias en la revalorización de las propiedades fundiarias de las áreas calificadas como industriales o residenciales y la radical desvalorización de las propiedades situadas en los municipios afectados por

(5) En este sentido no debe pasar desapercibido que la equitativa distribución de plusvalías no se realiza a nivel de ninguno de los ejemplos mencionados y reduce su mínima operatividad a la reparcelación urbana.

(6) Los planes de urbanismo superan el ámbito del estricto término municipal en todos aquellos núcleos urbanos que alcanzan un determinado nivel de concentración poblacional y, al margen de las áreas metropolitanas, se puede apreciar la clara interrelación entre las decisiones urbanísticas de los municipios que superan los 100.000 habitantes y los municipios de su entorno, de tal manera que decisiones de política urbana del municipio más poblado afectan de modo positivo o negativo a los municipios del entorno, del mismo modo que decisiones urbanísticas de los pequeños municipios colindantes pueden provocar graves consecuencias sobre los municipios con mayor entidad poblacional, obstaculizando o imposibilitando accesos viarios, comprometiendo zonas residenciales o recreativas o desvirtuando la política de localizaciones fabriles o industriales... Ello obliga, como mínimo, a comarcalizar la política urbana y la planificación urbanística, como elemental exigencia fáctica, si no se quieren anular los efectos de la planificación urbana y sin ignorar que la comarcalización urbanística, como unidad básica, no puede hacer olvidar que el objetivo idóneo del planeamiento urbanístico está en la idea de ordenación del territorio, único punto de referencia que permitirá operar desde criterios de equilibrio poblacional, económico, ecológico..., incluso psicológico. La incipiente articulación de la instancia regional puede ser un eficaz acicate para la racionalización del urbanismo, al situar, entre la inmediata instancia municipal y la lejana instancia de los órganos administrativos centrales, la instancia regional como punto de referencia conexo con unos valores culturales, económicos y sociales con coherencia más acusada que la artificiosa instancia provincial.

(7) García de Enterría: *La organización del urbanismo*, *op. cit.*, pp. 13-14.

las áreas calificadas como zonas verdes o de reserva natural, contraposición de expectativas económicas que ni las limitaciones que gravan los aludidos mecanismos de distribución de plusvalías previstos en la normativa urbanística, ni los limitados mecanismos de gestión de los Planes, esencialmente orientados por medidas de autoridad, están en condiciones de resolver. También en este caso la memoria se erige en el idóneo punto de referencia para justificar cada una de las concretas opciones que definen el Plan y que, si no se justifican con exquisito rigor, no ofrece base sino para que los propietarios y municipios rurales implicados en el proceso de planeamiento identifiquen el Plan urbanístico con una especie de lotería que reparte calificaciones y localización de realizaciones públicas o privadas.

Con base en las consideraciones hechas como manifestación del acusado carácter comunitario que la planificación urbanística posee, para cuya apreciación basta con estimar que compromete en el tiempo el tejido urbano de las ciudades, condicionando el medio de vida de los ciudadanos, parece conveniente que la memoria sea considerada como punto de referencia para la satisfactoria justificación de las opciones urbanísticas de cada modelo de planeamiento, pasando a ser no sólo el punto de referencia importante en la hermenéutica de los Planes urbanísticos, sino la pieza clave del planeamiento urbano que, desde la motivación del Plan y con base en un nuevo esquema organizativo en la elaboración de los Planes que supere el limitado ámbito de participación conferida a los sectores extraadministrativos (8), conceda una idónea representación y participación a los sectores sociales

(8) Los preceptos que consideran la gestión del plan urbanístico no contribuyen a resolver de modo equilibrado los intereses contrapuestos y la medida de autoridad se erige en única alternativa frente al conflicto de intereses, como lógico corolario de un proceso de elaboración de los planes de urbanismo, que opera al exclusivo nivel de organismo administrativo, sin conceder la más mínima beligerancia a los sectores extraadministrativos, a salvo de la desacreditada técnica de la información pública (arts. 39 y 41 del texto refundido de 1976). En referencia a la virtualidad de la información pública como instrumento de posible participación de los sectores extraadministrativos en las decisiones en que se materializa el planteamiento urbano, no puede ser desconsiderada la apreciación de García de Enterría sobre la localización procedimental y la praxis que orienta este trámite administrativo:

> «La información pública llega muy tarde, cuando el plan está ya elaborado. Por consiguiente, no hay realmente ninguna garantía de que ese primer plan-proyecto que es objeto de aprobación definitiva sea reflejo de la necesidad colectiva, de la demanda social real existente... y tiende a convertirse en un puro trámite que además..., es casi lo corriente que los municipios anuncien, con muy buena intención, durante el mes de agosto para que la gente no se entere.»

García de Enterría: *La organización del urbanismo, op. cit.*, p. 21.

La dificultad de identificar la participación en el proceso urbanístico con la posibilidad prevista por los artículos 52-54 del texto refundido de 1976 de que los particulares puedan elaborar planes y proyectos urbanísticos, no requiere de mayores argumentos, especialmente en una comunidad social que sólo a partir de 1975 ha visto reconocido el elemental derecho a una autoorganización plural. Sobre el censitarismo en el proceso urbanístico, *vid. item*, García de Enterría, *op. cit.*, páginas 11-12. En conexión con el esperanzador proceso social que abre la actividad administrativa a la participación ciudadana como consecuencia del cambio de

implicados en la planificación urbana, de tal modo que confiera al Plan urbanístico la autoridad de la que actualmente carece (9).

Preciso es registrar en conexión con las ideas expuestas el salto cualitativo que implica el reciente Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, al dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 12, 3, *a)*, del texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y concretar el contenido de la memoria en las distintas categorías de Planes y normas urbanísticas. La detallada regulación de que se hace objeto a la memoria en la planificación urbana, obligándola a concretar los factores más relevantes sobre los que se articula cada Plan (10), a describir (11),

---

coyuntura política iniciado en 1975, *vid.* ARIÑO ORTIZ: *Democracia y Administración* (notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 147-175.

(9) Muestra significativa y cumplida de la carencia de autoridad de los planes puede encontrarse en el documentado estudio de GÓMEZ FERRER: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, 1971, y las precisas apreciaciones que en este trabajo realiza su autor sobre la transacción entre la Administración y los más relevantes intereses económicos privados implicados en el planeamiento, mecanismo transaccional que obliga a matizar, aun en la actualidad, la entidad de la planificación urbana como función pública (*vid. op. cit.*, pp. 166-168 y 256).

(10) *Vid.* como muestra significativa el artículo 12-1 del mencionado Reglamento, que, en su apartado *a)*, determina el preceptivo contenido que habrá de tener lo que denomina la «información básica», como primero de los puntos a cubrir por la Memoria, contenido que estructura en los seis siguientes puntos, cuyas peculiaridades y connotaciones precisa:

— Características naturales del territorio.
— Aprovechamiento de que es susceptible el territorio afectado.
— Usos, actividades e infraestructuras básicas en él localizadas.
— Incidencia de la legislación específica del carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses, defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter.
— Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones sobre su evolución.
— Obras que estuvieran programadas en referencia a la política que pueda influir en el desarrollo estructural del territorio, en especial las previstas en el Plan Nacional de Ordenación y en la planificación económica de la Administración del Estado, Local o Institucional.

Los aspectos informativos son igualmente considerados por el artículo 38, en referencia a los planes generales municipales de ordenación; artículo 58, *b)*, para los planes parciales; artículo 74, en los programas de actuación urbanística; artículo 77, para los planes especiales; artículos 96 y 97, para las normas subsidiarias, y artículo 103, para los proyectos de delimitación de suelo urbano.

La obligada concreción de «información básica» en cada una de las categorías de planes constituye, sin duda, un claro instrumento para armonizar cada plan en su contexto y correlacionar, sin distonías, los distintos planes y las distintas iniciativas, públicas o privadas, en el planeamiento urbano.

(11) Los preceptos mencionados en la nota anterior prestan también adecuada atención a la necesaria descripción en la Memoria de los objetivos propuestos por cada plan o norma urbanística, y desde la obligada concreción y descripción de los objetivos permiten establecer la precisa coherencia entre los elementos fácticos y los factores teleológicos que orientan planes y normas. En este sentido es significativo el artículo 58, que en referencia a los planes parciales dispone:

> «La Memoria de los planes parciales habrá de justificar la adecuación de la ordenación a las directrices del planeamiento de rango superior que desarrolle, demostrando su coherencia interna, la correlación entre la información y los objetivos del plan con la ordenación propuesta, así como las posibilidades de llevar a la práctica sus previsiones dentro de las etapas previstas para su ejecución.»

determinar (12) y justificar (13) la alternativa planificatoria y los instrumentos utilizados, no sólo impedirá el que se pueda pretender hacer pasar como Planes urbanísticos iniciativas, particulares o públicas,

---

(12) En un loable afán de perfección para el planeamiento urbano, resulta curiosa la preceptiva inclusión en la Memoria de la «determinación de los instrumentos de planificación requeridos para el desarrollo de las previsiones del plan», concediendo plena beligerancia a la distinta sistemática entre objetivos e instrumentos y ofreciendo para la interpretación y efectiva realización del plan precisos puntos de referencia. *Vid.* artículo 12-1, apartados *d)* y *e)*.

(13) En la justificación de la alternativa planificatoria elegida se encuentra la mayor aportación de los preceptos del Real Decreto de 23 de junio de 1978, especialmente cuando se llega al nivel del apartado *c)* del artículo 12-1 a exigir para los planes directores territoriales de coordinación el

> «examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas posibles con base en los criterios y objetivos propuestos».

Exigencia que contribuye a aportar al planeamiento urbano una reflexiva racionalidad, de la que ha carecido, y en la que radica un importante factor para la recuperación de la perdida autoridad de la planificación urbanística.

En la misma línea, el artículo 38, en sus apartados 4, 5 y 6, impone a los planes generales municipales:

> «4. Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas.
> 5. Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta.
> 6. Justificación razonada del sistema de ponderación empleado para la elección de los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio.»

Los elementos de control que la concreción de estos extremos introducen en los planes generales municipales permiten sostener que el proceso de planeamiento urbano entra en una fase de racionalidad con preciosos instrumentos de control sobre unas decisiones planificatorias que, de modo benévolo, sólo podían ser calificadas como carentes de motivación.

La misma tónica se mantiene en referencia a los planes parciales, condicionados en su justificación por su correlación con otros planes de rango superior y por la precisa motivación de las alternativas propias que desarrollan. Desde esta perspectiva cabe recordar el tenor del artículo 58-1, ya transcrito, al determinar el contenido de la Memoria en los planes parciales. Abundando en estos extremos, el apartado 2.° del mismo precepto, en su punto *a)*, dispone que la Memoria se referirá a los siguientes extremos:

> «Justificación de la procedencia de su formulación en relación con el programa del plan general o del plan de etapas del programa de actuación urbanística que desarrolle, o de su conveniencia y oportunidad si desarrollan las determinaciones contenidas en una norma subsidiaria del planeamiento.»

Y el punto *d)* del mismo apartado 2.°, finalmente, exige, como contenido de la Memoria en los planes parciales.

> «examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas que pudieran plantearse por la extensión y entidad del plan y justificación de la que resultase elegida. Habrá de acreditarse que la solución propuesta constituye una unidad funcional perfectamente conectada con las áreas colindantes mediante la adecuada relación con su estructura urbana».

En las mismas ideas se abunda en el artículo 74-1, *a)*, al concretar el contenido de la documentación de los programas de actuación urbanística y disponer que contendrá:

> «Memoria que refleje la información urbanística a utilizar, y en la que habrán de exponerse las razones que hayan aconsejado la formulación del programa de actuación urbanística, la relación

carentes de la más mínima base argumental justificativa de la opción urbanística que tratan de patrocinar, sino que podrá contribuir a racionalizar el proceso urbanístico y conferirle, desde la necesaria valoración y ponderación de las alternativas urbanísticas que en cada caso se ofrezca, el prestigio del que, como hemos señalado, ha carecido, erigiendo de este modo la memoria en punto clave en la hermeneusis del planeamiento urbano y corrigiendo, desde el preciso contenido de la norma positiva, la peligrosa carencia de uniformidad jurisprudencial que relativizaba aportaciones jurisprudenciales como las que han sido objeto de este comentario (14).

Angel SÁNCHEZ BLANCO

---

de las previsiones del programa con las del plan general municipal y la justificación de las determinaciones que en aquél se concluyen.»

La «justificación» de las medidas que se postulan, como matriz de la Memoria del planeamiento urbano, se deja sentir, con igual fuerza, en los artículos 77-2, *a)*, y 83-4 para lós planes especiales; artículos 95-97, para las normas complementarias y subsidiarias, y artículo 103-1, *a)*, para los proyectos de delimitación del suelo urbano.

(14) Significativa es, en este sentido, la sentencia de 23 de febrero de 1976, ponente, AROZAMENA SIERRA, *Aranzadi* 1.676, tan próxima en el tiempo a las sentencias objeto de este comentario. En esta sentencia, y a propósito del otorgamiento por el Ayuntamiento de Zarauz (Guipúzcoa) de una licencia de construcción que parecía evidenciar contradicción entre los diversos documentos constituyentes del plan de ordenación de la villa, el Tribunal Supremo, en el considerando 4.° de la sentencia, afirma que la

«contradicción entre las determinaciones contenidas en los documentos del plan, solucionable, en caso de concurrencia irreconciliable de documentos, asignando un objeto específico a cada uno de los textos en función de su carácter y haciendo prevalecer la determinación de aquel documento del plan al que corresponde establecer la regla de que se trate, solución que, en caso de contradicción entre criterios de la memoria y los planes de ordenación o las ordenanzas, debe resolverse dando preferencia a los planes de ordenación y a las ordenanzas, y en el evento de contradicción irreconciliable entre planos y ordenanzas en materia de que lo era objeto del apartado *e)*, 1), del artículo 10 de la Ley de 12 de mayo de 1956, se resolverá la concurrencia a favor de la ordenanza...».