

## LA MEMÒRIA JUSTIFICATIVA EN EL CONTROL JUDICIAL DE LA DISCRECIONALITAT ADMINISTRATIVA DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Miquel Pons Portella\*

A Rafel Portella Moll, *prevere, in memoriam.*

### Resum

La memòria justificativa és un document en el qual el planificador urbanístic argumenta les raons per les quals ha decidit donar una determinada configuració a l'ordenació d'un territori. Es tracta d'un element que ha de formar part de la majoria d'instruments de planejament des de finals del segle XIX ençà, encara que no ha estat fins la dècada del 1970 que, amb una importància creixent, la jurisprudència de l'ordre contenciós administratiu l'ha pres com a referència bàsica a l'hora d'enjudiciar i controlar la discrecionalitat de l'Administració en el disseny i l'execució del planejament urbanístic. La legislació també s'ha fet ressò d'aquesta doctrina, de tal manera que s'ha generalitzat l'exigència de la memòria com a element essencial de qualsevol instrument de planejament i se n'ha pretès, a més, l'especialització, per tal que tots els interessos a què ha de servir l'ordenació urbanística trobin la seva deguda justificació. És per tots aquests motius que la inexistència, la insuficiència o la defectuositat de la memòria justificativa ha donat i dona lloc, encara avui, a l'anul·lació d'instruments de planejament precisament per no gaudir de la motivació que han de tenir totes les decisions administratives discrecionals com a garantia enfront de l'arbitrarietat de l'Administració.

Paraules clau: dret urbanístic; instruments de planejament; memòria justificativa; discrecionalitat administrativa.

### THE JUSTIFICATION REPORT IN THE LEGAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN URBAN PLANNING

To Rafel Portella Moll, *presbyter, in memoriam.*

### Abstract

*The justification report is a document in which an urban planner outlines their reasons for deciding on a specific layout in the plan for a particular area. It has been a feature of most planning instruments since the end of the 19th century, although it was not until the end of the 1970s, as it grew in importance, that contentious-administrative case law took it as the basic reference for judging and controlling the discretion of public administrations in designing and implementing urban plans. Legislation has also reflected this doctrine, to the extent that the inclusion of such a report has become a general requirement as an essential part of any planning instrument. Moreover, the aim has been to make it more specialised, so all the interests that urban planning has to serve may find their due justification. For all the above reasons, the absence of a justification report or the presence of an inadequate or faulty report has led, and still leads, to the annulment of planning instruments, precisely because they lack the justification that all discretionary administrative decisions must have to guard against administrative arbitrariness.*

*Keywords: urban planning law; planning instruments; justification report; administrative discretion.*

\* Miquel Pons Portella. Advocat. Graduat en dret, itinerari de dret públic, per la Universitat Pompeu Fabra. Màster en Advocacia per la Universitat Oberta de Catalunya, [m\\_p\\_portella@hotmail.com](mailto:m_p_portella@hotmail.com).

L'autor vol fer constar el seu agraïment al Dr. Enric Argulló i Murgadas i al Dr. Josep Ramon Barberà i Gomis pels seus consells i suggeriments durant l'elaboració del present treball.

Article rebut el 3.04.2016. Avaluació cega: 1.9.16 i 7.9.2016. Data d'acceptació de la versió final: 21.10.2016.

**Citació recomanada:** PONS PORTELLA, Miquel. «La memòria justificativa en el control judicial de la discrecionalitat administrativa del planejament urbanístic». *Revista catalana de dret públic*, núm. 53 (desembre 2016), p. 135-162, DOI: [10.2436/rcdp.i53.2016.2820](https://doi.org/10.2436/rcdp.i53.2016.2820).

## Sumari

### 1 Introducció

### 2 La memòria justificativa: desenvolupament legal històric

#### 2.1 Del Reglament de la Llei d'eixample del 1864 al Reglament d'obres, serveis i béns municipals del 1924

#### 2.2 La Llei del sòl del 1956

### 3 El cas *Plaza de la Memoria Vinculante*: la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de dia 16 de juny de 1977

#### 3.1 Breu referència de la situació anterior

#### 3.2 Els antecedents del cas

#### 3.3 L'innovador raonament de la sentència: el reconeixement del «caràcter vinculant» de la memòria justificativa

### 4 L'impacte de la jurisprudència *Plaza de la Memoria Vinculante*

#### 4.1 La primerenca recepció de la nova jurisprudència

##### 4.1.1 En l'àmbit judicial

##### 4.1.2 En l'àmbit legislatiu: el Reglament de planejament del 1978

##### 4.1.2.1 L'estudi econòmic i financer i els nous documents justificatius

#### 4.2 La consolidació de la jurisprudència durant els anys 1990

#### 4.3 El marc normatiu vigent després de la Sentència constitucional núm. 61/1997

##### 4.3.1 El cas català: el TRLUC 2010 i el Reglament del 2006

### 5 El règim jurídic vigent

#### 5.1 L'actual model de motivació dels instruments de planejament: generalització i especialització

#### 5.2 La casuística tractada per la jurisprudència

##### 5.2.1 Inexistència de la memòria justificativa

##### 5.2.2 Insuficiència de la memòria justificativa

##### 5.2.3 Defectuositat de la memòria justificativa: la seva «virtualitat interpretativa» i la seva relació amb la realitat

#### 5.3 La conseqüència jurídica de la motivació incorrecta

### 6 Conclusions

### 7 Bibliografia

## 1 Introducció<sup>1</sup>

La discrecionalitat comença allà on acaba l'arbitrarietat<sup>2</sup> i allò que distingeix una de l'altra és la motivació.<sup>3</sup> Quan l'Administració, fent ús d'una de les potestats discrecionals que li atribueix l'art. 103.1 CE per a una millor gestió dels interessos públics,<sup>4</sup> pren partit per una determinada opció i ho justifica raonadament, permet al ciutadà conèixer i discutir, si escau, els motius que l'han portat a prendre aquella decisió. S'evita així caure en l'arbitrarietat que suposaria que l'Administració escollís una entre diverses possibilitats sense cap raó aparent, basant-se únicament en la seva pròpia voluntat: *sit pro ratione voluntas*, com afirma des d'antic la jurisprudència.<sup>5</sup> La interdicció de l'arbitrarietat és, en efecte, un dels principis que garanteix la CE en l'art. 9.3, el qual permet distingir entre «discrecionalitat legítima» i «arbitrarietat prohibida».<sup>6</sup>

El planejament urbanístic és, segons la doctrina, «*la más discrecional de todas las potestades administrativas*».<sup>7</sup> Aquesta posició ha estat corroborada per la jurisprudència en afirmar, per exemple, que un pla urbanístic és una «*decisión eminentemente discrecional*»<sup>8</sup> o en destacar el «*carácter ampliamente discrecional del planeamiento*».<sup>9</sup> Tot i que aquesta realitat, plenament volguda pel legislador,<sup>10</sup> és imprescindible en la mesura que el disseny d'un model urbà requereix la conjugació de múltiples factors, jurídics i no jurídics, i la utilització

1 Les abreviatures que s'utilitzaran a partir d'ara són les següents:

- art.: article/s.
- BOE: *Butlletí Oficial de l'Estat*.
- CE: Constitució espanyola del 1978.
- DOGC: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.
- FJ: fonament/s jurídic/s.
- LJCA: Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (BOE, núm. 167, de 14 de juliol de 1998, pàg. 23516-23551).
- LPACAP: Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (BOE, núm. 236, de 2 d'octubre de 2015, pàg. 89343-89410).
- NS: normes subsidiàries.
- pág.: pàgina/es.
- PGOU: pla general d'ordenació urbana.
- POUM: pla d'ordenació urbana municipal.
- STS: sentència del Tribunal Suprem.
- TRLS 1976: *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana* (BOE, núm. 144, de 16 de juny de 1976, pàg. 11755-11769).
- TRLS 1992: *Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana* (BOE, núm. 156, de 30 de juny de 1992, pàg. 22238-22274).
- TRLS 2008: *Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refós de la Ley de sòl* (BOE, núm. 154, de 26 de juny de 2008, pàg. 28482-28504).
- TRLS 2015: *Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refós de la Ley de sòl i rehabilitació urbana* (BOE, núm. 261, de 31 d'octubre de 2015, pàg. 103232-103290).
- TRLUC 2005: *Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Text refós de la Llei d'urbanisme* (DOGC, núm. 4436, de 28 de juliol de 2005, pàg. 23360-23398).
- TRLUC 2010: *Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Text refós de la Llei d'urbanisme* (DOGC, núm. 5686, de 5 d'agost de 2010, pàg. 61305-61418).

2 DESDENTADO, 1997, pàg. 147.

3 FERNÁNDEZ, 1991, pàg. 106; DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 41; DESDENTADO, 1997, pàg. 360. Vegeu també la STS, 3a, 14.07.2000 [RJ\2000\7010]: «*la actuación de una potestad discrecional se legitima explicitando las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad, pues, en suma, la motivación de la decisión es el medio que hace posible diferenciar lo discrecional de lo arbitrario*» [FJ 3].

4 SANTAMARÍA PASTOR, 2009, volum I, pàg. 338-339.

5 STS, 3a, 13.07.1984 [RJ\1984\4673], considerant 13. Citada per FERNÁNDEZ, 1991, pàg. 106-107.

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, 2008, tom I, pàg. 487. Vegeu també FERNÁNDEZ, 1992, pàg. 525-526.

7 FERNÁNDEZ, 1992, pàg. 526. Vegeu també DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 44.

8 STS, 3a, 13.02.1992 [RJ\1992\2828], FJ 4.

9 DESDENTADO, 1997, pàg. 339. Vegeu la jurisprudència citada a la nota al peu núm. 239.

10 SANTAMARÍA PASTOR, 2009, volum I, pàg. 338: «*la discrecionalidad no puede entenderse, como era frecuente antaño, como la consecuencia de una laguna de la ley, cuyo silencio hacía entrar en juego la libertad de la Administración, sino como el resultado de una decisión deliberada: la Administración posee potestad discrecional no porque la ley calle, sino porque la ley quiere*».

de nombrosos criteris de selecció,<sup>11</sup> l'àmplia discrecionalitat de què gaudeix l'Administració quan exerceix les seves potestats urbanístiques obliga a extreure totes les cauteles per tal de no caure en l'arbitrarietat dels poders públics que prohibeix l'al·ludit art. 9.3 CE. Com ha afirmat reiteradament la Sala Tercera del Tribunal Suprem, «en el ejercicio de [la] potestad discrecional [de planejament urbanístic], como presupuesto de legitimación, se han de explicar las razones que determinan la decisión. Y esta justificación ha de hacerse con criterios de racionalidad expresados en la memoria. Sólo así podremos diferenciar la discrecionalidad de la pura arbitrariedad».<sup>12</sup> Així doncs, l'exercici de la potestat de planejament requereix, amb major raó atesa l'amplitud de la seva discrecionalitat intrínseca, la motivació que de fet ha de caracteritzar tots els actes administratius discrecionals [art. 35.1 i) LPACAP] i que en aquest cas compta amb un vehicle d'expressió privilegiat: la memòria justificativa.

Partint d'aquestes premisses, en aquest treball s'analitza el paper que ha tingut històricament i que té actualment la memòria justificativa en el control judicial de la discrecionalitat que les administracions públiques despleguen en exercir la seva potestat de planejament urbanístic. Després de delimitar el concepte de «memòria justificativa» i d'examinar la seva evolució al llarg de la història, s'entra en l'estudi de la jurisprudència contenciosa administrativa que —des de la dècada dels anys 1970— ha utilitzat aquesta memòria com a instrument bàsic per a l'enjudiciament de la discrecionalitat del planejament urbanístic. A partir de tot aquest bagatge jurisprudencial, degudament valorat per l'escassa doctrina científica que l'ha tractat, es defineix el règim jurídic actual de la memòria justificativa en l'ordenament urbanístic espanyol, posant també l'accent en els nous documents —estudi econòmic i financer, informe de sostenibilitat econòmica, avaluacions ambientals...— que l'han d'acompanyar segons la moderna normativa. Seguidament es classifiquen les situacions més habituals a què dona lloc la falta (o no) de motivació dels instruments de planejament i les seves conseqüències jurídiques, qüestió de capital importància com han posat de manifest tant la doctrina com la jurisprudència.

## 2 La memòria justificativa: desenvolupament legal històric

### 2.1 Del Reglament de la Llei d'eixample del 1864 al Reglament d'obres, serveis i béns municipals del 1924

Si bé la *Ley fijando las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de poblaciones* porta data del 29 de juny de 1864, l'eixample de les dues grans ciutats espanyoles —Madrid i Barcelona— s'havia dut a terme abans que existís una norma general reguladora d'aquesta activitat urbanística.<sup>13</sup> Era una llei liberal, però tingué un reduït impacte urbanístic perquè el seu propòsit bàsic era, per una banda, donar resposta al dèficit d'habitatges que patien aleshores les grans concentracions urbanes i, per l'altra, descongestionar la sobresaturació demogràfica de les ciutats que encara romanien emmurallades. Així les coses, el *Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche de las poblaciones de 29 de junio de 1864*, aprovat per Reial decret

11 SILVA LÓPEZ, 2010, pàg. 113-114. Vegeu la doctrina i la jurisprudència citades a la nota al peu núm. 3. És ben interessant, així mateix, la següent reflexió teòrica efectuada per la Sala Tercera del Tribunal Suprem en la Sentència de 27 d'octubre de 2015 sobre el PGOU de Marbella (Màlaga) [RJ\2015\5581]: «con el urbanismo se pretende el diseño de la ciudad, considerada esta desde una perspectiva integral, tratándose tal diseño de una técnica interdisciplinar en la que intervienen diversos expertos, tales como, entre otros, arquitectos, ingenieros, economistas, sociólogos, etc.; sin embargo, la intervención de los juristas se nos presenta como relevante y esencial, por cuanto, si bien el urbanismo refleja y representa determinadas opciones políticas, en el marco de una amplia participación ciudadana, lo cierto y verdad es que toda esa actuación integral debe de ser ubicada en el marco del ordenamiento jurídico en vigor. Obvio y conocido es que tal ordenamiento —en sus diversos ámbitos competenciales— ha habilitado a la Administración pública competente (fundamentalmente, local y autonómica) para el ejercicio de la potestad de planeamiento con la expresada finalidad de la configuración de las ciudades, tratándose, pues, de una potestad que se ubica —y parte de— el respecto al principio de legalidad, si bien se caracteriza por una gran dosis de autonomía política y discrecionalidad técnica. Dicho de otra forma, el diseño de la ciudad —la articulación de las técnicas urbanísticas que contribuyen a ello— no resulta posible sin la integración de tres elementos esenciales: el respeto a la legalidad vigente, la autonomía política —fundamentalmente local— y la discrecionalidad técnica. Como siempre se ha expresado debemos situarnos en una situación de tensión jurídica entre la discrecionalidad del planeamiento y su límite, o línea roja infranqueable, que sería la de arbitrariedad de su ejercicio o, incluso, la de la desviación de poder» [FJ 9].

12 STS, 3a, 26.02.2010 [RJ\2010\4108], FJ 4.

13 REVILLA, 2001, pàg. 94.

de 25 d'abril de 1867,<sup>14</sup> és la norma urbanística on apareix per primera vegada la noció de «memòria». D'acord amb l'art. 5, en efecte, el «*proyecto de ensanche*» havia de constar d'una memòria, un pla general i un pla econòmic. Idèntic en la seva factura —tot i algunes minúcies tipogràfiques— és l'art. 5 del *Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche de las poblaciones de 22 de diciembre de 1876*, aprovat per un Reial decret de 19 de febrer de 1877<sup>15</sup> després que la Llei d'eixample del 1864 hagués estat modificada per Llei de 22 de desembre de 1876.<sup>16</sup> Ambdues disposicions dissenyaven la memòria com un document que havia de justificar, en primer lloc, els «*proyectos de ensanche*» des de múltiples punts de vista: geologia, topografia, meteorologia, mortalitat, demografia... eren matèries de què necessàriament havia de tractar el document. En segon lloc, la mateixa memòria també havia de contenir una minuciosa «*descripción general del ensanche*», els trets fonamentals de la qual descripció estaven predeterminats en el mateix art. 5.1.

El Reglament de la Llei general d'obres públiques de 18 d'abril de 1877, aprovat per Reial decret de 6 de juliol de 1877,<sup>17</sup> menciona molt de passada la memòria —i sense entrar a descriure-la— en demanar-la com a document dels projectes d'obres [art. 6.1] i dels avantprojectes d'obres no compreses en els plans de l'Estat [art. 9].

Tot i la diversitat de les matèries, la *Ley de 10 de enero de 1879 sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública* tenia un cert contingut urbanístic en regular [art. 45-54] la reforma interior de les poblacions.<sup>18</sup> El seu Reglament, aprovat per Reial decret de 13 de juny de 1879,<sup>19</sup> conté un precepte molt interessant que configura la memòria en uns termes força actuals. Es tracta de l'art. 79, que, després de regular la documentació que han de reunir els projectes d'obres municipals de millora, sanejament i eixample interior que menciona l'art. 78, estableix que «*en la Memoria explicativa se hará detalladamente la descripción de las obras proyectadas, justificando su necesidad para el objeto de su construcción, así como la de la ocupación de las fincas que hubieren de expropiarse para realizarlas*». Noti's com aquesta «memòria explicativa» del 1879 ja havia de contenir, en la línia de la moderna jurisprudència, la justificació de la necessitat de l'obra projectada i, en especial, de l'ocupació de les finques que haguessin d'ésser expropiades.

Mentre que fins ara les al·lusions a la memòria s'havien fet sempre en normes de rang reglamentari, la *Ley de 18 de marzo de 1895 de Saneamiento y Mejora Interior de las poblaciones*<sup>20</sup> elevà la necessitat d'aquest document a nivell legal: en efecte, l'art. 17.A d'aquest text exigia que els projectes de sanejament o millora anterior constessin d'una «memòria descriptiva». L'art. 30.1r del Reglament d'aquesta Llei, aprovat per Reial decret de 15 de desembre de 1896,<sup>21</sup> regulà d'una forma extraordinàriament detallada el contingut d'aquesta «memòria descriptiva». Just amb les primeres ratlles del precepte, però, ja queda clar que aquesta nova normativa segueix la tendència inaugurada per l'art. 79 del Reglament de la Llei d'expropiació forçosa del 1879: «*se examinará extensamente la conveniencia y necesidad de la obra proyectada, entre las varias que pudieran proponerse, haciendo una descripción detallada de la misma, y su enlace con las existentes de igual género, así como de la extensión superficial que necesita ser expropiada*». A partir d'aquí segueix una llarga relació amb tots els extrems que ha de preveure aquest document, però és que fins i tot s'estipula amb quin tipus de tinta i sobre quina classe de paper s'ha d'escriure [art. 36] i de quina manera s'ha de presentar [art. 40].

14 LORA-TAMAYO VALLVÉ, 2007, pàg. 139-140.

15 *Gaceta de Madrid*, núm. 52, 21 de febrer de 1877, pàg. 484-486.

16 REVILLA, 2001, pàg. 102.

17 *Gaceta de Madrid*, núm. 188, 7 de juliol de 1877, pàg. 49-54.

18 REVILLA, 2001, pàg. 105.

19 *Gaceta de Madrid*, núm. 175, 24 de juny de 1879, pàg. 847-851. L'art. 2 d'aquest Reglament conté una referència implícita a la memòria en remetre's a la documentació exigida per l'art. 2 del Reglament de la Llei general d'obres públiques del 1877.

20 *Gaceta de Madrid*, núm. 80, 21 de març de 1895, pàg. 1043-1045.

21 *Gaceta de Madrid*, núm. 355, 20 de desembre de 1896, pàg. 1109 i següents. L'art. 24 defineix la memòria amb què s'ha de sol·licitar autorització al Ministeri de la Governació per formar un dels projectes d'obres que preveu el mateix Reglament: «*la Memoria deberá redactarse con claridad y precisión suficiente para justificar la necesidad de la obra que se propone, desarrollando el pensamiento que domine en el peticionario para emprenderla y llevarla a término, extensión que piensa dar a la misma, ventajas que con ella ha de reportar a la población y fincas a que podrá afectar*».

Al llarg dels darrers anys del segle XIX i els primers del XX no hi hagué novetats substancials en l'àmbit de l'ordenament urbanístic i, de fet, durant la dictadura del general Primo de Rivera tampoc no es van produir innovacions significatives, encara que és digna de menció la tasca de codificació de l'anterior normativa urbanística en un conjunt sistematitzat de preceptes<sup>22</sup> que s'incorporaren a l'Estatut municipal de 8 de març de 1924 i, especialment, en el *Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales* aprovat per Reial decret de la Presidència del Directori Militar de 14 de juliol de 1924.<sup>23</sup> En efecte, l'art. 5 a) d'aquest Reglament exigia que tot projecte d'eixample, ampliació d'eixample o extensió constés d'una memòria amb «una relación detallada de los terrenos y construcciones que haya que expropiar, justificando la necesidad de la expropiación y valorando aproximadamente cada una de las fincas». Sense afegir tampoc cap novetat rellevant, l'art. 21 a) del mateix Reglament establí l'obligatòria presència d'aquesta memòria en els projectes de reforma interior de poblacions de més de dos mil habitants.

## 2.2 La Llei del sòl del 1956

Transcorregudes les primeres dècades de la dictadura franquista, durant les quals no es produïren innovacions destacables en l'àmbit de la legislació urbanística, la *Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana*<sup>24</sup> implicà —en paraules del professor GARCÍA DE ENTERRÍA— un «gir copernicà» en l'àmbit de l'urbanisme espanyol. Suposà una veritable ruptura amb el passat i marcà el naixement a Espanya d'un dret urbanístic modern i més avançat fins i tot que els ordenaments vigents a la resta d'Europa.<sup>25</sup> Certament, moltes característiques del nostre modern panorama urbanístic tenen el seu origen en la Llei del 1956: la planificació territorial mitjançant instruments de planejament, la classificació del sòl i l'establiment d'un règim legal per a la seva valoració, la regulació d'un nou estatut jurídic de la propietat que incloïa tant facultats com càrregues...<sup>26</sup>

La Llei del sòl del 1956 contenia sis referències a la memòria.<sup>27</sup> De la lectura conjunta d'aquests preceptes, se n'infereix, en primer lloc, que l'apel·latiu que sembla preferir el legislador és el de «memòria justificativa», si bé l'art. 8 b) parla simplement de «memòria» i l'art. 11.2 a) es refereix a una «*memoria descriptiva de las características de las obras, en la que se indique el orden y plazo de realización*». El contingut del document varia en funció de l'instrument de planejament de què es tracti i de fet la funció «justificativa» que ha de tenir la memòria en el marc de la Llei del 1956 és assumida per diversos documents diferents tant en el cas del pla provincial com en el del pla general. En efecte, l'art. 8 menciona en l'apartat b) una «*memoria que defina los principios y propósitos del Plan*», però també exigeix la formació d'un «*estudio informativo de la situación urbanística de la provincia*» [apartat a)] i la redacció d'una «*justificación del Plan dentro del de ordenación social y económica*» [apartat f)]. En aquesta mateixa línia, per als plans generals l'art. 9.2 b) requereix una més concreta «*memoria justificativa de la ordenación y de las etapas en que se prevé su realización*», però també «*información urbanística: planos, fotografías y explicaciones que muestre el estado del territorio y las condiciones en que se encuentran todos los elementos urbanos*» [apartat a)] així com un «*estudio económico-financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población*» [apartat e)]. En canvi, en els plans parcials la memòria justificativa s'erigeix en l'únic document d'aquesta naturalesa que, això no obstant, ha de contenir una referència a «*los medios económico-financieros disponibles y que deberán quedar afectos a la ejecución del Plan*» [art. 10.2 a)]. Pel que fa als projectes d'urbanització, l'art. 11.2 torna a dissociar la memòria [apartat a)] de la justificació econòmica del planejament, de la qual s'ha d'encarregar el «*presupuesto de todas las obras y servicios con sus correspondientes mediciones y cuadros de precios*» [apartat d)]. Finalment, l'art. 41.2 a) torna a la fórmula inicial en exigir simplement una

22 REVILLA, 2001, pàg. 110.

23 *Gaceta de Madrid*, núm. 198, 16 de juliol de 1924, pàg. 363-374.

24 BOE, núm. 135, de 14 de maig de 1956, pàg. 3106-3134. A partir d'ara, «Llei del sòl» o «Llei del 1956».

25 REVILLA, 2001, pàg. 121.

26 FERNÁNDEZ, 1997, pàg. 123-126.

27 Referides als següents instruments de planejament: plans provincials [art. 8 b)], plans generals [art. 9.2 b)], plans parcials [art. 10.2 a)], projectes d'urbanització [art. 11.2 a)], plans i projectes redactats per particulars [art. 41.2 a)] i adquisicions de terrenys per formar reserves de sòl [art. 73.2].

«*memoria justificativa de la necesidad o conveniencia de la urbanización*», si bé el mateix precepte també demana una referència als «*medios económicos de toda índole*» [apartat f)].

### 3 El cas *Plaza de la Memoria Vinculante*: la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de dia 16 de juny de 1977

#### 3.1 Breu referència de la situació anterior

Abans d'entrar en l'estudi de la important sentència que dictà el Tribunal Suprem el dia 16 de juny de 1977 en l'assumpte que posteriorment donaria nom a una plaça del barri madrileny d'Orcasitas, convé fer algunes apreciacions sobre la rellevància que la jurisprudència precedent ja donava a la memòria justificativa com a mitjà de control de la discrecionalitat pròpia dels instruments del planejament urbanístic.

En Sentència de dia 4 de novembre de 1972, el Tribunal Suprem anul·là el Pla parcial d'ordenació urbana del sector nord-est de Gavà (Baix Llobregat, Barcelona), aprovat definitivament el 23 de febrer de 1967, per mancar-hi la memòria justificativa exigida per l'art. 10.2 a) de la Llei del sòl del 1956. Confirmant en aquest punt el parer de la sala d'instància i, especialment, el raonament del considerant 4t de la resolució apel·lada, recorda l'Alt Tribunal que «*dicha Memoria debe integrar la documentación del Plan y seguir su mismo régimen de elaboración, especialmente el trámite esencial de información pública y aprobación por los órganos competentes*» i que, a més, el seu «*contenido no se identifica con la elección del sistema de ejecución del Plan*». El Suprem justifica la seva posició tot i ser «*consciente de que mantener una línea de rigor, que hasta podría ser censurada, por excesiva, por lo que tenga de demasiado apego a las exigencias formalistas de la Ley, y por [la] no utilización de un remedio, tan útil en tantas y tantas ocasiones, como es el brindado por el principio de economía procesal*». Considera que mantenir en aquest cas una «*postura de rigidez formalista*» és necessari no només per fer complir les formalitats legals, sinó també per impedir «*los peligros que puede presentar una actuación de esta clase, si, al socaire de facilidades espiritualistas mal entendidas, se permite un actuar precipitado, que puede favorecer situaciones inconvenientes, en detrimento de intereses particulares respetabilísimos, si ello no se produce en beneficio exclusivo de los de mayor rango, correspondientes a la comunidad, al llamado bien común*».

En el mateix sentit es pronuncia el mateix Tribunal Suprem en la Sentència de 9 de març de 1974, però en aquest cas en enjudiciar la legalitat d'un pla parcial d'iniciativa particular presentat per remodelar una gran illa de cases compresa entre l'avinguda Diagonal i els carrers de Numància, Deu i Mata i Entença de Barcelona. En aquest afer la memòria justificativa és una «*exigencia legal doblemente impuesta*» tant per l'art. 10.2 a), sobre la documentació dels plans parcials, com per l'art. 41.2, sobre els plans i projectes redactats per particulars, de la Llei del sòl. Reprenent el fil de la seva doctrina anterior, a més, el Tribunal insisteix en el fet que «*esta exigencia legal no debe confundirse con la de adopción de un sistema de ejecución [...], pues aunque éste tenga alguna trascendencia en la financiación del planeamiento, su adopción no libera de la justificación del orden de actuación, y de los medios económicos disponibles*».<sup>28</sup> Moltes similituds amb l'anterior presenta el cas resolt per la Sentència de 16 de maig de 1975, que anul·là un pla parcial d'iniciativa particular per al subpolígon 6 del polígon XXIII d'Irun (Guipúscoa) per constar «*sólo de unos esquemas de situación actual, viales, perfiles y volúmenes, servicios y detalles, sin acompañarse ninguno de los datos o documentos requeridos en los apartados a) a f) del art. 41 de la Ley del Suelo*».

Seguint per aquesta mateixa dretura, en Sentència de 7 de juny de 1973 el Tribunal Suprem anul·là el Pla parcial d'ordenació de la zona esportiva de Salas Bajas de Salamanca però no per inexistència de memòria justificativa, com en els supòsits anteriors, sinó per la seva insuficiència. Existeix, segons el Tribunal, un desequilibri entre la documentació de l'instrument de planejament impugnat en relació amb «*la minuciosidad con que el legislador —para evitar sorpresas perjudiciales así a los intereses públicos como a los legítimos derechos privados afectados— puntualiza las exigencias en cada uno de los documentos que corroboren los*

<sup>28</sup> La relació entre la «memòria justificativa» i l'«estudi econòmic i financer» és complexa perquè, d'entrada, la pròpia Llei del sòl del 1956 no era clara en relació amb la unió o la separació d'ambdós documents, tal com ja s'ha pogut apreciar a l'epígraf 2.2. De fet, en la majoria de resolucions citades en aquest epígraf el Tribunal Suprem tracta de forma conjunta, i en ocasions fins i tot indistinta, un i altre document. El TRLS 1976 i el Reglament de planejament del 1978 solucionaren en part aquesta situació, com s'explicarà a l'epígraf 4.1.2.1.

*extremos que debe comprender el Plan*».<sup>29</sup> És palès, aleshores, que d'aquesta manera el criteri del Tribunal Suprem esdevé més exigent atès que ja no basta la simple presència de la memòria com a document exigít per l'art. 10.2 a) de la Llei del sòl del 1956, sinó que la memòria s'ha d'adequar als requeriments materials que es desprenen d'aquesta disposició legal, això és: l'exigència d'una suficient motivació. Seria el cas de la Sentència de 21 de gener de 1974, la qual considera que la memòria del Pla parcial d'ordenació del polígon núm. 12 de Villabona (Guipúscoa) és correcta perquè justifica la reducció de la superfície dels habitatges operada en relació amb la prevista al respectiu pla general en atenció a les característiques del terme municipal descrites en la memòria.<sup>30</sup>

Per últim, i abans d'entrar de ple en el cas *Plaza de la Memoria Vinculante*, és ben significativa també la Sentència de 23 de febrer de 1976, que confirmà l'anul·lació d'una llicència de construcció atorgada per l'Ajuntament de Zarautz (Guipúscoa) en presumpta contravenció del planejament urbanístic vigent, els documents del qual presentaven contradiccions.<sup>31</sup> Declara l'Alt Tribunal, tot i la rellevància que havia donat la jurisprudència anterior a l'existència i la suficiència de la memòria en tant que document propi dels instruments de planejament, la prevalença dels plans i les ordenances enfront de la memòria.<sup>32</sup>

### 3.2 Els antecedents del cas

Orcasitas és un dels set barris en què s'organitza administrativament el districte d'Usera del municipi de Madrid. Troba el seu origen en els assentaments dels fluxos migratoris que, provinents de les zones més deprimides d'Andalusia, Extremadura i Castella-la Manxa, arribaren a Madrid durant els anys cinquanta i seixanta. Atès que la ciutat no podia absorbir la gran demanda d'habitatges que aquesta onada migratòria provocà, es generalitzà l'autoconstrucció de barraques en aquesta àrea suburbial que amb el temps es convertiria en un nou barri de la capital de l'Estat, en gran part gràcies als moviments veïnals engegats durant els darrers temps de la dictadura del general Franco.

De fet, fou l'Asociación de Vecinos de la Meseta de Orcasitas la que instà el plet que donaria lloc a la Sentència del Tribunal Suprem de 16 de juny de 1977. Aquesta associació havia aconseguit que el Ministeri d'Habitatge expropiés, l'any 1957, l'altiplà on s'assentava el seu barri, en aplicació de l'aleshores vigent *Plan Nacional de Vivienda*. Al cap d'un temps, el 1971, s'aprovà definitivament per l'autoritat metropolitana de Madrid la quarta fase del Pla parcial d'ordenació d'Orcasitas, en gran part promogut per aquests mateixos moviments ciutadans, per la qual cosa els veïns de la zona hagueren d'abandonar les seves barraques, suposadament de manera provisional, mentre es procedia a l'expropiació efectiva dels terrenys i a la seva subsegüent urbanització. Els problemes aparegueren quan, atès que el sistema d'actuació elegit havia estat el d'expropiació forçosa, es posà de manifest la difícil equivalència entre la indemnització en què es podia traduir el valor econòmic de les barraques expropiades i el possible cost d'un habitatge per a cadascuna de les famílies afectades. Com és lògic, l'Asociación demanava el reconeixement del dret d'accés preferent dels veïns expropiats als habitatges que s'havien de construir.<sup>33</sup> Al capdavall, però, com apunta GARCÍA DE ENTERRÍA,<sup>34</sup> els veïns d'Orcasitas havien percebut un preu just com a compensació per l'expropiació de les seves barraques, no havien presentat cap reclamació contra ell i, a més, també havien rebut en arrendament nous habitatges per part de l'Administració urbanística. Amb quin títol jurídic podien aleshores fonamentar el seu pretès dret de retorn?

29 Argüeix l'Alt Tribunal, entrant en la situació enjudiciada, 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 [...] que es lo que pide la Ley —Memoria justificativa de la Ordenación, sobre la que tan sólo se consignan indicaciones vagas de alcance más bien descriptivo».

30 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 464, nota 3.

31 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 475, nota 14.

32 La «contradicción entre las determinaciones contenidas en los documentos del Plan, [és] 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 planos de ordenación o las Ordenanzas, debe resolverse dando preferencia a los planos de ordenación y a las Ordenanzas».

33 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 466.

34 GARCÍA DE ENTERRÍA, 1992, pàg. 213.



Les reivindicacions dels veïns es reconduïren a través de l'acumulació de diversos recursos contenciosos administratius —entre ells un amb el qual diversos propietaris aliens a l'Asociación de Vecinos impugnaven l'elecció del sistema d'actuació d'expropiació—<sup>35</sup> que donaren lloc, primer, a la Sentència de 13 d'octubre de 1974 de l'Audiència Territorial de Madrid i, després del recurs d'apel·lació interposat per la Gerència Municipal d'Urbanisme de Madrid, a la de 16 de juny de 1977 del Tribunal Suprem, ambdues favorables als interessos veïnals. Tant l'una com l'altra segueixen una mateixa línia de raonament bastida «*sobre un dato muy simple [...] la Memoria del Plan Parcial que se había aprobado y que estaba realizándose decía expresamente que la urbanización se hacía para “realojar” a los chabolistas*».<sup>36</sup> Així doncs, en última instància la qüestió jurídica discutida és la relativa a «*la efectiva naturaleza jurídica y alcance de la expresada Memoria, o, en otros términos, si la misma constituye auténtica prescripción normativa que, al efecto, le haga participar del rango de efectiva norma legal que a los Planes mismos se asigna y de la obligatoriedad que, cualquiera que sea el ámbito territorial de éstos, se impone para la Administración y los administrados, [...] o, contrariamente, supone la mera exposición de simples motivaciones, preámbulo o declaración intrascendente de principios reveladores del subjetivo propósito o particular intención de la Entidad creadora del Plan, debiéndose, correlativamente, concretar esta vinculación a lo que en éste se establezca en orden a la material y técnica ejecución del mismo*».

### 3.3 L'innovador raonament de la sentència: el reconeixement del «caràcter vinculant» de la memòria justificativa

La pedra angular de la Sentència del Tribunal Suprem de 16 de juny de 1977, que en aquest punt estima íntegrament l'argumentari expressat per l'Audiència Territorial de Madrid en el considerant 7è de la seva Sentència de 13 d'octubre de 1975, constitueix una petita revolució en l'ordenament urbanístic espanyol perquè, seguint novament GARCÍA DE ENTERRÍA,<sup>37</sup> segons la jurisprudència precedent «*la memoria de un plan era una simple exposición de propósitos, que carecía de contenido normativo*». En efecte, encara que una lectura precipitada de les sentències mencionades en l'epígraf 3.1 podria portar-nos a equivoc, el cert és que l'únic que s'hi exigeix és, primer, la presència de la memòria justificativa com a requisit de validesa formal de l'instrument de planejament i, segon, la seva suficient argumentació o motivació. En cap cas no es fa prevaler la memòria sobre cap dels altres elements que integren un instrument de planejament, sinó tot el contrari, com queda clar amb la Sentència de 23 de febrer de 1976.

El reconeixement del caràcter vinculant d'un document —la memòria justificativa— que ha hagut de formar part de la majoria d'instruments de planejament urbanístic des del Reglament de la Llei d'eixample del 1864 és un esdeveniment singular, tal com admet d'entrada el mateix Tribunal en afirmar que es tracta d'un «*sugestivo problema cuyo pormenorizado examen en esta ocasión no es ocioso, no sólo por su validez para la resolución del caso contemplado, sino por el general influjo que para cualquier supuesto de programación o planeamiento urbanístico tiene*». La línia argumental seguida pel Tribunal Suprem en aquest pronunciament tan innovador es basteix sobre les quatre raons següents:<sup>38</sup>

1. La memòria justificativa és una part de l'instrument de planejament i l'obligatorietat d'aquest implica l'obligatorietat de tot el conjunt i de cadascuna de les seves parts.

La memòria forma part del tot —«*ese todo indiscriminado*»— que és el pla urbanístic, de conformitat amb la Llei del sòl del 1956. L'obligatorietat del pla no la discuteix cap de les parts en el procés, segurament perquè la dicció de l'art. 45.1 del mateix text legal és prou clara: «*los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes,*

35 Aquesta qüestió és resolta definitivament en la primera instància, atès que el recurs d'apel·lació només s'articula contra el pronunciament favorable a l'Asociación de Vecinos de la Meseta de Orcasitas.

36 GARCÍA DE ENTERRÍA, 1992, pàg. 213.

37 GARCÍA DE ENTERRÍA, 1992, pàg. 213-214.

38 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 466-469.

*proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma*».<sup>39</sup> A partir d'aquestes dues premisses —la memòria és part del pla i el pla és obligatori— el sil·logisme del Tribunal esdevé una qüestió pròpia de «*la más estricta lógica*», perquè «*si éste [el pla] 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*». Amb major raó encara si el mencionat art. 45.1 «*no limita, ni limitación alguna consiente, de este efecto [...], a determinados o a específicos elementos constituyentes*» de l'instrument de planejament.

2. La memòria justificativa determina els objectius de l'instrument de planejament.

El Tribunal parteix de «*la necesidad de estar también a lo que en la Memoria resulte previsto*» justament perquè «*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*». Precisament aquest és el «*cometido específico*» de la memòria justificativa, que en aquest sentit «*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. La memòria justificativa és una eina útil per controlar l'adequat o inadequat compliment de l'instrument de planejament.

Sense solució de continuïtat en relació amb l'anterior argument presenta el Tribunal Suprem aquest, el qual posa l'accent en el fet que «*es lo que de ella [de la memòria] resulta lo que en Derecho se va a tener en cuenta para que, advenida la realidad de lo previsto con lo que la Ley prevé, se determine la procedencia de ser probada la gestión futura, sin cuya aprobación ningún Plan puede ejecutarse válidamente ni, por supuesto, vincular ni siquiera a sus propios creadores*». En cas contrari, és a dir, si es degradés «*el alcance y trascendencia de dicha memoria*», es podria arribar a la situació paradoxal que «*resultare viable lo que de manera alguna consiente por Ley viabilidad, como ocurriría de aprovechar un Plan debidamente aprobado y consiguiientemente, de su Memoria, para, en su ejecución, prescindir de lo que en ésta trazado y variar la primitiva programación de la finalidad urbanística, habida cuenta de que esto podría implicar, incluso, efectiva incidencia en un supuesto de desviación de poder*».

4. La memòria justificativa és la causa del negoci jurídic urbanístic.

En últim terme, l'Alt Tribunal argüeix que «*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*». És així com la memòria justificativa esdevé causa de l'instrument de planejament en tant que negoci jurídic, seguint en aquest sentit l'exigència general de totes les obligacions que la doctrina civil infereix a partir de l'apartat 3 de l'art. 1261 del Codi Civil espanyol. Seguint LACRUZ BERDEJO, la causa és «*la razón objetiva e inmediata de la obligación —del poder exigir y deber cumplir— ponderada por el Derecho que la convierte, así, en jurídica*».<sup>40</sup> El Tribunal, però, encara va més enllà

39 Tot i que no idèntic, molt similar és, en l'ordenament català vigent, l'art. 106.2 TRLUC 2010: «els i les particulars i l'Administració pública queden obligats al compliment de les disposicions sobre ordenació urbanística contingudes en aquesta Llei i en els instruments de planejament i de gestió que en derivin».

40 LACRUZ BERDEJO, 2011, volum I, pàg. 6. Afegeix aquest autor que «*el Código la refiere al contrato, circunstancia de la que no se puede obtener conclusiones sistemáticas, por cuanto las únicas obligaciones que requieren control —regulación— de la causa son las contractuales; no porque carezcan de causa las extracontractuales y las legales, sino porque en ellas el control tiene lugar en el momento legislativo de la respectiva obligación*».

i configura les característiques essencials que ha de complir la causa del negoci jurídic urbanístic en indicar que la memòria és «*el expediente y medio de más significativa potencia de auxilio a la hermenéutica para solucionar eventos, como el de autos, en 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*», en al·lusió clara al fet que —d'acord amb el segon argument exposat— la memòria determina els objectius de l'instrument de planejament. És ben rellevant la manera com es distancia el propi Tribunal del seu criteri anterior sobre aquesta mateixa qüestió, expressat per exemple en la referida Sentència de 23 de febrer de 1976, segons el qual els plans i les ordenances d'un pla urbanístic havien de prevaler enfront de la memòria.<sup>41</sup>

El raonament seguit per l'Audiència Territorial de Madrid en el considerant 7è de la Sentència de 13 d'octubre de 1975 i que el Tribunal Suprem reproduïx de dalt a baix acaba amb una advertència en el sentit que «*el fin propuesto [en la memòria justificativa] no ha de sufrir alteración alguna en su ejecución material*». Per tant, és necessari cerciorar-se que «*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*».

En avalar les conclusions de l'Audiència de Madrid, el Tribunal Suprem reprèn aquest últim argument i, després d'emfasitzar que «*el significado y alcance que cabe atribuir a la Memoria como documento esencial del Plan [...] es congruente con su naturaleza compleja*», indica —en certa manera al legislador, com veurem tot seguit— que la memòria justificativa «*además de recoger apreciaciones técnicas, ha de contener las aportaciones 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*».<sup>42</sup>

41 Vegeu l'epígraf 3.1.

42 En traslladar al supòsit controvertit la doctrina relativa al «caràcter vinculant» —o «força normativa»— de la memòria justificativa, l'Audiència Territorial de Madrid comença per interrogar-se sobre «*en qué medida el cuestionado derecho de acceso a edificaciones futuras fue establecido o previsto por la Memoria en cuestión*». Després de recordar que «*no se discute por las partes la existencia en ella de determinadas referencias a tal extremo*», l'Audiència considera que «*aunque literal y explícitamente, no se establezca en aquella [memòria] un inequívoco y efectivo derecho de acceso a las nuevas viviendas o locales, el mismo indudablemente se da por reconocido, ya que, cuando se programa el método de ejecución, partiendo a todos los efectos del Plan de [...] la existencia de numerosas chabolas, se propone un sistema de actuación fraccionada que permita simultáneas la acción expropiante sobre polígonos expropiados con el asentamiento de la población ubicada en el sector, sin necesidad de desplazamientos temporales, y es actuación la proyectada que, literalmente, sí que se encamina a facilitar este asentamiento, no de extraños sino de los preexistentes ocupantes de dichas chabolas llamadas a desaparecer, meta ésta que, naturalmente y sin necesidad de decirlo, se condicionaba a dar por supuesto que a los mismos se les atribuía implícitamente, al menos, el derecho de sustituir lo ocupado por lo que antes de tal desocupación se fuera construyendo, y, por otra parte, son desplazamientos los referidos que al ser calificados en la Memoria de temporales presupone el implícito pero necesario reconocimiento de un derecho de retorno al actor, porque, de no ser así, carecería de sentido que se adoptara tan peculiar procedimiento y específicas cautelas en un tema de expropiación que, en la generalidad de los casos, no se reconoce al expropiado más derecho que el de percibir la indemnización a cambio de desocupar lo expropiable*». El Tribunal Suprem avala completament la posició mantinguda per l'Audiència i confirma que el dret de retorn dels propietaris expropiats «*aparece establecido aunque sea de una manera implícita pero inequívoca*» en la memòria del pla. La conseqüència jurídica final, doncs, no pot ser altra que la nul·litat de —seguint els termes emprats per l'Audiència— «*las resoluciones impugnadas [la Resolució de la Comissió de Planejament i Coordinació de l'Àrea Metropolitana de Madrid de 17 de novembre de 1972 i la Resolució de la Direcció General d'Habitatge de 21 de febrer de 1973] que no aplican las consecuencias que en Derecho han de derivarse de ellas, entre éstas, el reconocimiento de la posibilidad de acceso a las viviendas que se construyan*». Així ho entén també la Sala Tercera del Tribunal Suprem a la llum de l'art. 48.2 de la *Ley de 17 de julio de 1958 sobre procedimiento administrativo* (BOE, núm. 171, de 18 de juliol de 1958, pàg. 1275-1287) —idèntic a l'actual art. 48.2 de la LPACAP— i dels apartats 2 i 3 de l'art. 83 de la *Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* (BOE núm. 363, de 28 de desembre de 1956, pàg. 8138-8158) —que es corresponen amb el vigent art. 70.2 LJCA.

## 4 L'impacte de la jurisprudència *Plaza de la Memoria Vinculante*

### 4.1 La primerenca recepció de la nova jurisprudència

#### 4.1.1 En l'àmbit judicial

La recepció de la nova doctrina jurisprudencial expressada en la Sentència de 16 de juny de 1977 l'efectuà la pròpia Sala Tercera del Tribunal Suprem d'una manera ràpida i certament eficient en quatre pronunciaments recaiguts durant el segon semestre del mateix any. Sembla clar, per tant, que, almenys en un primer moment, les vacil·lacions anteriors en relació amb el paper que havia de jugar la memòria justificativa en els instruments de planejament donaren pas a un criteri més coherent sobre el caràcter d'aquest document.

Aquest breu conjunt de jurisprudència immediatament posterior a l'assumpte *Plaza de la Memoria Vinculante* es pot dividir clarament en dos grups: tres casos que fan referència a les vicissituds de l'estudi econòmic i financer i un supòsit en el qual s'aprofundeix en la doctrina de la Sentència de 16 de juny de 1977.

Començant per aquest darrer afer, resultat per la Sentència de 28 d'octubre de 1977, val a dir que treu causa de la impugnació promoguda per un particular contra el PGOU del municipi valencià de Carlet. El conflicte l'originà l'omissió material, en els plànols de l'instrument de planejament en qüestió, d'un carrer, la qual cosa donà peu perquè un veí sol·licités a l'Ajuntament de Carlet l'atorgament d'una llicència per a la construcció d'un edifici sobre un solar seu i sobre el propi carrer omès, al qual era contigua la seva propietat.<sup>43</sup> La lògica denegació de la llicència per part de la Corporació, per acord de la seva Comissió Municipal Permanent de 17 de desembre de 1971 confirmat posteriorment amb la desestimació tàcita del recurs de reposició, fou recorreguda pel particular primer davant l'Audiència Territorial de València, que desestimà la impugnació en Sentència de 9 de desembre de 1972, i després davant el Tribunal Suprem. L'Alt Tribunal estima íntegrament l'itinerari argumental de l'Audiència que es fonamenta en el reconeixement del caràcter executiu dels instruments de planejament i en l'asseveració «*que la doctrina legal [...] reguladora de la materia concerniente a la concesión de licencias de edificación, no permite una interpretación tal que con uno solo de los elementos integrantes de los Planes de Ordenación se llegue a determinar lo que la misma [licència] establece, puesto que constituye un conjunto orgánico formado por todos los documentos que enumera el art. 10 de la citada Ley del Suelo, uno de los cuales es el plano de señalamiento de alienaciones, que hay que compulsar cuando como en el supuesto contemplado da lugar a diversas interpretaciones, con los demás elementos constitutivos de la Ordenación*» i, especialment, amb la memòria justificativa.<sup>44</sup>

Per altra banda, les sentències del Tribunal Suprem de 14 d'octubre, 24 d'octubre i 27 de desembre de 1977 tractaren de sengles problemàtiques relacionades amb el contingut econòmic de determinades memòries justificatives o amb alguns estudis econòmics i financers, atès que la delimitació entre ambdós documents no era clara en la Llei del 1956.

Així doncs, la Sentència de 14 d'octubre de 1977 estima la impugnació del Pla parcial d'iniciativa particular de Can Cuyàs, sector nord, del municipi de Montcada i Reixac (Vallès Occidental, Barcelona) per l'absència en la seva documentació de la necessària justificació dels mitjans econòmics i financers disponibles per a l'execució del Pla, de conformitat amb el requisit formal dels art. 10.2 a) i 41.2 d), e) i f) de la Llei del sòl del 1956. Afirmar el Tribunal, reiterant la seva doctrina anterior,<sup>45</sup> que «*tal exigencia no puede estimarse cumplida con una simple manifestación abstracta de los medios que han de ser invertidos para la ejecución del Plan [...], 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*

43 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 465.

44 En el seu únic considerant el Tribunal Suprem reitera que «*es válido sostener que consistiendo el Plan en un conjunto orgánico de elementos (Documentación y Planos) cualquier discrepancia entre ellos debe ser objeto de interpretación. 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*».

45 Se citen expressament, entre d'altres, les sentències de 4 de novembre de 1972, 7 de juny de 1973 i 21 de gener i 9 de març de 1974, estudiades en l'epígraf 3.1.

*de cumplimiento*».<sup>46</sup> Una memòria justificativa que pugui ésser considerada correcta també necessita, en definitiva, «una exposició de los medios económicos que sean suficientes en función de la importancia de la urbanización planeada».

Pocs dies després, la Sentència de 24 d'octubre de 1977 introdueix un nou paràmetre d'anàlisi, que és el divers grau de detall que resulta exigible a la motivació dels instruments de planejament en funció del seu abast. Resolent els recursos interposats contra la creació d'un parc de muntanya per part del PGOU de Màlaga a l'oest del riu Guadalhorce, declara l'Alt Tribunal que «en el supuesto de plan general bastará acreditar, desde una perspectiva amplia [y] general, las posibilidades económico-financieras del territorio y la población, mientras que en el caso de plan parcial o especial resulta necesario detallar los medios económico-financieros disponibles, además de su adscripción a la ejecución del plan». El Tribunal Suprem manté encara a dia d'avui aquest criteri, tal com es veurà a l'epígraf 5.2.2.

Finalment, la Sentència de 27 de desembre de 1977 incideix —novament en un cas en el qual es discutia la (falta de) justificació dels mitjans econòmics i financers assignats a un pla parcial promogut per l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat (Barcelona)— en la doctrina expressada en les dues resolucions anteriors. En primer terme, estableix una contraposició entre els art. 9.2 b) i 10.2 a) de la Llei del sòl del 1956 per tal de concloure que els plans parcials requereixen unes «determinaciones mucho más concretas en cuanto a su contenido» que no pas els plans generals, «como corresponde a la propia naturaleza de esos planes». A continuació, el Tribunal torna a reconèixer, encara que ara de manera implícita, el caràcter normatiu de la memòria —i, en concret, del seu apartat econòmic.<sup>47</sup>

#### 4.1.2 En l'àmbit legislatiu: el Reglament de planejament del 1978

La Sentència de 16 de juny de 1977, així com la resta de pronunciaments jurisdiccionals que s'han citat en els epígrafs precedents, aplicà la Llei del sòl del 1956 encara que aquesta normativa ja havia estat temporalment superada. En efecte, amb el transcurs del temps el rodatge del nou sistema urbanístic que pretenia implantar la Llei del 1956 palesà la conveniència d'introduir-hi modificacions que, sense alterar el model, en milloressin l'efectivitat. Aquesta operació s'escometé amb la *Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*<sup>48</sup> i, immediatament després, amb el TRLS 1976.<sup>49</sup>

El cert, però, és que el bagatge jurisprudencial sobre la memòria justificativa no fou incorporat pel legislador en el TRLS 1976,<sup>50</sup> el qual de fet reduí les referències explícites a la memòria justificativa a només tres<sup>51</sup> i continuà sense definir-la. El cert, però, és que, tot i no al·ludir-hi de forma expressa, els articles del TRLS 1976 que regulen la documentació que ha de comprendre la resta d'instruments de planejament es refereixen d'una manera o altra a la justificació de les decisions preses per l'Administració urbanística. Així, l'art. 8.3 estipula que «los Planes Directores Territoriales de Coordinación comprenderán los estudios que justifiquen la elección del modelo territorial, los planos, normas y programas que requiera su realización y las bases técnicas y económicas para el desarrollo y ejecución del propio Plan». En un sentit molt similar estan redactats les disposicions que regulen els plans parcials —per als quals són necessaris «los

46 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 462-463.

47 Segons aquesta Sentència, l'art. 10.2 a) suposa «que hay que justificar además los medios económico-financieros disponibles y que éstos “deberán quedar afectos a la ejecución del Plan”, claras obligaciones que tienden a garantizar la viabilidad práctica de aquél en cuanto le dotan de los medios materiales precisos para su ejecución, vinculando a la Corporación a darles el destino previsto para cumplir así con relación a estos entes públicos una misión de garantía en la adscripción de esos medios [...]; por ello no cabe estimar satisfecha la exigencia legal sino cuando la memoria justifique los medios económicos destinados a financiar las etapas del plan y que están o estarán realmente disponibles en el momento previsto así como el modo legal en que queden afectos a la ejecución».

48 BOE, núm. 107, de 5 de maig de 1975, pàg. 9427-9448.

49 REVILLA, 2001, pàg. 126-127.

50 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 461, nota 1.

51 Certament, la memòria només és mencionada expressament en relació amb els plans generals municipals d'ordenació [art. 12.3], que requereixen una «memoria y estudios complementarios» [apartat a)]; els projectes d'urbanització [art. 15.3], que necessiten una «memoria descriptiva de las características de las obras»; i els plans i projectes d'iniciativa particular, atès que el nou art. 53.2 a) TRLS 1976 és idèntic en la seva redacció a l'art. 41.2 de la Llei del 1956.

*estudios justificativos de sus determinaciones»* [art. 13.3]—; els programes d'actuació urbanística —que han d'incloure *«los estudios y planos de información justificativos de sus determinaciones, incluidos el análisis de su relación con las previsiones del Plan General Municipal y los documentos y planos de ordenación y de proyecto necesarios para su ejecución»* [art. 16.3]—; els plans especials —perquè l'art. 17.3 es remet a la regulació dels plans directors [art. 8.3] o dels plans generals municipals d'ordenació [art. 12.3]— i, finalment, les normes subsidiàries de planejament —les quals *«se compondrán de los documentos necesarios para justificar las determinaciones y extremos que comprendan»* [art. 71.5].

Al poc temps de la promulgació del TRLS 1976, i en virtut de la seva disposició final 6a, s'aprovava el *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*,<sup>52</sup> el qual sí que es féu ressò finalment de la jurisprudència iniciada amb el cas *Plaza de la Memoria Vinculante*.<sup>53</sup> Alertat per l'enorme discrecionalitat de la potestat de planejament, el Reglament preveu amb *«minucioso detalle»* el contingut de la memòria justificativa per tal que funcioni plenament com la motivació de cada instrument urbanístic.<sup>54</sup> És així com el seu art. 38<sup>55</sup> condensa d'una manera força explícita la doctrina anterior de la Sala Tercera del Tribunal Suprem en disposar, sobre la memòria justificativa dels plans generals, que *«establecerá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo»*.<sup>56</sup> Així doncs, la memòria justificativa ha d'exterioritzar l'itinerari o procés lògic<sup>57</sup> que condueix a la decisió del planificador urbanístic —singularment en dues matèries: les determinacions de caràcter general i la classificació dels diferents tipus i categories de sòl— i que té, com a mínim, tres etapes:<sup>58</sup>

1. L'enumeració de totes les «alternatives possibles» a partir de la informació urbanística que condiciona l'ordenació del territori;
2. La seva «anàlisi» mitjançant la ponderació racional dels avantatges i els inconvenients que presenten;
3. I la «justificació» de la decisió presa finalment, a través de la manifestació de les raons que han portat a l'elecció d'un model territorial concret.<sup>59</sup>

És cert, com ha apuntat la pròpia doctrina,<sup>60</sup> que l'ordenament estranyament exigeix una motivació amb

52 BOE, núm. 221, de 15 de setembre de 1978, pàg. 21592-21606. A partir d'ara, «Reglament de planejament» o «Reglament del 1978».

53 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 469.

54 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 46.

55 Els art. 12.1, 58, 64 a), 66.1, 69, 74.1 a), 75 a), 77.2 a), 85.1, 95.1, 96.1, 97.1 i 103.1 a) del mateix Reglament segueixen una formulació bastant semblant a la de l'art. 38 a l'hora de regular la memòria justificativa que han d'incorporar els diversos instruments de planejament urbanístic.

56 Després de l'enunciat general que ja s'ha comentat, el mateix art. 38 del Reglament de planejament inclou un conjunt de set qüestions a què concretament s'ha de referir la memòria justificativa d'un pla general: primer, justificació de la conveniència i oportunitat de la formació del pla; segon, informació urbanística sobre tots els aspectes que puguin condicionar o determinar l'ús del territori; tercer, objectius i criteris de l'ordenació del territori; quart, examen i anàlisi ponderada de les diferents alternatives previstes; cinquè, justificació del model de desenvolupament elegit i descripció de l'ordenació proposada; sisè, justificació raonada del sistema de ponderació emprat per a l'elecció dels paràmetres aplicables en l'obtenció de l'aprofitament mitjà; i setè, circumstàncies relatives a la revisió del pla.

57 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 44.

58 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 46-47.

59 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 470-471. És d'aquesta manera com es fa possible en el dret positiu que *«se razone, adecuada y satisfactoriamente, los motivos que avalan la opción adoptada y que provocan la eliminación de otras posibles alternativas»*, la qual cosa requereix que la memòria incorpori *«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 que el proceso de planeamiento pueda ser considerado como un proceso lógico y racional»*.

60 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 47.

aquest grau de precisió, però la magnitud dels interessos involucrats en totes les decisions que es prenen en un instrument de planejament requereix una justificació rigorosa per tal d'eludir la seva possible percepció com una mera «loteria» que reparteix qualificacions i localitzacions a entitats públiques, però també a privats.<sup>61</sup>

La manera com configura l'art. 58 la memòria del pla parcial mereix una breu menció a part, perquè sembla incorporar a l'ordenament la doctrina de la Sentència de 24 d'octubre de 1977 sobre el divers grau de detall que resulta exigible a la motivació dels instruments de planejament en funció del seu abast.<sup>62</sup> En efecte, determina l'art. 58.1 del Reglament de planejament que «*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 establecidas para su ejecución*». En els apartats a), c) i d), l'art. 58.2 insisteix de nou en la necessària relació que la memòria ha d'establir entre el pla parcial i els instruments de rang superior a què es trobi subordinat.

#### 4.1.2.1 L'estudi econòmic i financer i els nous documents justificatius

Tant el TRLS 1976 com el Reglament de planejament del 1978 també introduïren algun element de claredat en la relació entre la memòria justificativa i l'estudi econòmic i financer,<sup>63</sup> documents que en la Llei del sòl del 1956 eren en certa manera confosos.<sup>64</sup> En efecte, els art. 12.3 [apartats a) i e)], 15.3 (que es refereix a un «pressupost»), 16.3 (encara que per remissió a l'art. 12.3) i 53.2 [apartats a) i f)] TRLS 1976 diferencien la memòria de l'estudi, en contrast amb les formulacions més ambigües dels art. 13.3, 14.5, 23.2 i 90.2. Molt més clar és l'avanç del Reglament de planejament en aquest sentit: els apartats 1 i 5 de l'art. 37 es refereixen separatament a un i altre document en establir la documentació de què ha de constar un pla general i l'art. 42 concep amb una configuració pròpia i independent l'estudi econòmic i financer. La mateixa situació es torna a produir en el cas dels plans parcials, per als quals l'art. 57 del Reglament exigeix una «*memoria justificativa de la ordenación y de sus determinaciones*» [apartat 1] i un «*estudio económico financiero*» [apartat 6] per al qual els art. 62.1 i 63 només estipulen unes indicacions més aviat escaïdes.<sup>65</sup>

L'anàlisi del rol que ha concedit la jurisprudència a l'estudi econòmic i financer com a instrument de control de la discrecionalitat pròpia de l'ordenació urbanística és una qüestió que s'escapa de l'àmbit d'aquest treball. El motiu principal és que és clara, avui per avui, la voluntat del legislador urbanístic de mantenir separats un i altre document, que al capdavant estan cridats a complir funcions diverses i responen, per tant, a concepcions diferents. I és que, en efecte, seguint la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, allò rellevant no és tant l'estudi com a document sinó la viabilitat econòmica de l'instrument de planejament. Per tant, un mer defecte formal en l'estudi econòmic i financer serà irrellevant sempre que el pla en qüestió sigui realitzable en termes econòmics. Així doncs, la inexistència o la defectuositat de l'estudi és només un indicatiu de l'absència dels recursos econòmics necessaris per executar el pla. Com a indicatiu que és, doncs, pot ésser desvirtuat fàcilment per l'Administració mitjançant la realització d'al·legacions o l'aportació de les proves pertinents, sempre que les previsions econòmiques realitzades no siguin irrealistes o desproporcionades.<sup>66</sup>

61 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 471-472.

62 Vegeu l'epígraf 4.1.1, tot i que la qüestió es reprendrà a l'epígraf 5.2.2.

63 DESDENTADO, 1997, pàg. 361.

64 El seu art. 8 només menciona la memòria [apartat b)], però l'art. 9.2 separa la memòria de l'estudi econòmic i financer [apartats b) i e)], respectivament], mentre que l'art. 10.2 a) els uneix i els art. 11.2 [apartats a) i d)] i 41.2 [apartats a) i f)] els tornen a separar, tot i que amb denominacions diferents en cada cas.

65 Pel que fa als altres instruments que regula el Reglament del 1978, en relació amb les urbanitzacions d'iniciativa particular, l'art. 46 d) i, per remissió a aquest, l'art. 64 c) només exigeixen «*medios económicos de toda índole con que cuenten el promotor o promotores de la urbanización, indicando los recursos propios y las fuentes de financiación*». En el cas dels projectes d'urbanització, l'art. 69.1 també es refereix únicament a un pressupost, mentre que per als programes d'actuació urbanística l'art. 74.1 f) torna a requerir un detallat estudi econòmic i financer. L'art. 77.2 g), sobre els plans especials, menciona novament un estudi d'aquestes característiques, encara que l'art. 77.3 adverteix que «*tendrá el grado de precisión adecuado a sus fines*». Per últim, l'art. 83.4 disposa que «*los Planes Especiales de reforma interior deberán contener un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución, justificando la existencia de medios necesarios para llevarla a efecto y la adopción de las medidas precisas que garantizan la defensa de los intereses de la población afectada*».

66 DESDENTADO, 1997, pàg. 363-370.

La configuració definitiva de l'estudi econòmic i financer com un document totalment independent de la memòria justificativa que efectua el Reglament de planejament del 1978, immediatament seguit per la jurisprudència, és el primer indici d'una realitat incontrovertible en l'actual ordenament urbanístic: la coexistència, per imperatiu legal, d'un seguit de documents que han d'acomplir la tasca justificativa del planejament que en origen estava confiada, pràcticament de forma exclusiva, a la memòria. La proliferació dels interessos afectats per un instrument de planejament qualsevol —com ara els mediambientals i els relatius a l'habitatge públic, per posar-ne només dos exemples— ha donat peu a aquest correlatiu augment de la necessitat de motivació que examinarem amb detall a l'epígraf 5.1.

#### 4.2 La consolidació de la jurisprudència durant els anys 1990

Al principi de la dècada del 1990 s'inicià, dins la pròpia Sala Tercera del Tribunal Suprem, un potent corrent jurisprudencial que revalorà alhora que revisà la doctrina *Plaza de la Memoria Vinculante*. També s'ha de dir, però, que existiren vacil·lacions esporàdiques en el manteniment d'aquests criteris, com fou el cas de la Sentència de 30 de març de 1988, en la qual s'arriba a afirmar que «*la Memoria [...] pese a ser un documento necesario para la elaboración de los Planes, no tiene carácter estrictamente normativo, sino explicativo, por lo que deben de prevalecer las determinaciones normativas del Plan*».<sup>67</sup>

El principal defensor de la línia doctrinal iniciada amb la Sentència de 16 de juny de 1977 fou el magistrat Javier DELGADO BARRIO, que dictà una primera sentència en aquest sentit el 25 d'abril de 1991 tot i que el nexa d'unió amb l'anterior jurisprudència del mateix Tribunal l'establí, alguns mesos més tard, en la Sentència de 9 de juliol de 1991. Ho féu de la manera següent: «*ya en este punto será de subrayar la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan —arts. 12.3 a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento—, importancia esta que recientemente se ha destacado en la prensa<sup>68</sup> al glosar, con profundo calor humano, la denominación de una plaza del madrileño barrio de Orcasitas —Plaza de la Memoria Vinculante— que evoca la doctrina de la sentencia de esta Sala de 16 de junio de 1977 que se calificaba de “ejemplar”. Más concretamente, en lo que ahora importa, ha de advertirse que la Memoria integra ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento. Y tal Memoria no es un documento accidental, que pueda existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley —art. 12.3 a) del Texto Refundido. Las normas, en nuestro sistema jurídico, pueden tener o no un preámbulo o exposición de motivos. Sin embargo el Plan, que tiene una clara naturaleza normativa, exige como elemento integrante esencial la Memoria: la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración [...] explica la necesidad esencial de la Memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad. De su contenido ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento*». Tant és així que, seguint la renovadora doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, la motivació del planejament s'ha de donar tant en el moment de la seva redacció inicial<sup>69</sup> com també a mesura que s'hi produeixin modificacions al llarg de la seva tramitació administrativa.<sup>70</sup>

La represa d'aquesta jurisprudència també serveix a l'Alt Tribunal per argumentar, en el context del nou marc constitucional, l'exigència relativa a la motivació de les modificacions que amb criteris d'oportunitat pugui introduir una comunitat autònoma en el model territorial elegit per un municipi.<sup>71</sup> Com s'explica en la Sentència de 15 de desembre de 1992, la motivació dels canvis realitzats en el planejament per l'Administració

67 STS, 3a, 30.03.1988 [RJ\1988\2496], FJ 3.

68 Es refereix a l'article del professor GARCÍA DE ENTERRÍA publicat el 1991 i referit a la bibliografia (epígraf 7).

69 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 49.

70 «*Será claro que las modificaciones que a lo largo de la tramitación del planeamiento vaya sufriendo su texto habrán de ser también motivadas pues estas nuevas determinaciones, no estarán justificadas en la Memoria*» [STS, 3a, 09.07.1991 (RJ\1991\5737), FJ 5]. DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 48-50.

71 «*Si la Memoria del Plan —arts. 12,3 del texto refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento— ha de explicitar la fundamentación del modelo territorial elegido por el Municipio, la modificación de algún aspecto del mismo con criterios de oportunidad, introducida por la Comunidad Autónoma, ha de llevar consigo una motivación que, en lo que ahora importa, justifique la competencia autonómica en el sentido ya señalado*» [STS, 3a, 25.04.1991 (RJ\1991\3430), FJ 6]. DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 51-52.



autonòmica és necessària «*porque en cuanto determinaciones del plan necesitan de la exteriorización de las razones que las fundan pero también y además porque tal motivación cumple en este supuesto una función adicional que es la de justificar la competencia autonómica*» [FJ 5].<sup>72</sup>

Sempre en el marc del procés de consolidació de la doctrina *Plaza de la Memoria Vinculante*, s'observen en la jurisprudència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem dos corrents que matisen o relativitzen el rigor amb què en certes ocasions s'havien aplicat els criteris de la Sentència de 16 de juny de 1977. La primera d'aquestes dues línies és la constituïda per la doctrina de les «línies mestres»,<sup>73</sup> emprant l'expressió utilitzada per la Sentència de 23 de juliol de 1991.<sup>74</sup> Aquest contrapunt creat per la mateixa Sala Tercera posa l'accent en el fet que la memòria s'ha de moure en l'àmbit dels «extrems generals», dels «*principios en los que descansa la ordenación*»<sup>75</sup> i de les «*decisiones que vertebran el modelo urbanístico elegido*», però que no li és exigible un grau de detall tal que hagi de justificar «*todas y cada una de las calificaciones particulares y minuciosas que el Plan contiene*». <sup>76</sup> La segona via de matís és quantitativament menys rellevant perquè la seva aplicació només és procedent en els escassos casos en què es detecten discordances entre la memòria i les determinacions normatives del planejament. En supòsits d'aquestes característiques, la Sala Tercera considera que perquè la defectuositat de la memòria invalidi l'instrument de planejament és necessari que el desajust entre aquesta i la resta de determinacions del pla tingui una «entitat suficient», tal com s'explicarà amb major detall en l'epígraf 5.2.3.

#### 4.3 El marc normatiu vigent després de la Sentència constitucional núm. 61/1997

L'estiu del 1990 s'aprovà la *Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*,<sup>77</sup> després que el legislador estatal constatés de manera fefaent l'obsolescència de l'anterior TRLS 1976. Aquesta norma, però, tingué una vida efímera, atès que, en compliment de la seva disposició final 2a, al cap de dos anys es donava sortida al TRLS 1992. Contra cadascuna d'aquestes dues disposicions legals foren interposats successius recursos d'inconstitucionalitat per part de diverses comunitats autònomes, els quals donaren lloc a la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de març.<sup>78</sup>

Seguint l'explicació de Roser REVILLA, «en congruència amb el perímetre delimitat pels recursos, la Sentència no conté gaires decisions sobre aspectes substantius de la matèria urbanística, sinó que se centra bàsicament en el sistema constitucional de repartiment de competències que regeix en el sector material de l'urbanisme».<sup>79</sup> Aquesta resolució de l'Alt Tribunal és, doncs, fonamental per escatir l'abast concret del títol competencial exclusiu de l'art. 148.1.3r CE sobre «*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*». No es tracta, en efecte, d'una competència autonòmica «omnicomprensiva», sinó que es troba limitada d'entrada pels títols competencials que amb caràcter també exclusiu atribueix l'art. 149.1 CE a l'Estat en matèria de legislació civil [apartat 8è]; bases i coordinació de la planificació econòmica general [apartat 13è]; règim jurídic de les administracions públiques, procediment administratiu comú, expropiació forçosa i responsabilitat patrimonial [apartat 18è]; i protecció del medi ambient [apartat 23è], entre d'altres.<sup>80</sup> Molta rellevància pren també en el raonament d'aquesta Sentència l'art. 149.1.1r CE, en aplicació del qual queda fora de l'abast de la competència autonòmica en matèria d'urbanisme la regulació de les condicions bàsiques tendents a garantir la igualtat en les posicions bàsiques dels titulars de la propietat urbana.<sup>81</sup> Precisament

72 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 52.

73 Vegeu l'epígraf 5.2.2.

74 STS, 3a, 23.07.1991 [RJ\1991\6287], FJ 1: «*las Memorias únicamente marcan las líneas maestras de lo que ha de ser el planeamiento, que se refieren sin descender a particularidades acerca del porqué de cada modificación*».

75 STS, 3a, 25.07.2002 [RJ\2002\7484], FJ 5.

76 STS, 3a, 11.02.2004 [RJ\2004\1053], FJ 5.

77 BOE, núm. 179, de 27 de juliol de 1990, pàg. 22060-22073.

78 BOE, núm. 99, de 25 d'abril de 1997, pàg. 3-126.

79 REVILLA, 2001, pàg. 172.

80 FERNÁNDEZ, 2011, pàg. 38.

81 REVILLA, 2001, pàg. 143.

en analitzar la incidència del títol estatal de l'art. 149.1.1r CE en el repartiment competencial en matèria d'urbanisme, el Tribunal Constitucional declara que en virtut d'aquest l'Estat no està habilitat per entrar a regular l'anomenat «urbanisme objectiu», és a dir: les polítiques d'ordenació de la ciutat i els instruments de planejament.<sup>82</sup> El parer del Tribunal és molt clar quan afirma, en estimar la impugnació contra l'art. 78.2 TRLS 1992, que «*el Estado carece de todo título competencial para fijar cuál haya de ser el instrumento urbanístico que deba hacer efectivas las normas básicas del Texto Refundido*» [FJ 23b].<sup>83</sup>

És per aquests motius que el recurs d'inconstitucionalitat prosperà en relació amb la majoria de preceptes del TRLS 1992 que regulaven els instruments del planejament urbanístic.<sup>84</sup> Justament per això, totes les disposicions del TRLS 1992 que contenien alguna referència a la memòria justificativa foren anul·lades per l'Alt Tribunal.<sup>85</sup> D'aquí que, com no hauria pogut ser altrament, la subsegüent Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions<sup>86</sup> ometés qualsevol referència a la memòria justificativa i, en general, a les determinacions del planejament urbanístic. La primera part de l'exposició de motius reconeix el «*fracaso, que hoy es imposible ignorar*», del TRLS 1992 i fa seva plenament la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Seguint la dinàmica democràtica dels canvis polítics, la mencionada Llei de l'any 1998 fou substituïda per la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl,<sup>87</sup> que derogà l'anterior [disposició derogatòria única a)] i autoritzà el Govern per efectuar una refosa d'aquesta amb el TRLS 1992 [disposició final segona] que donà lloc al TRLS 2008. Posteriorment, aquesta darrera fou substituïda pel nou TRLS 2015, al qual han estat integrats la majoria d'articles de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.<sup>88</sup>

Així doncs, en el sentit que ara ens interessa, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 d'abril, traçà el repartiment de les competències en matèria d'urbanisme i ordenació del territori [art. 148.1.3r CE] entre l'Estat i les comunitats autònomes i, com a conseqüència de la delimitació efectuada, deixà en mans dels legisladors autonòmics el disseny dels instruments de planejament i, per tant, de la figura de la memòria justificativa. Aleshores, a partir d'aquest moment cal que la nostra lent d'anàlisi basculi de l'àmbit estatal, on es mogué la qüestió concreta de la memòria justificativa des del Reglament de la Llei d'eixample del 1864, cap a l'autonòmic,<sup>89</sup> on a partir de finals de la dècada dels noranta començaren a proliferar normatives urbanístiques elaborades a rebufl de les directrius marcades per la Sentència núm. 61/1997.

#### 4.3.1 El cas català: el TRLUC 2010 i el Reglament del 2006

L'agost del 2010 fou aprovat el TRLUC 2010, que unificà en un sol cos legal l'antecedent TRLUC 2005 i les tres normes que l'havien modificat substancialment, motiu pel qual la pràctica totalitat de les referències a la memòria justificativa que conté el TRLUC 2010 són idèntiques a les del TRLUC 2005, excepció feta dels canvis en la numeració dels articles. Per altra banda, a data d'avui continua vigent el Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme,<sup>90</sup> dictat en relació amb el TRLUC 2005. Aquestes dues, doncs, el TRLUC 2010 i el Reglament del 2006, són les normes que integren actualment

82 REVILLA, 2001, pàg. 183. «*No se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, [se] puedan condicionar indirectamente ambos extremos*» [FJ 9b *in fine*].

83 En un sentit molt similar, poden veure's els FJ 15b, 17c, 17f, 17g i 21, entre d'altres.

84 Vegeu l'apartat 2 de la decisió de la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 61/1997.

85 Es tracta, concretament, dels art. 72.4 a), 79 a), 80.1 a), 80.2 a), 82.3 a), 83.5, 91.4, 92.3, 105.2 a) i 292.2. Vegeu DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 54.

86 BOE, núm. 89, de 14 d'abril de 1998, pàg. 12296-12304.

87 BOE, núm. 128, de 29 de maig de 2007, pàg. 23266-23284.

88 BOE, núm. 153, de 27 de juny de 2013, pàg. 47964-48023.

89 Aquest canvi ha estat assumit plenament per la Sala Tercera del Tribunal Suprem, que, per exemple, en la STS, 3a, 18.10.2012 [RJ2012\10226], indica que «*es lo cierto que la normativa aplicable para resolver la controversia en cuenta a los documentos que obligatoriamente deben formar parte de los planes de urbanismo, entre ellos la Memoria, y el contenido concreto de ésta, es autonómica*» [FJ 4].

90 DOGC, núm. 4682, de 24 de juliol de 2007, pàg. 33090-33151. A partir d'ara, «Reglament del TRLUC 2005» o «Reglament del 2006».

l'ordenament urbanístic català, que és el competent per regular els instruments de planejament i la seva documentació.

En la línia del que ja havia indicat la jurisprudència en exigir la motivació no només de l'aprovació inicial de cada instrument de planejament, sinó també de les seves modificacions ulteriors,<sup>91</sup> el TRLUC 2010 i el Reglament del 2006 generalitzen d'una manera pràcticament total la necessitat de motivar —normalment mitjançant una memòria— els actes administratius que integren el planejament urbanístic. En aquest sentit és molt expressiu l'art. 59.2 TRLUC 2010, el qual configura realment la memòria com un element essencial i imprescindible de qualsevol pla: «en el cas que l'escassa complexitat urbanística d'un municipi només exigeixi distingir entre sòl urbà i sòl no urbanitzable, la documentació mínima dels plans d'ordenació urbanística municipal ha de consistir en la memòria [...]». Aquest caràcter bàsic de la memòria justificativa queda confirmat per l'art. 17.3 del Reglament del TRLUC 2005, que obliga els ajuntaments dels municipis de més de deu mil habitants a garantir la consulta per mitjans telemàtics dels documents fonamentals dels instruments de planejament municipal i, específicament, de la memòria. Els apartats 4 i 5 de l'art. 18 del mateix Reglament també apunten en aquesta mateixa direcció.

És per això que la memòria és present en tots els instruments de planejament que regula el TRLUC 2010 d'acord amb l'art. 55: plans directores urbanístics [art. 56.2], plans d'ordenació urbanística municipal [art. 59.1 a) i 59.3], programes d'actuació urbanística municipal [art. 61.1 a) i 61.2], plans parcials [art. 66.1 a)], plans especials [art. 69.2 *in fine*],<sup>92</sup> plans de millora urbana [art. 70.6]<sup>93</sup> i projectes d'urbanització [art. 72.4].<sup>94</sup> Però això no és tot, perquè el TRLUC 2010 també exigeix una memòria per dur a terme la modificació de les figures del planejament urbanístic, atès que «les propostes de modificació d'una figura de planejament urbanístic han de raonar i justificar la necessitat de la iniciativa, i l'oportunitat i la conveniència amb relació als interessos públics i privats concurrents» [art. 97.1]. I una memòria justificativa també ha de formar part de l'expedient de declaració de sector d'urbanització prioritària, en aplicació de l'art. 143.1 TRLUC 2010. A tot això també s'ha d'afegir que el Reglament del TRLUC 2005 amplia l'exigència de memòria justificativa a nombrosos supòsits addicionals.<sup>95</sup>

## 5 El règim jurídic vigent

### 5.1 L'actual model de motivació dels instruments de planejament: generalització i especialització

El segon paràgraf de l'art. 4.1 TRLS 2015 plasma d'una manera sintètica la jurisprudència *Plaza de la Memoria Vinculante* i tota la doctrina que se n'ha derivat: «l'exercici de la potestat d'ordenació territorial i urbanística ha de ser motivat, amb expressió dels interessos generals als quals serveix».<sup>96</sup>

La motivació és una exigència general de l'ordenament administratiu [art. 35.1 i) LPACAP] que garanteix el principi constitucional d'interdicció de l'arbitrarietat [art. 9.3 CE] i que pren un gran relleu en l'àmbit urbanístic, on la discrecionalitat administrativa s'expressa en grau màxim. La memòria justificativa dels instruments urbanístics està cridada a jugar un «paper estel·lar» en el control de la discrecionalitat del

91 STS, 3a, 09.07.1991 [RJ\1991\5737], FJ 5. DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 48-50.

92 Tot i que aquest precepte adopta una redacció més aviat obliqua: «la documentació d'aquests plans ha de contenir l'anàlisi de les diverses alternatives d'emplaçament plantejades i la justificació de l'opció escollida i del compliment dels requisits que legitimen l'aprovació del pla».

93 Tampoc no al·ludeix explícitament a la memòria, sinó que estableix que «els plans de millora urbana contenen les determinacions pròpies de llur naturalesa i llur finalitat, degudament justificades i desenvolupades en els estudis, els plànols i les normes corresponents».

94 El Reglament del 2006 regula la memòria justificativa en els art. 69 (plans d'ordenació urbana municipal), 84 (plans parcials), 94.1 (plans especials), 91.1 (plans de millora urbana) i 96.4 a) i 96.6 a) (projectes d'urbanització).

95 Normes de planejament urbanístic [art. 78.1], avançaments de planejament [art. 114.3], projectes de reparcel·lació [art. 144], regularitzacions de finques [art. 166.3 a)], modificacions en obres d'urbanització [art. 169.4 b)], declaracions de sectors d'urbanització prioritària [art. 184.2 f)] i delimitacions d'àrees subjectes al dret de tanteig i retracte [art. 226.1 a)].

96 STS, 3a, 18.10.2012 [RJ\2012\10226], FJ 5. Segons aquesta resolució, amb el segon paràgraf de l'art. 3.1 TRLS 2008 —avui, com queda dit, art. 4.1 TRLS 2015— s'ha positivat «lo que en la jurisprudència de esta Sala y en la doctrina venía siendo requisito de validez en el ejercicio de la potestad de planeamiento».

planejament,<sup>97</sup> motiu pel qual aquest concret model de motivació<sup>98</sup> s'ha generalitzat d'una manera absoluta. En efecte, avui en dia la memòria justificativa ha d'existir en el moment de la redacció inicial d'un instrument de planejament,<sup>99</sup> però també ha de reaparèixer cada vegada que s'hi produeixin modificacions al llarg de la seva tramitació administrativa.<sup>100</sup> De la mateixa manera, la normativa urbanística vigent requereix una memòria en la pràctica totalitat dels actes administratius urbanístics.

La generalització de l'exigència d'una memòria —suficient i correcta— com a instrument de motivació dels diferents elements que integren el planejament urbanístic ha anat acompanyada d'un altre moviment, en aquest cas per part del legislador, d'especialització. Encara que històricament la memòria sempre havia cohabitat amb l'estudi econòmic i financer, com hem vist a l'epígraf 4.1.2.1, la multiplicació dels interessos generals a què ha de servir el planejament urbanístic ha provocat que avui la memòria justificativa s'hagi convertit en només un dels diversos documents vinculants que motiven cada instrument.

L'art. 22 TRLS 2015 —i, abans, l'art. 15 TRLS 2008— posa de manifest aquesta tendència inaugurada pel Reglament de planejament del 1978 quan incorpora dos nous instruments regulatoris per a l'avaluació i el seguiment de la sostenibilitat del desenvolupament urbà en el marc del compliment del «principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible» que enuncia l'art. 3 TRLS 2015. Els nous documents justificatius previstos pel precepte de referència, que ha estat objecte de desenvolupament reglamentari per l'art. 3 del Reial decret 1492/2011, de 24 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de valoracions de la Llei de sòl,<sup>101</sup> incideixen en els dos àmbits següents:

- Medi ambient. L'art. 22.1 TRLS 2015 estipula aquesta regla general: «els instruments d'ordenació territorial i urbanística se sotmeten a avaluació ambiental de conformitat amb el que preveu la legislació d'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient i aquest article, sense perjudici de l'avaluació d'impacte ambiental dels projectes que es requereixin per a la seva execució, si s'escau». Queda clara, d'aquesta manera, la plena submissió dels instruments de planejament a la vigent Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental,<sup>102</sup> que ha unificat en una sola norma la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient<sup>103</sup> i el Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes.<sup>104</sup> Existeixen, però, certes peculiaritats en relació amb l'avaluació ambiental estratègica que queden enumerades en els apartats 2 i 3 del mateix art. 22 TRLS 2015:
  - L'estudi ambiental estratègic<sup>105</sup> dels instruments d'ordenació d'actuacions d'urbanització ha d'incloure un mapa de riscos naturals de l'àmbit corresponent.

97 STS, 3a, 26.02.2010 [RJ\2010\4108], FJ 5.

98 Un document que «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», per dir-ho novament amb les paraules del Tribunal Suprem en la Sentència de 16 de juny de 1977.

99 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 49.

100 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 48-50. Darrerament, la STS, 3a, 04.02.2011 [RJ\2011\556] ha indicat, en argumentar la insuficiència de la motivació específica d'un canvi de classificació del sòl, que «la motivación que se contiene en la Memoria de la modificación puntual constituye una garantía primaria frente a la arbitrariedad en las determinaciones del planeamiento» [FJ 8].

101 BOE, núm. 270, de 9 de novembre de 2011, pàg. 116626-116651.

102 BOE, núm. 296, d'11 de desembre de 2013, pàg. 98151-98227.

103 BOE, núm. 102, de 29 d'abril de 2006, pàg. 16820-16830.

104 BOE, núm. 23, de 26 de gener de 2008, pàg. 4986-5000.

105 D'una manera certament impròpia, l'art. 22.1 TRLS 2015 encara utilitza l'expressió «informe de sostenibilitat ambiental» que ha estat superada per l'al·ludida Llei 21/2013, al preàmbul de la qual llegim que «l'informe de sostenibilitat ambiental que regulava la Llei 9/2006, de 28 d'abril, ara passa a denominar-se estudi ambiental estratègic» [capítol II]. Segons l'art. 5.2 c) de la Llei 21/2013, es tracta d'un «estudi elaborat pel promotor que, sent part integrant del pla o programa, identifica, descriu i avalua els possibles efectes significatius sobre el medi ambient que puguin derivar de l'aplicació del pla o programa, així com alternatives raonables, tècnicament i ambientalment viables, que tinguin en compte els objectius i l'àmbit territorial d'aplicació del pla o programa, amb la finalitat de prevenir o minimitzar els efectes adversos sobre el medi ambient de l'aplicació del pla o programa».

- Durant la fase de consultes pròpia del seu procediment d'elaboració, a més, s'han d'emetre informes per part de l'Administració hidrològica («sobre l'existència de recursos hídrics necessaris per satisfer les noves demandes i sobre la protecció del domini públic hidràulic»),<sup>106</sup> l'Administració de costes («sobre la delimitació i la protecció del domini públic maritimoterrestre») i l'Administració de carreteres i altres infraestructures afectades («quant a l'afecció esmentada i a l'impacte de l'actuació sobre la capacitat de servei d'aquestes infraestructures»). Aquests informes són vinculants per al contingut de la declaració ambiental estratègica,<sup>107</sup> «que —afegeix en el darrer paràgraf l'art. 22.3 TRLS 2015— només en pot dissentir de manera expressament motivada».

La Sala Tercera del Tribunal Suprem ha recordat en reiterades ocasions<sup>108</sup> que l'avaluació ambiental estratègica «no excluye la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos, es decir que, como ahora establece claramente el art. 15.1 TRLS 2008, es independiente de ella, y, por consiguiente, puede resultar exigible la evaluación ambiental de un plan o programa y de sus modificaciones aun cuando las instalaciones o actividades que dicho plan o programa autoricen no queden sujetas a evaluación de impacto ambiental».<sup>109</sup> La nova Llei 21/2013, en vigor des del 18 de desembre de 2013, hauria de contribuir a resoldre definitivament qualsevol dubte en aquest respecte en la mesura que unifica, com queda dit, els règims respectius de l'avaluació ambiental estratègica (Llei 9/2006) i l'avaluació d'impacte ambiental (Reial decret legislatiu 1/2008). Així mateix, els art. 6 i 7 de la pròpia Llei 21/2013 estableixen amb tota claredat l'obligació de sotmetre a avaluació ambiental els instruments de planejament no només quan s'elaboren, sinó també quan es modifiquen, com s'ha encarregat de recordar la jurisprudència de la mateixa Sala Tercera.<sup>110</sup>

En el cas de Catalunya, aquesta regulació ha de ser complementada amb el «procediment d'avaluació ambiental» de l'art. 86 *bis* TRLUC 2010, que encara es remet a la Llei 9/2006, i l'art. 115 del Reglament del TRLUC 2005. Perquè, com ha afirmat el Tribunal Constitucional en la Sentència núm. 13/1998, de 22 de gener,<sup>111</sup> «cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta [...], y cumpliendo el deber de colaboración insito a la estructura misma del Estado de las Autonomías [...]. Este deber, que impide a la Administración estatal aprobar o autorizar ningún proyecto de obra o instalación situada, total o parcialmente, sobre el territorio de la Comunidad Autónoma sin ponderar sus puntos de vista y sin coordinarlo con la actuación llevada a cabo por su Administración pública en ejercicio de sus propias competencias [...], también es predicable de la evaluación de impacto ambiental» [FJ 9-10]. A la llum de la base competencial 23a de l'art. 149.1 CE, per tant, és necessari compatibilitzar l'actuació estatal i l'autonòmica en la motivació mediambiental dels instruments de planejament.

- **Economia.** Com venim dient des de l'epígraf 4.1.2.1, l'estudi econòmic i financer és el més antic de tots els documents justificatius que han d'acompanyar qualsevol instrument de planejament. Tenint en compte l'art. 22 TRLS 2015, però, en l'actualitat resulta insuficient per satisfer la seva necessitat de motivació en termes econòmics, motiu pel qual cal afegir-hi un «informe o memòria

106 STS, 3a, 23.01.2013 [RJ\2013\2567], FJ 6-12. En interpretar l'anterior art. 15.3 a) TRLS 2008, el Tribunal Suprem afirma que «el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante» [FJ 8].

107 De nou en aquest cas l'art. 22.3 TRLS 2015 usa un concepte —«memòria ambiental»— anterior a la Llei 21/2013, que defineix la novíssima declaració ambiental estratègica, que ha substituït l'al·ludida memòria, com l'«informe preceptiu i determinant de l'òrgan ambiental amb el qual conclou l'avaluació ambiental estratègica ordinària que avalua la integració dels aspectes ambientals en la proposta final del pla o programa» [art. 5.2 d)]. Per motius temporals perfectament lògics, el Reglament del TRLUC 2005 encara es refereix a la memòria ambiental en els art. 63.5 (plans directors urbanístics), 70 (plans d'ordenació urbanística municipal), 85 (plans parcials urbanístics) i 100 (plans urbanístics derivats).

108 STS, 3a, 27.10.2015 [RJ\2015\5580], FJ 12-14; 28.10.2015 [RJ\2015\5582], FJ 4-6.

109 STS, 3a, 18.09.2013 [RJ\2013\7347], FJ 7.

110 STS, 3a, 13.04.2016 (recurs de cassació núm. 3288/2014), FJ 4.

111 Dictada per resoldre un conflicte positiu de competència plantejat pel Govern basc en relació amb la normativa reguladora de l'avaluació d'impacte ambiental aleshores vigent. BETANCOR, 2014, pàg. 592-600 i 1184-1189.

de sostenibilitat econòmica», «*documento* —ha advertit la Sala Tercera del Tribunal Suprem— *complementario, pero no sustitutivo del estudio económico*».<sup>112</sup> Els apartats 4 i 5 del mateix art. 22 TRLS 2015 preveuen respectivament el contingut que ha de tenir aquest informe en funció de si l'instrument és de transformació urbanística o si consisteix en una actuació sobre el medi urbà.

La mateixa Sala de l'Alt Tribunal ha exigít ambdós documents justificatius —estudi i informe—, fins i tot en el cas que la concreta legislació autonòmica que resulti d'aplicació no els prevegi, perquè són requerits, com hem vist, per la normativa bàsica estatal. En aquest respecte mereixen ésser mencionades les dues sentències dictades la primavera del 2016 per la Sala Tercera sobre els recursos interposats contra el PGOU del Campello (Alacant).<sup>113</sup>

Aquesta darrera apreciació ens permet entrar en la qüestió dels nous documents justificatius que, de conformitat amb l'ordenació competencial que hem estudiat a l'epígraf 4.3, han afegit diverses comunitats autònomes mitjançant les seves normes sobre urbanisme. És el cas, per exemple, de l'anomenada «memòria social» que exigeix l'ordenament urbanístic català<sup>114</sup> i que l'art. 20.1 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge<sup>115</sup> defineix com «l'instrument de justificació raonada de les decisions adoptades en el planejament que repercuteixen en l'habitatge». En realitat, la memòria social és més que això perquè, com llegim al preàmbul del Reglament del TRLUC 2005, a part de «permetre avaluar les necessitats socials d'accés a l'habitatge i justificar les determinacions que el planejament general estableixi en aquesta matèria», també ha de possibilitar l'anàlisi de «l'impacte de l'ordenació urbanística proposada en funció del gènere, així com respecte als col·lectius socials que requereixen atenció específica».

Són molt interessants, en aquest mateix sentit, les dues sentències de data 6 d'octubre de 2015 dictades per la Sala Tercera del Tribunal Suprem sobre les impugnacions dirigides contra el Pla d'ordenació del territori de la Costa del Sol Occidental (Màlaga).<sup>116</sup> La Sala declara la seva nul·litat per la falta d'emissió de l'informe d'avaluació d'impacte per raó de gènere que la normativa aleshores aplicable a la Comunitat Autònoma d'Andalusia —a saber: la «*Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas*»—<sup>117</sup> requeria en «*todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno*» [art. 139.1]. El Tribunal rebutja l'argument segons el qual, «*como no existen en dicho Plan determinaciones con incidencia en materia de género, resultaba innecesario el informe de evaluación de impacto de género, ya que sería en el informe a emitir donde se debería explicar tal circunstancia, lo que, además, podría ser objeto de controversia, que no se ha podido suscitar al faltar el preceptivo informe atendido el carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación impugnado*».

## 5.2 La casuística tractada per la jurisprudència

Des d'abans i tot del cas *Plaza de la Memoria Vinculante*, són tres els problemes típics que ha hagut de resoldre la Sala Tercera del Tribunal Suprem en enjudiciar un instrument de planejament mitjançant la seva memòria justificativa.

112 STS, 3a, 27.10.2015 [RJ\2015\5580], FJ 15-16. Aquesta mateixa Sentència traça la distinció següent entre ambdós documents: «*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 ese Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística*» [FJ 16].

113 STS, 3a, 31.03.2016 [RJ\2016\1309], FJ 4; 13.04.2016 [RJ\2016\1790], FJ 4. «*Carece de consistencia* —llegim en ambdues resolucions— *la tesis del desplazamiento del derecho supletorio estatal por parte de la norma autonómica [...], por cuanto la propia literalidad del precepto [autonómico] [...] no excluye la exigibilidad del indicado estudio económico financiero*».

114 S'hi refereixen els art. 34.3, 57.3 i 59.1 h) TRLUC 2010, així com l'apartat 2 de la seva disposició transitòria 6a. Pel que fa al Reglament del 2006, cal mencionar els apartats 1, 3 i 4 de l'art. 66 i l'art. 91.3. Els art. 71 i 85 del propi Reglament, per cert, també demanen un «estudi d'avaluació de la mobilitat generada» per als POUM i per als plans parcials urbanístics.

115 DOGC, núm. 5044, de 9 de gener de 2008, pàg. 1609-1688.

116 STS, 3a, 06.10.2015 [RJ\2015\6302], FJ 4-6; 06.10.2015 [RJ\2015\5588], FJ 6.

117 *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 251, de 31 de desembre de 2003, pàg. 27502-27538.

### 5.2.1 Inexistència de la memòria justificativa

Es tracta del supòsit més clar i alhora més flagrant que es dona quan un instrument de planejament senzillament no té memòria justificativa, això és: quan no està motivat de cap manera admesa en dret. Donada la seva gravetat, és una situació excepcional que l'Alt Tribunal conegué en diverses ocasions<sup>118</sup> durant la dècada dels anys 1970, però que d'ençà la Sentència de 16 de juny de 1977 ha esdevingut absolutament infreqüent. Un dels darrers supòsits d'aquestes característiques es produí el 1995 en relació amb una revisió del PGOU de Capellades (Anoia, Barcelona).<sup>119</sup>

### 5.2.2 Insuficiència de la memòria justificativa

Molt més habituals en la pràctica són aquelles situacions en les quals un instrument de planejament té la seva preceptiva memòria justificativa, però aquesta no és suficient. El problema rau, doncs, a dilucidar quin grau de detall ha de tenir la motivació del planejament per tal d'ésser considerada suficient. En aquest sentit, els enunciats vagues amb què normalment la jurisprudència se sol referir al contingut de la memòria —«*las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento*»,<sup>120</sup> per exemple— són escassament útils.

Representa, en canvi, una notable utilitat l'anomenada doctrina de les «línies mestres»,<sup>121</sup> a la qual ja s'ha fet referència<sup>122</sup> i que el Tribunal Suprem tingué l'oportunitat d'explicar i aplicar en enjudiciar les NS de Font-Rubí (Alt Penedès, Barcelona): «*la motivación concreta y específica de cada determinación del plan [...] ha de ser una justificación de trazos gruesos que preste cobertura a las específicas líneas y pliegues concretos de la reforma, de manera que estos sólo adquieran sentido y significado por referencia a aquella*». <sup>123</sup> Ara bé, seguint encara amb el criteri de la Sala Tercera, «*siendo cierto que la Memoria no necesita contener “una detallada especificación, reforma por reforma, de todas las variaciones en que el Plan incide, ya que las Memorias únicamente marcan las líneas maestras de lo que ha de ser el planeamiento a que se refieren, sin descender a particularidades” [...], no lo es menos que de ella, o de esas líneas maestras, debe fluir una motivación reconocible como tal de las determinaciones del planeamiento*». <sup>124</sup> Així doncs, encara que «*del artículo 38 del Reglamento de Planeamiento no se deduce que la Memoria haya de referirse y justificar todas y cada una de las determinaciones del Plan, por nimias o detalladas que sean*»,<sup>125</sup> el contingut de la memòria justificativa ha de ser suficient per motivar totes les decisions del model urbanístic elegit.<sup>126</sup>

Un altre paràmetre que cal conjugar a l'hora de determinar la (in)suficiència de la motivació d'un instrument de planejament són els diversos «llindars de motivació» que resulten exigibles, respectivament, al planificador general i al planificador parcial. Es tracta d'un criteri que ja expressà el Tribunal Suprem en la Sentència de 24 d'octubre de 1977<sup>127</sup> i que de fet quedà plasmat en els art. 58.1 i 77.3 del Reglament de planejament del 1978. En Sentència de l'any 2011, el Tribunal Suprem ha continuat insistint en aquest mateix extrem en argüir que «*la motivación del planificador general ha de ser más precisa e intensa cuanto más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación del Plan de que se trate*». <sup>128</sup> Queda clar, per tant,

118 Es poden citar les sentències de 4 de novembre de 1972, 7 de juny de 1973 i 16 de maig de 1975.

119 STS, 3a, 05.06.1995 [RJ\1995\4941]: «*no consta en el acuerdo de aprobación provisional ni definitiva, extremo alguno sobre la plasmación en ellos o durante el trámite de los mismos, de la voluntad unánime o mayoritaria de los miembros del Ayuntamiento ni la motivación determinante de tal modificación respecto de lo acordado en la aprobación inicial*» [FJ 3].

120 STS, 3a, 13.02.1992 [RJ\1992\2828], FJ 3.

121 STS, 3a, 23.07.1991 [RJ\1991\6287], FJ 1.

122 Vegeu l'epígraf 4.2.

123 STS, 3a, 26.02.2010 [RJ\2010\4108], FJ 5.

124 STS, 3a, 04.04.2007 [RJ\2007\3152], FJ 3.

125 STS, 3a, 25.07.2002 [RJ\2002\7484], FJ 5.

126 STS, 3a, 11.02.2004 [RJ\2004\1053], FJ 5. Vegeu també DESDENTADO, 1997, pàg. 360-361.

127 Vegeu l'epígraf 4.1.1.

128 STS, 3a, 04.02.2011 [RJ\2011\556], FJ 8.

que el nivell de motivació exigible en cada cas és directament proporcional al grau de detall de l'actuació urbanística projectada: per tant, la memòria justificativa d'un POUM es pot moure en un nivell de generalitat o globalitat que resultaria inadmissible en un pla parcial i, encara menys, en la modificació de qualsevol d'aquests dos instruments.

### 5.2.3 Defectuositat de la memòria justificativa: la seva «virtualitat interpretativa» i la seva relació amb la realitat

L'última disjuntiva que es pot donar a l'hora de valorar un instrument de planejament mitjançant la seva memòria justificativa és que entre un i altre hi hagi incompatibilitats o discordances o que la memòria, tot i existir i ésser suficient, no coincideixi amb la realitat.

En primer terme, doncs, podem parlar de la «defectuositat» de la memòria justificativa per no reflectir i argumentar correctament les determinacions normatives del planejament, si bé en ocasions —com fou el cas, de fet, de l'assumpte *Plaza de la Memoria Vinculante*— es pot donar la situació inversa i que siguin els plànols els que no recullen allò que s'estableix a la memòria. L'antic afer relatiu al PGOU Urbana de Carlet (València) és prou eloqüent.<sup>129</sup>

Tot i que la doctrina, basant-se en la tècnica d'interpretació sistemàtica de l'art. 3.1 del Codi Civil, posa l'accent en la virtualitat interpretativa de la memòria justificativa en tant que «context dominant» de la globalitat de l'instrument de planejament,<sup>130</sup> la Sala Tercera no ha arribat tan lluny. En efecte, considera l'Alt Tribunal que «*la Memoria es un instrumento de inapreciable importancia para controlar las determinaciones normativas del Plan, pero si entre éstas y aquélla existen contradicciones y estas discordancias no tienen entidad suficiente para acordar la nulidad del Plan [...] deben prevalecer las determinaciones normativas*».<sup>131</sup> En definitiva, doncs, s'imposa la necessitat que la discordança entre la memòria i les determinacions normatives d'un mateix instrument de planejament sigui d'«entitat suficient» perquè aquesta suposi la declaració de nul·litat de l'instrument.

Breument també convé apuntar, ja per acabar, l'altra possible defectuositat que pot plantejar una memòria justificativa i que consisteix en la seva inexactitud: «*es la Modificación Puntual impugnada la que no respeta la interpretación del ordenamiento jurídico [...] porque al exponer en su Memoria [...] una realidad inexacta, conculca el especial deber de motivación que ha de adornar el ejercicio de las potestades discrecionales, y da pie directamente a la tacha de arbitrariedad*».<sup>132</sup>

La memòria justificativa, en resum, ha d'existir i ha de ser suficient, però també ha de ser compatible amb la resta d'elements de l'instrument de planejament i ha de concordar amb la realitat que descriu i que regula.

## 5.3 La conseqüència jurídica de la motivació incorrecta

Una memòria justificativa inexistent, insuficient o defectuosa implica que l'instrument de planejament corresponent està mancat d'una correcta motivació formal. Això no vol dir necessàriament que sigui arbitrari, perquè l'arbitrarietat d'una decisió administrativa es produeix quan aquesta s'ha pres sense estar justificada per cap motiu i no quan aquest no apareix en la seva motivació. Cal no confondre, en aquest sentit, la motivació amb els motius, per la qual cosa un instrument de planejament urbanístic serà arbitrari quan les seves determinacions no tinguin cap mena d'interès públic [art. 4.1 TRLS 2015], però no quan no estigui motivat per mancar-hi una adequada memòria.<sup>133</sup>

129 Vegeu l'epígraf 4.1.1.

130 DELGADO BARRIO, 1993, pàg. 53. Aquest autor s'expressa amb una gran rotunditat: «*la Memoria, en cuanto "analiza" las distintas alternativas posibles "justificando" la solución elegida, ha de considerarse "contexto dominante" para el resto de la documentación del plan, de suerte que a la hora de interpretarlo y superar sus contradicciones ha de prevalecer el sentido que derive de la Memoria cuya virtualidad interpretativa resulta ser, así, relevante*».

131 STS, 3a, 14.07.2000 [RJ\2000\7010], FJ 3.

132 STS, 3a, 26.07.2006 [RJ\2006\6330], FJ 10.

133 DESDENTADO, 1997, pàg. 360.



La conseqüència jurídica que preveia la jurisprudència històrica per als instruments de planejament mancats d'una memòria correcta era l'anul·labilitat sempre que aquesta falta de motivació tingués alguna de les dues conseqüències que enuncia actualment l'art. 48.2 LPACAP: que impedis a l'acte assolir la seva finalitat o que generés indefensió als interessats. El Tribunal Suprem ja deixà clara la seva posició en aquest respecte en una primera sentència de febrer del 1992.<sup>134</sup> Aquest parer, que parteix de la consideració del pla urbanístic com una norma reglamentària i no pas com un acte administratiu,<sup>135</sup> perseguia evitar anul·lacions de reglaments per mers defectes formals. Així, mentre que les infraccions substantives o de contingut sempre implicarien la nul·lilitat radical d'un reglament, pel que fa a les infraccions formals s'hauria de distingir entre aquelles que produeixen també la nul·lilitat d'aquelles altres que només donen lloc a l'anul·labilitat o a una irregularitat no invalidant.

Aquesta línia jurisprudencial va ésser llargament contestada per la doctrina, que des de fa temps i de manera bastant majoritària advoca per l'aplicació de la nul·lilitat de ple dret de l'art. 47.2 LPACAP a qualsevol norma reglamentària —inclosos, per tant, els instruments de planejament— que pateixi un vici, tant si aquest és material com formal.<sup>136</sup> I aquesta ha estat, finalment, l'opció acollida per la Sala Tercera del Tribunal Suprem en anul·lar, com hem vist a l'epígraf 5.1, el Pla d'ordenació del territori de la Costa del Sol Occidental (Màlaga) per falta-hi l'informe d'avaluació d'impacte per raó de gènere<sup>137</sup> o el PGOU del Campello (Alacant) per manca-hi l'estudi econòmic i financer.<sup>138</sup> Aquests dos exemples resulten paradigmàtics, a més a més, en la mesura que confirmen la idèntica força vinculant de la memòria i dels nous documents justificatius, de manera que tant l'una com els altres poden donar lloc a una declaració de nul·lilitat si incorren en els vicis d'inexistència, insuficiència o defectuositat que queden estudiats.

L'Alt Tribunal argumentà amb detall aquest necessari canvi de posició en la Sentència de 25 de maig de 2015, citada freqüentment des d'aleshores:<sup>139</sup> *«no cabe en el caso de disposiciones de carácter general (como son los planes urbanísticos) sino su nulidad de pleno derecho, de apreciarse la existencia de alguna infracción del ordenamiento jurídico determinante de la invalidez de tales disposiciones [...]»*.<sup>140</sup> *En otros términos, la categoría de la anulabilidad está legalmente prevista en el caso de los actos administrativos*<sup>141</sup> [...] *(también en el campo del Derecho privado, para los actos de aplicación), pero no así en el de las disposiciones de carácter general (como tampoco lo están en el caso del resto de las normas jurídicas) [...]. Por su carácter sustancial, las infracciones de carácter formal en la tramitación de las disposiciones de carácter general dan lugar a su nulidad de pleno derecho: así, pues, lo mismo que en el caso de los reglamentos, en que la declaración de nulidad afecta tanto a la disposición reglamentaria en sí misma considerada como al acto por cuya virtud se aprueba dicha disposición, sucede con los planes urbanísticos, en tanto que poseen una naturaleza jurídica asimilada a la de las disposiciones de carácter general»*.<sup>142</sup>

En realitat, aquestes raons ja havien estat esgrimides per la pròpia Sala en la Sentència de 21 de maig de 2010 per rebutjar l'aplicabilitat de la facultat de convalidació que avui regula l'art. 52 LPACAP en un instrument de planejament: *«en primer lugar, por tanto, porque está prevista para los actos administrativos y estamos ante una disposición general. En segundo lugar, porque los vicios de los que adolecen las disposiciones generales*

134 STS, 3a, 13.02.1992 [RJ\1992\2828], FJ 6: *«la falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante: el deslinde de ambos supuestos se ha de hacer indagando si realmente ha existido una ignorancia de los motivos que fundan la actuación administrativa y si por tanto se ha producido o no la indefensión del administrado»*. Citada per DESDENTADO, 1997, pàg. 359.

135 DESDENTADO, 1997, pàg. 294-296.

136 DESDENTADO, 1997, pàg. 358.

137 STS, 3a, 06.10.2015 [RJ\2015\6302], FJ 6; 06.10.2015 [RJ\2015\5588], FJ 6.

138 STS, 3a, 31.03.2016 [RJ\2016\1309], FJ 5; 13.04.2016 [RJ\2016\1790], FJ 4.

139 STS, 3a, 23.06.2015 (recurs de cassació núm. 3117/2013), FJ 2; 24.06.2015 (recurs de cassació núm. 2182/2014), FJ 3; 24.06.2015 (recurs de cassació núm. 2256/2014), FJ 4; 22.07.2015 (recurs de cassació núm. 3549/2013), FJ 1.

140 Segons l'art. 47.2 LPACAP, *«serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior»*.

141 Així, l'art. 48.1 LPACAP estableix que *«son anulables los actos de la Administración...»*.

142 STS, 3a, 25.05.2015 [RJ\2015\2712], FJ 5.

*son vicios de nulidad plena respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación invocada*».<sup>143</sup> D'aquesta manera la Sala Tercera reitera la seva doctrina sobre la impossibilitat de corregir *a posteriori* les irregularitats detectades en qualsevol document justificatiu. Es tracta novament d'un criteri que des d'antic sosté la jurisprudència. La Sentència del Tribunal Suprem de 14 d'octubre de 1977, la primera que aplica la doctrina *Plaza de la Memoria Vinculante*,<sup>144</sup> arriba a la conclusió que no és admissible la convalidació en fase d'apel·lació del defecte de contingut observat en la memòria per molt que en aquest moment processal s'hagi justificat documentalment la solvència econòmica i financera de l'instrument de planejament controvertit.<sup>145</sup> Per aquesta mateixa solució havia optat algun temps abans el mateix Tribunal en l'anterior Sentència de 4 de novembre de 1972,<sup>146</sup> en la qual declarà que l'omissió de la memòria justificativa i de l'estudi econòmic i financer «no se subsanó por la posterior comunicació del Alcalde [...] expresiva de que los medios económicos del “plan parcial” eran los “correspondientes al sistema de cooperación”, porque [...] es lo cierto que la aludida comunicación no es la memoria que el art. 10.2 de la Ley del Suelo exige». El mateix parer manté encara avui la Sala Tercera del Tribunal Suprem, que, en la Sentència d'11 d'abril de 2011, ha esgrimit que «la falta de justificación en la Memoria y en el resto de los documentos que integran el Plan General no puede considerarse suplida o subsanada a posteriori mediante la documentación que el Ayuntamiento de Benalmádena remitió a la Sala de instancia».<sup>147</sup>

## 6 Conclusions

Tot i que la memòria justificativa ha de formar part dels instruments de planejament des del Reglament de la Llei d'eixample del 1864, no va ser fins la dècada del 1970 que aquest document fou reconegut com un element normatiu més de qualsevol pla urbanístic. La trencadora Sentència que dictà la Sala Tercera del Tribunal Suprem el dia 16 de juny de 1977, aplicant encara l'antiga Llei del sòl del 1956, inaugurarà una tradició jurisprudencial que perdura encara a dia d'avui i que fa de la memòria justificativa el cànon de control per excel·lència de la discrecionalitat administrativa del planejament urbanístic. Si fins aleshores només s'exigia que la memòria existís i que el seu grau de detall fos suficient, la sentència que posteriorment donaria nom a la *Plaza de la Memoria Vinculante* de Madrid reconegué explícitament el «caràcter vinculant» i la «força normativa» de la memòria, exactament igual que qualsevol dels altres elements que integren un instrument de planejament. És així com, tot i certes vacil·lacions esporàdiques per part de la pròpia jurisprudència, aquest document s'ha convertit en una veritable garantia, en el camp concret de l'urbanisme, de la prohibició de l'arbitrarietat dels poders públics que enuncia l'art. 9.3 CE.

L'impacte de la doctrina *Plaza de la Memoria Vinculante* s'ha produït no només dins la mateixa jurisprudència de l'ordre contenciós-administratiu, sinó que també la legislació se n'ha fet ressò. Fou el cas del Reglament de planejament de l'any 1978 i, posteriorment, de tota la normativa autonòmica que s'ha promulgat en matèria urbanística. Aquest impacte s'ha mogut fonamentalment en dues direccions: la generalització i l'especialització. S'ha generalitzat l'exigència d'una memòria justificativa en tots els actes administratius que conformen l'ordenament urbanístic i en totes les fases de la seva tramitació. Al mateix temps, la normativa ha esdevingut més exigent en ampliar el nombre de documents que han de servir per justificar els interessos generals a què serveix cada instrument de planejament. Al costat de la primigènia memòria justificativa, s'hi troba, ja des d'antuvi, l'estudi econòmic i financer, però avui també l'avaluació ambiental i l'informe de sostenibilitat econòmica, entre d'altres: es tracta dels nous documents justificatius que, tot i el seu marcat caràcter especialitzat, gaudeixen de la mateixa força vinculant que la memòria.

La jurisprudència continua aplicant actualment els criteris de la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de dia 16 de juny de 1977, tot i que amb certs matisos —com ara la doctrina de les «línies mestres» o

143 STS, 3a, 21.05.2010 (recurs de cassació núm. 2463/2006), FJ 5.

144 És objecte d'estudi en l'epígraf 4.1.1.

145 SÁNCHEZ BLANCO, 1978, pàg. 463.

146 És objecte d'estudi en l'epígraf 3.1.

147 STS, 3a, 11.04.2011 [RJ2011\3090], FJ 3. La mateixa resolució encara afegeix que «es contrario a la naturaleza de las cosas y a la propia funcionalidad de la motivación que ésta se omita por entero en la documentación del Plan General y pretenda ofrecerse luego, en unas tardías explicaciones remitidas al final del proceso y para dar respuesta al requerimiento de la Sala de instancia».

la tècnica dels diversos llinars de motivació— que no han evitat, però, que se segueixi declarant la nul·litat radical d'instruments de planejament per la seva incorrecta motivació. Aquesta incorrecció —que pot tenir el seu origen en tres circumstàncies diferents: la inexistència, la insuficiència o la defectuositat— comporta sempre, després que la jurisprudència hagi acabat convergint amb la doctrina en aquest punt, la nul·litat de ple dret per tractar-se d'una infracció que afecta una disposició de caràcter general, la qual cosa impedeix també la convalidació *a posteriori* de l'instrument afectat.

## 7 Bibliografia

ABEL FABRE, Jordi. *Ley del suelo. Derecho urbanístico y medioambiental: exposición práctica de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; y de la legislación autonómica, analizada a través de la Jurisprudencia y la experiencia*, Barcelona, Bosch, 2007, 2 volums, ISBN núm. 9788497902403.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Derecho ambiental*, Las Rozas, La Ley, 2014, 1860 pàg., ISBN núm. 9788490203026.

DELGADO BARRIO, Javier. *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, 1993, 122 pàg., ISBN núm. 8447001814.

DESDENTADO DAROCA, Eva. *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Pamplona, Aranzadi, 1997, 514 pàg., ISBN núm. 8481936669.

ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*, 3a edició, Madrid, Marcial Pons, 2014, 271 pàg., ISBN núm. 9788415948667.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Madrid, Civitas, 1991, 144 pàg., ISBN núm. 8473988485.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. «Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor», *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid, Civitas], núm. 76 (1992), pàg. 511-531.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. «La regulación legal del mercado del suelo», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía* [Gobierno Vasco, Departamento de Hacienda y Administración], núm. 37 (1997), pàg. 122-133.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico*, 22a edició, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011, 293 pàg., ISBN núm. 9788470525940.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «Plaza de la Memoria Vinculante», *ABC*, 2 de maig de 1991, pàg. 3.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La poesía de Borges y otros ensayos*, Madrid, Mondadori, 1992, 266 pàg., ISBN núm. 8439718381.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo i FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 14a edició, Madrid, Thomson Civitas, 2008, 2 volums, ISBN núm. 8447026906.

LACRUZ BERDEJO, José Luis. *Elementos de Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, 5a edició, Madrid, Dykinson, 2011, 2 volums, ISBN núm. 8481553980.

*Legislación y jurisprudencia de urbanismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980-1981, 3 volums, ISBN núm. 8470882589.

LÓPEZ-BREA LÓPEZ DE RODAS, Jesús. «La nueva línea jurisprudencial sobre la discrecionalidad de la potestad de planeamiento», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* [Madrid, RDU Revistas Especializadas], núm. 241 (2008), pàg. 25-64.

LORA-TAMAYO VALVERDE, Marta. *Historia de la Legislación Urbanística*, Madrid, Iustel, 2007, 717 pàg., ISBN núm. 9788496717046.

PONCE SOLÉ, Juli. *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Madrid, Civitas, 1996, 309 pàg., ISBN núm. 8447007162.

REVILLA I ARIET, Roser. *El dret urbanístic de Catalunya*, València, Tirant lo Blanch, 2001, 1165 pàg., ISBN núm. 8484423042.

RIVERO YSERN, José Luis. «Reflexiones sobre la discrecionalidad administrativa en el urbanismo. Breve reseña jurisprudencial», a *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid, Civitas, 1996, 701 pàg., ISBN núm. 8447008304, pàg. 561-584.

ROMERO REY, Carlos. «Los límites a la potestad de planeamiento urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* [Madrid, RDU Revistas Especializadas], núm. 210 (2004), pàg. 11-48.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. «La memoria en el planeamiento urbano», *Revista de Administración Pública* [Madrid, Centro de Estudios Constitucionales], núm. 86 (1978), pàg. 461-475.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Ceura, 1988, 1244 pàg., ISBN núm. 8485942671.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, 2a edició, Madrid, Iustel, 2009, 2 volums, ISBN núm. 9788498900712.

SILVA LÓPEZ, Mercedes. «A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública* [Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública], núm. 78 (2010), pàg. 109-155.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *El control del planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, 1996, 628 pàg., ISBN núm. 8447008193.