

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

RESUMEN: *El presente curso pretende ofrecer una completa visión del sistema de planeamiento urbanístico y, por tanto, de los diferentes y variados instrumentos de planeamiento que conforman dicho sistema. Más concretamente, en este curso prestaremos únicamente atención a los contenidos sustantivos de estos instrumentos, a sus determinaciones, pues los aspectos procedimentales o de tramitación serán objeto de estudio separado en otro curso.*

Además de esos contenidos sustantivos, serán objeto de especial atención los contenidos documentales de todo instrumento de planeamiento, pues, como después se verá, son numerosos los casos en que los Tribunales han anulado instrumentos de planeamiento, perfectamente válidos desde el punto de vista sustantivo o de sus determinaciones, únicamente por carecer de determinada documentación o por ser ésta insuficiente o deficiente en su conformación. Sólo por este motivo merece la pena detenerse con cierta atención en el estudio de estas cuestiones documentales, pues lo anterior evidencia cómo un buen instrumento de planeamiento, certero en sus previsiones y contenidos, puede sin embargo ser objeto de anulación jurisdiccional si se ha elaborado omitiendo algún documento indispensable.

SUMARIO:

I. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

II. EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. INTRODUCCIÓN.

III. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO GENERAL

- 1. El urbanismo sostenible.*
- 2. Límites de la potestad de planeamiento: los estándares urbanísticos.*
- 3. La ordenación urbanística: ordenación estructural y ordenación detallada o pormenorizada.*
- 4. La Ordenación estructural.*
- 5. La Ordenación detallada o pormenorizada.*
- 6. La documentación de los planes generales.*

IV. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO SECUNDARIO O DE DESARROLLO

- 1. Ordenación estructural y ordenación pormenorizada.*
- 2. Planes Parciales.*
- 3. Planes Especiales.*
- 4. Los Planes Especiales de Protección del patrimonio natural y la normativa sectorial en la materia*
- 5. Los Estudios de Detalle*

I. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

La sistematización legislativa de los instrumentos de planeamiento se inicia en España con la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Con anterioridad existió una notable experiencia en la redacción de planes con vocación de ordenar la totalidad del territorio municipal. De hecho no es aventurado afirmar que el emergente Derecho Urbanístico español se nutrió esencialmente de la práctica de la gestión municipal: en este sentido los “planes” precedieron a las “leyes”. Los Planes municipales han ejercido, además, papel fundamental en la formación de la cultura urbanística, al introducir la voluntad de entender la ciudad como totalidad y no sólo desde los fragmentos, bien fueran éstos los Proyectos de “Reforma Interior”, o los “Ensanches” parciales.

Las primeras técnicas de planeamiento surgen de la necesidad de dar respuesta a dos problemas clave: la definición del marco de derechos de la propiedad y la ordenación global de la ciudad.

Los primeros intentos de formular la ordenación de la totalidad de la ciudad y su entorno se plantean en el *primer tercio del siglo XX*. Para entonces empezaba a ser evidente un hecho urbanísticamente muy grave: el crecimiento de las grandes ciudades desbordaba los límites espaciales de los Ensanches. En efecto, durante el último tercio del siglo XIX y primeras décadas del XX los Cascos Históricos experimentaron un proceso de transformación por saturación del parcelario y desplazamiento de la centralidad. La ocupación de los Ensanches se desarrollaba muy lentamente, debido a la precariedad de los instrumentos municipales de gestión y financiación de las obras y al encarecimiento y consecuente retención especulativa del suelo.

En paralelo, comenzaba a formarse con extraordinaria vitalidad una nueva ciudad situada fuera de los límites físicos de la ciudad planteada,

gravitando sobre las principales carreteras y caminos radiales de comunicación interurbana: el denominado “Extrarradio”. La experiencia del crecimiento del extrarradio, como ciudad “espontánea” que alcanza a principios de siglo en Madrid una magnitud semejante a la de la ciudad “planeada” hace considerar a los contemporáneos la necesidad de plantear una reflexión urbanística de la totalidad del territorio afectado por los procesos de expansión de la ciudad –que en aquellos años superaba ya el término municipal administrativo- así como la necesidad de contar con instrumentos de gestión con respaldo legal suficiente para afrontar los nuevos procesos de urbanización incontrolada.

Los primeros intentos de abordar desde el planeamiento el fenómeno del crecimiento periférico consistieron simplemente en una ampliación a mayor escala de las técnicas de trazados y obra pública contempladas en la legislación de Ensanche. Ahora bien, en la segunda década del siglo aparece ya evidente para los contemporáneos más lúcidos la insuficiencia de los meros proyectos de alineaciones para afrontar la compleja realidad de las necesidades urbanas. Se comienza a plantear como alternativa la necesidad de concebir el urbanismo como “organización” de la ciudad, expresada a través del nuevo instrumento de la zonificación, o división de la ciudad en áreas de función dominante, en base al criterio de la racionalidad de la segregación de actividades.

La práctica del urbanismo de *posguerra* vino a consolidar la idea de que el Plan municipal no puede constituir un mero proyecto de obras, sino que debe aspirar a una ordenación territorial completa, que no admite la disociación en regímenes separados de Ensanche, Reforma Interior, o Extensión. La carencia de un soporte legislativo para estas nuevas concepciones determinó la necesidad de que cada Plan hubiera de ser aprobado mediante Ley Especial. Así, por ejemplo, la Ley de 1 de Marzo de 1946 por la que se regula la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores surge como respaldo legal del Plan General de la ciudad redactado dos años antes. En dicho texto se establece ya como primer

objetivo del Plan Municipal la división de la ciudad en zonas en las que se señale el destino del suelo según las necesidades del programa urbano. Aparece también planteada la concepción jerárquica y secuencial del planeamiento –la llamada “cascada de planeamiento” que más tarde se incorporaría a la Ley del Suelo- al dirigirse entre el Plan General y sus desarrollos en detalle a través de Planes Parciales. En efecto, el Plan General de Madrid de 1944 ensayó por primera vez el método de articulación entre las diversas escalas y niveles de planificación. El hecho de que el Plan no pudiera –como antaño los Ensanches- agotar el detalle de la ordenación física del territorio, determinó que debiera centrarse en aquellos aspectos estructurales de mayor relevancia para la totalidad urbana, remitiendo la concreción formal de algunas áreas a desarrollos pormenorizados posteriores (Planes Parciales).

Tras estas prácticas pioneras, los Planes urbanísticos tuvieron por fin reflejo y regulación, como se ha anticipado, en la primera Ley propiamente urbanística de 1956, donde ya se diseñó un verdadero sistema de planeamiento con las notas definitorias que más adelante se bosquejarán; un sistema que ha pervivido, hasta nuestros días y hasta el vigente y moderno Derecho urbanístico autonómico, en todas las leyes urbanísticas habidas desde entonces (la de reforma de 1975 y su posterior texto refundido de 1976, la también ley de reforma de 1990 y su texto refundido de 1992).

II. EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. INTRODUCCIÓN.

1. Por sistema de planeamiento urbanístico podemos entender el conjunto de instrumentos para la ordenación del uso del suelo y la regulación de las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación.

Como partes de ese sistema hemos de incluir los instrumentos y planes de ámbito supramunicipal, denominados generalmente como de ordenación territorial; unos instrumentos que, dependiendo de las CC.AA., en unos casos se regulan en la correspondiente y específica Ley de ordenación del territorio, si bien en otros casos su regulación ha sido incorporada a la Ley urbanística.

2. Generalizando, y obviando las matizaciones que el estudio pormenorizado de algún Ordenamiento autonómico pudiera obligarnos a realizar, el sistema de planeamiento puede explicarse en función de una estructura de **cuatro niveles**, estructurados de forma jerárquica en lo que se ha dado en llamar la “cascada de planeamiento”:

1º) En primer lugar, los instrumentos de ordenación del territorio, en los que se despliegan las competencias de ámbito regional.

2º) El segundo nivel, por debajo de los instrumentos de ordenación del territorio, lo ocupa el planeamiento general, al que corresponde en exclusiva la denominada –simétricamente- ordenación general.

3º) En el tercer nivel se sitúan los instrumentos de planeamiento secundario o de desarrollo, cuyo objeto es establecer la ordenación detallada o pormenorizada de ámbitos concretos del territorio – sectores, ámbitos, áreas, o cualesquiera otras denominaciones del Derecho autonómico-.

4º) Por último, en el cuarto nivel aparecerían, si bien en no todas las CC.AA., las denominadas normas o, más comúnmente, instrucciones técnicas, que son unos instrumentos complementarios destinados a desarrollar las previsiones de las leyes y reglamentos urbanísticos.

3. El primer nivel del sistema de planeamiento lo integran, por tanto, los instrumentos de ordenación del territorio.

Aunque son muchos y variados, en su alcance y fines, los instrumentos de ordenación del territorio que contemplan las diferentes leyes autonómicas, como también es posible percibir importantes diferencias entre Comunidades, parece posible generalizar que los instrumentos de ordenación del territorio no son herramientas de planificación económica sino espacial. Esta dimensión les permite abordar problemas supralocales o coordinar actuaciones con incidencia territorial. Por ello su tramitación y aprobación corresponde siempre a la Administración autonómica, sin perjuicio de la posible potestad de otras Administraciones y de los particulares mismos para promoverlos, en algunos Ordenamientos autonómicos.

Un aspecto esencial para su efectividad es su vinculación sobre los planes y programas con incidencia territorial, la cual se controla mediante dos cautelas: una, que los instrumentos de ordenación del territorio deben precisar en cada caso qué aspectos de los demás planes vigentes han de modificarse. Y la otra –si bien no explícitamente así previsto en todos los Ordenamientos autonómicos-, que sus propias determinaciones deberán calificarse en función de su alcance, de aplicación plena, básica u orientativa.¹

1 Las determinaciones de aplicación plena son siempre vinculantes, y modifican los planes y programas vigentes a los que resulten contrarias. Las de aplicación básica son también vinculantes, pero sólo en cuanto a sus fines; es decir, que permitirán a la Administración competente optar entre diversas posibilidades, dentro del respeto a una

Es difícil, dado el amplio y variado abanico de instrumentos de ordenación territorial existente en las diferentes CC.AA., generalizar así como entrar en detalles sobre la regulación, fines, alcance, determinaciones, denominaciones, etc., de todos y cada uno de ellos. No obstante, sí es posible al menos centrarnos en dos o tres grandes tipos de instrumentos que, con diferentes denominaciones según la Comunidad en cuestión, aparecen en la práctica totalidad de ellas.

La primera de estas figuras, cuya denominación más extendida en los diferentes Ordenamientos autonómicos puede ser *Directrices de Ordenación del Territorio o Plan de Ordenación Territorial*, sintetiza y orienta la política territorial de la Comunidad en su conjunto o de una parte de su territorio (si bien en este segundo caso suelen perder esas denominaciones antes apuntadas), de acuerdo con las políticas socio-económicas y culturales vigentes. Entre sus funciones destaca la definición de los objetivos y estrategias de la política territorial, y a partir de ellas, de los criterios para la implantación de usos y actividades en el territorio y las orientaciones para los planes y programas con incidencia territorial. Es también una figura destinada a la consideración integrada de los recursos naturales, el medio ambiente, las infraestructuras, el medio urbano y rural y sus equipamientos en los ámbitos geográficos que así lo precisen, sean estos provincias, comarcas, aglomeraciones urbanas, corredores singulares, etc. Ya que la cualidad esencial de esta figura suele ser la flexibilidad de su delimitación, en función de las características del ámbito y de su coyuntura específica, y no necesariamente de sus límites administrativos (algunas Comunidades cantábricas, Galicia y Asturias, cuentan por ejemplo con un instrumento de estas características que se limita a ordenar el territorio costero o litoral de toda la Comunidad). Ello

directriz general. Por último, las directrices orientativas tienen carácter de recomendación, y su utilidad es la de indicar cuál ha de ser el desarrollo deseable, para que las Administraciones dispongan de un marco de referencia para la toma de decisiones.

permite atender las exigencias de la realidad territorial según emerjan en cada momento.

La segunda figura, cuya denominación más extendida en los diferentes Ordenamientos autonómicos es la de *Planes y Proyectos Sectoriales o Regionales*, suele ser un instrumento de intervención directa de la Administración autonómica en la ordenación del territorio. La panoplia de instrumentos de este tipo es amplia y variada en todas y según CC.AA. Por intentar sintetizar, pueden distinguirse los siguientes tipos básicos, con diferentes denominaciones: planes autonómicos o regionales de ámbito sectorial, para la planificación de actividades sectoriales; planes autonómicos o regionales de ámbito territorial, que ordenan un ámbito concreto para la ejecución de actuaciones de interés regional; y los proyectos autonómicos o regionales para la ejecución de las infraestructuras, dotaciones, equipamiento, etc., de interés o alcance autonómico o regional.

En todo caso, no debemos minusvalorar la escasa experiencia de ordenación del territorio en España, ni las dificultades derivadas de su rechazo desde instancias dispares. El propio concepto es abordado a veces de forma maximalista: autores hay que rechazan la ordenación del territorio por su supuesto carácter *omnicomprensivo, descomunal y holístico*, ignorando formas precisas y prácticas de planificación regional, orientadas a establecer criterios de referencia.² Y que los intereses y la acción de todas las Administraciones públicas se expresan en el territorio. Por ello LUCIANO PAREJO recuerda que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia sobre la Ley de Costas, reconoce que la ordenación del territorio no es una competencia en sentido estricto, en cuanto que es resultado de la confluencia de la decisión y acción de diversas instancias sobre el

² Por ejemplo F. LÓPEZ RAMÓN en sus *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio* (Aranzadi, 1995) confía más en el simple control interadministrativo de los procesos de toma de decisiones y en la tutela medioambiental.

territorio, y por tanto es más bien una política a cuya realización deben contribuir todas las instancias públicas.³

4. El segundo nivel del sistema de planeamiento lo integran los instrumentos de planeamiento general, cuyo nombre responde a su objeto principal, que no es otro que establecer las determinaciones de ordenación general –sin perjuicio de que también pueden establecer, cuando sea necesario, determinaciones de ordenación detallada para ámbitos concretos-.

Los instrumentos propios de este nivel que la legislación histórica ha formulado son el Plan General de Ordenación Urbana, las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano. Frente a esta variedad, el moderno Derecho autonómico tiende a la unificación en torno a una única figura, normalmente denominada Plan General de Ordenación Urbana o Municipal, o Plan de Ordenación Municipal –nosotros lo llamaremos sin más Plan General-. Sin embargo en algunas CC.AA. se ha conservado el esquema tradicional, reservando para los Municipios de cierta complejidad la aquilatada figura del Plan General, y regulando para los demás las más sencillas Normas Subsidiarias o Normas Urbanísticas Municipales, que la denominación es aquí lo secundario.

5. El tercer escalón del sistema de planeamiento es el de los ámbitos espaciales menores que el Municipio, ocupado por los instrumentos genéricamente denominados *Planeamiento Secundario* o, más habitualmente, *de Desarrollo*, nombre que responde a su misión de desarrollar las previsiones del planeamiento general: *Estudios de Detalle*, *Planes Parciales*, *Planes Especiales*, *Programas de Actuación Urbanizadora*, etc. El objeto de estos instrumentos se limita a la ordenación pormenorizada o detallada de sectores u otros ámbitos urbanísticos concretos del término municipal, normalmente previamente

³ En «Ordenación Territorial y Urbanística y Estado Autonómico» (*Situación* n° 3, 1995).

delimitados o definidos en el planeamiento general. Si al planeamiento general le corresponde establecer la ordenación general, y puede también, cuando sea conveniente, establecer determinaciones de ordenación detallada, en cambio el planeamiento de desarrollo tiene que ceñirse exclusivamente a las determinaciones de ordenación detallada, nunca de ordenación general.

6. Fuera del sistema de planeamiento propiamente dicho, la amplia competencia otorgada a los planificadores municipales se complementa, en algunas CC.AA., con la potestad de la Administración autonómica para regular materias de alcance supramunicipal, si son susceptibles de trato homogéneo, mediante Normas o Instrucciones técnicas urbanísticas, que, cuando tienen rango reglamentario tienen, por tanto, carácter vinculante, limitándose a un carácter meramente orientador cuando esas normas no tienen ese rango reglamentario.

En aquellas CC.AA. donde están previstas, estas Normas o Instrucciones pueden desarrollar lo establecido en las Leyes y Reglamentos urbanísticos en materias como, a título meramente ejemplificativo y no agotador de supuestos, las siguientes: requisitos de calidad, claridad y homogeneidad que deban cumplirse por los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; criterios para concretar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento, en especial en cuanto a la clasificación del suelo y las reservas para sistemas generales y otras dotaciones; criterios para la autorización de usos excepcionales en suelo rústico; objetivos o requisitos de calidad, claridad y homogeneidad de los instrumentos de planeamiento y gestión, incluidos modelos normalizados; criterios sobre la planificación, el diseño, la ejecución, la recepción, la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización; modelos de ordenación para diferentes zonas de ordenación urbanística, que regulen los parámetros de uso y tipología de las construcciones e instalaciones, a fin de homogeneizar la terminología y los conceptos urbanísticos, reducir el grado de

discrecionalidad en su interpretación, simplificar la elaboración del planeamiento y facilitar su conocimiento público; y un largo etcétera.

III. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO GENERAL

1. El urbanismo sostenible.

En 1987 aparece el término “sostenible” por primera vez en el Informe de las Naciones Unidas “*Nuestro Futuro Común*”, más conocido como el *Informe Brundtland*. Se define el **desarrollo sostenible** como “aquel que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a las suyas propias”. El objeto de tal Informe estaba dirigido a la consecución de un documento de trabajo que sirviera de referencia para el establecimiento de políticas más acordes con la conservación del medio ambiente. En 1992, el concepto de sostenibilidad adquiere carácter institucional con motivo de la celebración de la *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra)* celebrada en Río de Janeiro. Dicha Conferencia fue muy prolija en declaraciones y documentos de trabajo, adquiriendo una trascendencia que nunca hasta ese momento habían tenido las cuestiones del medio ambiente. De la Conferencia emanaron diferentes documentos de gran importancia: la Declaración de Principios, los Convenios sobre el Cambio Climático y sobre la Diversidad Biológica, y el Programa de Acción en materia de medio ambiente (Agenda 21). También, en 1992, el 21 de junio, la Comisión Europea aprobó el V programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el título “*Hacia un desarrollo sostenible*”. Este programa postula la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Unión Europea y de sus Estados miembros. El V programa de Acción Comunitaria selecciona cinco sectores básicos en los que se deben aplicar las políticas de desarrollo sostenible. En 1994, en relación con la sostenibilidad de los espacios urbanos, tiene lugar en la ciudad danesa de Aalborg, la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles. Durante la celebración de la conferencia se adopta la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg)*, que promueve la aplicación de los

principios de la declaración de la conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo y subraya la importancia de las ciudades, como motores del desarrollo de la humanidad, en la aplicación de unas políticas más sostenibles en los países de Europa.

A la vista de lo anterior, no es extraño que las Leyes urbanísticas autonómicas contengan diversos criterios, pautas e incluso exigencias para los Planes Generales tendentes a dar cumplimiento a dicho principio de sostenibilidad, como por ejemplo los siguientes:

- Optar por las soluciones de ordenación que mejor aseguren la *compatibilidad* del desarrollo urbanístico con la coherencia y calidad de los espacios urbanos existentes; o a planificar nuevos crecimientos preferentemente en los entornos de los núcleos existentes con la finalidad de mejorar y completar sus estructuras urbanas.
- Optar por las soluciones de ordenación que mejor aseguren la *funcionalidad, economía y eficiencia*, así como, en su caso, *accesibilidad* para las personas con diversos niveles de discapacidad.
- Optar por las soluciones de ordenación que mejor aseguren la conservación y mejora del medio rural y natural.
- Garantizar la *correspondencia* entre la intensidad prevista para los usos lucrativos y los estándares dotacionales mínimos y la eficiente capacidad de los servicios públicos previstos, impidiendo todo deterioro de la relación ya existente entre unos y otros.
- Procurar la *coherencia, funcionalidad y accesibilidad* de las dotaciones públicas destinadas a zonas verdes, parques y jardines e instalaciones de carácter cultural, cívico y deportivo, así como para el ocio y el esparcimiento.

- *Resolver de forma específica* el sistema de transportes, dando preferencia a los medios públicos o colectivos, y el estacionamiento de vehículos.
- Establecer medidas dirigidas a promover el *equilibrio* en dotaciones y equipamientos entre todas las partes del núcleo o núcleos de población existentes en el Municipio y la articulación y vertebración de las mismas, así como a evitar la degradación de cualesquiera de ellas y las situaciones de marginalidad y exclusión.
- Favorecer el *mantenimiento* y la *conservación* de patrimonio arquitectónico en general y el histórico-artístico en particular.
- *Mantener*, en lo sustancial, las tipologías edificatorias, las edificabilidades medias y las densidades globales ya existentes en el suelo urbano consolidado.
- *Primar* la ocupación de media densidad, apostando por la ciudad compacta frente a la difusa, por ser la primera más eficiente que la segunda.

De un modo u otro, con mayor o menor hincapié, todos estos criterios o pautas para el planeamiento general se encuentran generalizadas en los diferentes Ordenamientos autonómicos.

2. Límites de la potestad de planeamiento: los estándares urbanísticos.

Los estándares urbanísticos son las proporciones mínimas entre unos parámetros urbanísticos característicos definidos previamente y unas características mensurables del área a desarrollar, que nos permiten obtener una ordenación urbanística con una calidad mínima para un determinado uso del suelo. Consisten en unas limitaciones al aprovechamiento urbanístico y una reserva de superficie para espacios destinados a infraestructuras y dotaciones públicas que servirán al área a

desarrollar (V. GONZÁLEZ ACEDO); limitaciones que están previstas en las diferentes Leyes urbanísticas autonómicas o estatales.

Los hay de diversos tipos. Así, a modo de ejemplo y sin agotar los supuestos, estos estándares pueden consistir en lo siguiente:

- El establecimiento de una edificabilidad máxima.
- El establecimiento de una densidad máxima de edificaciones (normalmente será de viviendas).
- Una reserva mínima, calculada del modo que sea –normalmente se relaciona con la edificabilidad o con el número de viviendas previstas-, para suelo que deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos, cualquiera que sea su finalidad.
- Una reserva mínima de aparcamientos
- Una reserva mínima para viviendas protegidas, sujetas a algún régimen de protección pública o precio tasado.
- Etc.

3. La ordenación urbanística: ordenación estructural y ordenación detallada o pormenorizada.

La ordenación urbanística tiene por objeto la disposición de los usos concretos del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable para la idónea configuración de los espacios y el eficaz y funcional desarrollo en ellos de las actividades públicas y privadas conformes con el destino del suelo, previendo, organizando y programando, cuando proceda, los procesos pertinentes de transformación del suelo mediante la urbanización y la edificación.

La práctica totalidad de Leyes autonómicas distinguen, de un modo u otro y con mayor o menor intensidad, en el ámbito del sistema de ordenación urbanística y por relación a la figura central del Plan General, los contenidos básicos que definen la estructura territorial, el modelo de ciudad y su implantación en el espacio urbano, de aquellos otros contenidos propios del desarrollo concreto de las anteriores previsiones, es decir, de la forma de ciudad, cuyo establecimiento exige marcos decisionales más cercanos al ciudadano y menos globalizadores que los primeros.

En este sentido, se han de distinguir dos niveles de determinaciones: la ordenación estructural y la ordenación detallada o pormenorizada (o denominaciones equivalentes del Derecho autonómico).

Podemos definir las **determinaciones de ordenación estructural** como las referidas a los elementos y aspectos definitorios del modelo territorial establecido por el planeamiento municipal. La ordenación estructural integrará no sólo los elementos infraestructurales y dotacionales con relevancia espacial que conforman la estructura urbana (viarios estructuradores, infraestructuras generales, dotaciones y espacios públicos), cuya reserva convenga prefigurar para garantizar una articulación y vertebración espaciales coherentes, sino también las determinaciones normativas derivadas de la clasificación y categorización del suelo y la determinación de los usos globales, los aprovechamientos y las densidades máximas, así como cuantos otros parámetros generales contribuyan a definir el "esqueleto" jurídico-urbanístico del modelo territorial propuesto.

Y a las **determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada** las podemos definir como aquellas que, desarrollando y, en su caso, complementando las de ordenación estructural, completan las previsiones de la ordenación urbanística. La ordenación detallada o estará referida al tejido urbano más pormenorizado, las dotaciones y

espacios públicos de menor rango y de localización más aleatoria, así como a las determinaciones normativas que hagan referencia a usos pormenorizados y tipologías concretas, cuyos parámetros urbanísticos permitan definir la morfología final de las edificaciones

4. La Ordenación estructural.

1. Con las lógicas diferencias entre CC.AA., podemos generalizar que, al menos, son determinaciones de ordenación estructural en la práctica totalidad de CC.AA. las siguientes:

- Las directrices definitorias del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio
- Clasificación y categorización del suelo
- Delimitación de sectores
- Zonificación
- Delimitación de áreas de reparto y fijación de aprovechamientos o edificabilidades (a veces incluso la fijación de alturas máximas)
- Red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público
- Delimitación, categorización y ordenación del suelo no urbanizable
- Objetivos para la formulación de instrumentos de planeamiento de desarrollo
- Reserva de vivienda de protección pública

Veamos con cierto detenimiento cada una de estas determinaciones, aunque algunas de ellas ya han sido objeto de estudio en otro Curso.

2. Las directrices definitorias del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio del municipio consisten en:

- *señalar* las oportunidades, *diagnosticar* los principales problemas,
- *formular* los objetivos prioritarios de la ordenación urbanística y territorial,
- *determinar* la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento detallado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las actuaciones urbanizadoras previstas,
- *y establecer* los criterios a tener en cuenta para la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización.

Las directrices definitorias del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio se referirán a la sostenibilidad, a la calidad de vida de los ciudadanos, y a la ordenación.

3. La clasificación y categorización del suelo ha sido objeto de amplio estudio en el Curso I del presente curso, al que nos remitimos.

4. Los ámbitos, sectores o denominaciones equivalentes del Derecho autonómico que los Planes Generales han de delimitar son los ámbitos propios de los instrumentos de planeamiento de desarrollo y en los que éstos cumplen su función de establecimiento de la ordenación urbanística detallada o pormenorizada. Son el ámbito espacial de las actuaciones de nueva urbanización, o de reforma interior, etc.

5. Por zonificación ha de entenderse el establecimiento de usos globales y compatibles, así como la definición de las intensidades y densidades edificatorias máximas para las parcelas localizadas en cada zona de ordenación. Para ello, el Plan General debe dividir el territorio en zonas

diferenciadas por su uso global o dominante (residencial, industrial, terciario, etc), siendo éste el mayoritario.

6. El Plan General debe proceder también, como determinación estructural, a la delimitación de las áreas de reparto y fijación de los aprovechamientos en el suelo urbanizable y, en su caso, en el suelo urbano

Aprovechamiento medio o tipo o denominación equivalente en los diferentes Ordenamientos autonómicos es la edificabilidad unitaria de un ámbito ponderada, normalmente en función de los diferentes valores de repercusión del suelo de los usos comprendidos en la correspondiente área de reparto, que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto o ámbito espacial de referencia, determinándose mediante la división del aprovechamiento objetivo o real total atribuido al área de reparto por la superficie de la misma, descontada la superficie de suelo dotacional público existente ya afectado a su destino.

Por otro lado, el aprovechamiento subjetivo (o aprovechamiento susceptible de patrimonialización): la cantidad de metros cuadrados construibles o edificables ponderados en función de los diferentes valores de repercusión del suelo de los usos comprendidos en la correspondiente área de reparto, que expresa el contenido urbanístico lucrativo a que tiene derecho el propietario de un solar, una parcela o una unidad rústica apta para la edificación, cumpliendo los deberes y levantando las cargas legales, así como sufragando el coste de las obras de urbanización que correspondan. El aprovechamiento subjetivo es el porcentaje del aprovechamiento medio o tipo que, para cada caso, se determine legal y reglamentariamente por las CC.AA.; si bien esa fijación deberá establecerse, por imperativo del TRLS08, con carácter general entre un 5 y un 15% (una escala que podrá ir del 0 al 20 % en determinados supuestos).

Para calcular el aprovechamiento medio o tipo se dividirá el aprovechamiento objetivo total o real del área de reparto entre la superficie de ésta, excluida la del terreno dotacional público existente ya afectado a su destino.

Lo habitual será que la ordenación urbanística prevea, dentro de un área de reparto, usos tipológicamente diferenciados que puedan dar lugar a rendimientos económicos muy diferentes; por ese motivo, en el cálculo del aprovechamiento medio o tipo deberán utilizarse coeficientes correctores de ponderación, a fin de compensar con más o menos metros de aprovechamiento subjetivo la menor o mayor rentabilidad unitaria de esos usos.

7. La complejidad del Plan General como instrumento urbanístico se deriva no sólo de la superficie territorial comprensiva de todo el término municipal, sino también de la confluencia de múltiples ordenamientos de carácter sectorial que inciden en la redacción del mismo. La incidencia de esos ordenamientos se reduce ordinariamente al establecimiento de determinadas limitaciones en la ordenación física del territorio.

Las Leyes urbanísticas han introducido un sistema de elaboración compartida del Plan, en el sentido de que la entidad promotora ha de efectuar consultas y consensuar soluciones con las Administraciones sectoriales afectadas por las determinaciones del Plan.

La legislación sectorial se integra por toda una serie de normas que inciden directamente en la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico, tanto en el momento previo como en su fase de ejecución.

La regulación sectorial de las distintas clases de dominio público plantea un conjunto de limitaciones legales que deben ser tomadas en consideración por los Planes a la hora de establecer la ordenación urbanística. Estas regulaciones generalmente establecen distancias

mínimas de protección a cada tipo de dominio público dentro de las que se limita la posibilidad de realizar determinadas obras, o se sujetan éstas a informe preceptivo o autorización concurrente con la urbanística otorgada por el departamento competente para la tutela del dominio público de que se trate. De tal manera que el planeamiento, en todas las clases de suelo, reflejará la existencia o las previsiones de bienes y obras de dominio público no municipal, así como las áreas de protección y servidumbre que les sean propias conforme a su legislación reguladora. En ningún caso podrá establecer disposiciones contradictorias con dicha legislación.

8. En relación con las reservas de suelo para dotaciones y equipamientos, una de las innovaciones del moderno Derecho autonómico es la distinción entre:

- una red (“sistemas” se denominan en algunas CC.AA.) básica, general o estructural
- y una red secundaria o local.

Con arreglo a esta distinción, el Plan General Municipal determinará la red básica o general de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico, garantizando la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo. Esta red de reservas debe comprender como mínimo las precisas para:

- 1) Espacios libres, parques y jardines públicos en las proporciones o estándares mínimos que determine cada Ley autonómica.
- 2) Equipamientos y redes de transporte, comunicaciones y servicios.

- 3) Terrenos dotacionales, cuya ubicación y configuración convenga definir en tanto que condicionante de la forma de las parcelas y los edificios que puedan ejecutarse en su entorno.
- 4) Vías públicas y demás infraestructuras que presten servicio a y comuniquen entre sí las dotaciones para su integración en una red coherente.

El diseño de la red secundaria de reservas de suelo dotacional público no integrado en la red básica de reservas tiene la condición de determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, y comprenderá, para la totalidad del suelo urbano, urbanizable y, en su caso, no urbanizable, las reservas de espacios públicos y el trazado de las vías de comunicación propias de cada sector, ámbito o unidad de actuación, debiendo quedar precisadas las características del enlace con el sistema general o estructural de comunicaciones previsto en el Plan General, de acuerdo con la secuencia lógica del desarrollo prevista.

9. El Plan General debe precisar también los criterios utilizados para definir el conjunto de actos de edificación y usos no edificatorios permitidos y prohibidos en las distintas categorías de suelo no urbanizable o rústico consideradas en el plan, así como el conjunto de condiciones generales para su implantación. En particular, en las zonas afectadas por protecciones paisajísticas o riesgos naturales.

10. Dada su superioridad jerárquica, el Plan General ha de definir también los objetivos para la formulación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, las bases a las que estos últimos habrán de amoldarse.

Normalmente, los Planes Generales, para cada ámbito o sector que deba ser objeto de un plan de desarrollo, fijarán la función territorial que ha de cumplir su desarrollo respecto al conjunto de la ciudad o sus núcleos urbanos; establecerán también los usos globales y los incompatibles con la estructura general de la ordenación territorial y urbanística; los distintos

tipos edificatorios, indicando el carácter excluyente y, en su caso, alternativo o compatible de entre los mismos; así como normas orientativas sobre la necesidad de implantar una determinada dotación o equipamiento; y fijarán, claro, los aprovechamientos del ámbito o sector.

11. Aspecto importante es el relativo a las reservas de suelo para viviendas de protección pública, cuya regulación básica ha de buscarse hoy en el art. 10 del TRLS08, al que debieran adaptarse la totalidad de Ordenamientos autonómicos, si bien esa adaptación es, hoy, harto irregular o matizable, por no decir incompleta o insuficiente en muchos casos.

Pero veamos qué preceptúa el artículo 10.1 b) del TRLS08.

La reserva de suelo residencial para la vivienda protegida vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. La nueva legislación estatal, a la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, encaja en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades. Así, el artículo 10.1 b) TRLS08 establece:

“Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

Las leyes urbanísticas han de exigir al planeamiento al menos el 30 por 100 de la edificabilidad residencial dedicada a vivienda protegida, no tan sólo en suelo urbanizable sino también en suelo urbano no consolidado que esté en la situación básica de rural (artículo 10.b).

El primer párrafo de la letra b) del artículo 10.1 del TRLS08 dice que se ha de destinar el suelo “adecuado y suficiente” para usos productivo y residencial y esto ya no es clasificación del suelo, sino calificación, técnica urbanística utilizada por el planeamiento. Del suelo “adecuado y suficiente” para uso residencial, el precepto exige que se reserve una “parte proporcional” a vivienda de protección pública, lo que también supone

calificación del suelo.

El segundo párrafo de la letra b) del artículo 10.1 del TRLS08 va dirigido a la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo y ésta es la que ha de completar y concretar el precepto para su aplicación en los planes y concretar así que se ha de proporcionar la reserva. La Ley le impone un mínimo “el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”. Las actuaciones de urbanización, según el artículo 14 pueden ser de “nueva urbanización” o “de reforma o renovación de la urbanización”. No incluye las “actuaciones de dotación que no requieran la reforma o renovación urbana”.

Por tanto el 30 por 100 se refiere tanto al suelo urbanizable como al urbano no consolidado en situación básica de rural pero no al suelo urbano consolidado o urbanizado siempre que no se reforme o renueve. Actualmente las leyes autonómicas siguen diferentes técnicas para establecer el porcentaje de la reserva, unas lo hacen sobre el número de viviendas, otras sobre la superficie de suelo, o sobre la edificabilidad residencial, o sobre la edificabilidad global sea del uso que sea. Casi todas las leyes urbanísticas, en general (excepto las Islas Baleares), disponen de una norma que lo exige en el suelo urbanizable (con diversas excepciones en municipios pequeños), sin embargo gran parte de las leyes urbanísticas no exigen el 30 por 100 en suelo urbano. Consecuencia práctica: las Comunidades Autónomas que no cumplan el precepto legal básico del Estado han de adaptar sus leyes urbanísticas (ya deberían haberlo hecho, dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del TRLS08 y de su predecesora LS07).

El tercer párrafo de la letra b) del artículo 10 supone que la legislación urbanística, después de fijar como norma general el porcentaje de reserva igual o superior al 30 por 100 puede excepcionalmente permitir reservas inferiores en:

- Determinados Municipios.
- Determinadas actuaciones de nueva urbanización si el planeamiento general el porcentaje que disminuye en un sector lo aumenta en otros, de forma que la concentración en otros sectores no incumpla con el principio de cohesión social y no cree guetos.

Algunos problemas técnicos pueden surgir por la obligación legal de calificar suelo para viviendas de protección pública derivados de la concurrencia de competencias administrativas. Como problemas técnicos enumera Enrique PORTO REY los siguientes:

- La total autonomía de la política urbanística municipal respecto de la política de protección pública de la vivienda del Estado y Comunidad Autónoma puede dar lugar a situaciones contradictorias no deseadas en cuanto a la cuantía de la calificación urbanística de suelo para viviendas protegidas, respecto de las necesidades y posibilidades reales de protección pública contenidas en los Planes de vivienda, puesto que ni las Leyes urbanísticas ni el Planeamiento urbanístico (instrumento que lleva a efecto la política urbanística municipal) garantizan la existencia de fondos (autonómicos y estatales) para la financiación de viviendas protegidas que por imperativo legal se califique, urbanísticamente, como tales.
- Puede entrar en colisión el obligatorio régimen urbanístico aplicable (y en su desarrollo las concretas determinaciones del planeamiento) con las peculiaridades del régimen jurídico de la promoción y construcción de las viviendas protegidas en cuanto que el régimen de la protección oficial comporta:

- o El sometimiento de la edificación a determinadas condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras, ajenas al planeamiento urbanístico.
 - o La necesidad de promover actos administrativos autorizatorios (en particular la necesaria calificación de las viviendas) cuya no consecución implicaría, en términos objetivos, la imposibilidad sobrevenida de la ejecución del planeamiento urbanístico y en términos subjetivos y siempre que no fuera imputable al peticionario, el vaciamiento, de hecho del “ius aedificandi” derivado del mismo.
-
- El calificar específicamente el planeamiento una zona con el uso de vivienda sometida a un régimen concreto de protección pública (VPO, VPT, VPP u otras) supone que el propietario de suelo al que se le asignen terrenos en el ámbito territorial así calificado, ha de promover el tipo de vivienda protegida establecida en el planeamiento urbanístico y éste tiene vigencia indefinida mientras que las ventajas financieras y fiscales, así como ayudas subvenciones..., establecidas en el régimen de la protección pública se contienen en un Plan cuatrienal de vivienda y las cuantías de los fondos se negocian periódicamente por el Estado o por la Comunidad Autónoma con las entidades de crédito. Por eso puede ocurrir que al propietario al que en la equidistribución urbanística de cargas y beneficios se le asigne suelo para vivienda protegida, no pueda hacer efectivo su derecho a edificar por no disponer de las necesarias partidas económicas las entidades crediticias o estar agotadas u otras causas derivadas del régimen de la protección, sin que en esos supuestos el afectado pueda cambiar la calificación urbanística del suelo establecida en el planeamiento.
 - El régimen de la protección oficial en muchas Comunidades Autónomas establece el derecho (individual o no) a que una vez

calificada una vivienda se pueda descalificar, reintegrando a las Administraciones intervinientes el importe de las subvenciones, ayudas, intereses, exenciones, etc., disfrutados durante la promoción hasta el momento de la solicitud de descalificación. Y una vez concedida la descalificación cesa el régimen de la protección pública y es de aplicación el régimen de vivienda libre. En este supuesto, la vivienda descalificada por el régimen de protección pública quedaría en la situación urbanística de fuera de ordenación, a efectos urbanísticos.

- La posible transformación de la calificación urbanística del suelo con uso de vivienda protegida en uso de vivienda libre durante la vigencia del planeamiento urbanístico no es posible, puesto que la clasificación del suelo por el Plan ha sido resultado de una exigencia de la Ley urbanística, salvo que mediante una modificación del Plan General se califiquen otras áreas o zonas equivalentes a las que se pretenden cambiar la calificación. Esta posible modificación se ve dificultada con la utilización de la técnica de las áreas de reparto, puesto que al haber asignado al uso de vivienda protegida un coeficiente de homogeneización o ponderación propio, la modificación del uso conlleva el cambio de coeficiente, y ello supone la generación de nuevos aprovechamiento tipo y nuevo reparto de aprovechamientos que afectan a derechos de propiedad que pueden estar consolidados.

5. La Ordenación detallada o pormenorizada.

1. Con las lógicas diferencias entre CC.AA., podemos generalizar que, al menos, son determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada en la práctica totalidad de CC.AA. las siguientes:

- El diseño de la red secundaria o local de reservas de suelo dotacional público no integrado en la red básica o general de reservas. Esta red comprenderá, para la totalidad del suelo urbano, urbanizable y, en su caso, no urbanizable o rústico, las reservas de espacios públicos y el trazado de las vías de comunicación propias de cada ámbito, sector o unidad de actuación.
- La definición, en cada una de las zonas de ordenación urbanística, de los usos pormenorizados y las ordenanzas tipológicas expresivas de la altura, el número de plantas sobre y bajo rasante, retranqueos, volúmenes y otras previsiones análogas.
- La precisión, para cada uno de los ámbitos, sectores o de las unidades de actuación, de las características y el trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan General, así como la resolución de su eventual enlace con las redes municipales existentes.
- La parcelación de los terrenos o el régimen al que deba ajustarse su parcelación en función de las tipologías edificatorias previstas para cada zona de ordenación urbanística.

Aunque, apresuradamente, en muchas ocasiones se identifica el establecimiento de la ordenación detallada o pormenorizada como algo propio de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, lo cierto es que el Plan General también ha de incorporar necesariamente determinaciones de ordenación de detalle para determinadas clases de suelo (sin duda para el suelo urbano consolidado), al igual que para otras clases y categorías puede también contener tales determinaciones de forma potestativa y sin perjuicio de que, en estos casos, puedan ser después objeto de modificación por el planeamiento de desarrollo.

Y así, en efecto, para el suelo urbano consolidado el Plan General ha de establecer o contener la ordenación urbanística detallada y el trazado

pormenorizado de la trama urbana y sus espacios públicos y dotaciones comunitarias, complementaria y conforme con la ordenación estructural, determinando los usos pormenorizados y las ordenanzas tipológicas, legitimando de esta forma directamente la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo alguno.

6. La documentación de los planes generales.

1. La documentación de los diferentes planes de ordenación urbanística, debería respetar las siguientes reglas o contenidos mínimos:

1^a La **memoria**, preceptiva en todo caso, informará de la tutela de los bienes y del cumplimiento de los criterios y los fines del Planeamiento general y justificará, para su validez, las determinaciones correspondientes a los documentos gráficos o literarios, incluyendo, en su caso, el análisis y las consecuencias demográficas, sociológicas y ambientales de las determinaciones estructurales.

2^a Los planes deberán integrar el **estudio de impacto o informe de sostenibilidad ambiental** legalmente exigible, que cuando el planeamiento ordene una o varias actuaciones de urbanización, deberá comprender un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

3^a Los Planes Generales deberán incluir un **estudio de sostenibilidad económica** relativo a las posibles implicaciones económicas y financieras en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su ejecución y puesta en servicio. Respecto de las **actuaciones de urbanización**, se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y por la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.”

4^a Los Planes Generales incluirán también un documento de ***normas urbanísticas*** en las que se expresarán los diferentes criterios y elementos definitorios de los usos y aprovechamientos correspondientes a cada solar o parcela, así como las definitorias de las morfologías edificatorias.

5^a Los ***planos*** y la ***documentación gráfica*** correspondientes deberán definir con claridad la información y la ordenación que expresen y deberán confeccionarse a la escala y con el grado de definición adecuados a la finalidad que persigan. Entre esos planos deberán figurar, en su caso, planos de información catastral y topográfica, comprensivos de todos los factores físicos y jurídicos que condicionen o afecten la ordenación, así como los planos que reflejen gráficamente de forma adecuada y suficiente esta última.

6^a Un Catálogo de bienes protegidos.

2. La Memoria de información de los Planes Generales deberá analizar las características básicas y generales del territorio municipal en el momento de elaboración del Plan. A tal efecto y sobre la base del documento ambiental que debe incluirse también en el Plan, hará especial referencia a los siguientes aspectos:

- Características geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y análogas.
- Usos actuales del suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.
- Valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos existentes.
- Aptitud de los terrenos para su utilización urbana y para la implantación de usos e infraestructuras de relevancia territorial.

- Características socio-económicas de la población del término municipal y tendencias previsibles de la evolución demográfica en éste.
- Análisis del planeamiento anterior y aún vigente, manifestando expresamente la parte del mismo que sea asumida en la nueva ordenación.
- Estudio de la incidencia de las determinaciones de directa aplicación y orientativas de los instrumentos de ordenación del territorio que sean de aplicación.
- Identificación de las afecciones derivadas de la legislación sectorial así como de los planes, programas y proyectos públicos sectoriales que incidan en el término municipal.

3. Sobre la base del contenido de la Memoria informativa, la Memoria justificativa o de ordenación deberá fundamentar, justificar y describir el modelo territorial a implantar, haciendo especial referencia, como mínimo a los siguientes aspectos:

- Justificación de los criterios básicos de la ordenación estructural.
- Fundamentación de los criterios básicos de la ordenación detallada o pormenorizada del suelo urbano consolidado, así como, en su caso, del suelo urbano no consolidado o del urbanizable que pudiera haber sido objeto de ordenación detallada también desde el mismo Plan General, incluido el sujeto a operaciones de reforma interior, de renovación o mejora urbanas o, en su caso, comprendido en áreas de rehabilitación preferente, con justificación de la disposición de las reservas dotacionales por relación a los aprovechamientos totales previstos.
- Análisis del tráfico y la movilidad, en especial de las personas discapacitadas, y del transporte colectivo, y exposición de las propuestas relativas a su ordenación.

- Evaluación socio-económica y, en su caso, análisis de las consecuencias de la ordenación prevista con respecto a aquellas actuaciones que supongan gasto público en obras de competencia supramunicipal.
- Evaluación financiera.

En efecto, en el ámbito urbanístico existe el mayor margen de maniobra para la libre configuración normativa por parte de los Municipios, a través de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. En este sentido, la STS de 1 de diciembre de 1.998 (Ar. 9.708) enfatiza este carácter:

“No ofrece dudas el carácter discrecional del planeamiento, discrecionalidad que comporta un formidable poder en manos de la Administración municipal, puesto que, en definitiva, de dicha discrecionalidad depende el alcance concreto del derecho de propiedad a ejercer sobre cada parcela del territorio municipal”. Análogamente, SSTs de 23 de abril de 1.998 (Ar. 3.102) y 29 de septiembre de 1.998 (Ar. 6.737 y 7.982).

La manifestación más relevante de la amplitud de la potestad de planeamiento en lo que concierne a su aptitud para definir el estatuto del derecho de propiedad de cada titular de parcela en el respectivo término municipal consiste en la posibilidad de delimitar unas áreas concretas de terrenos con relación a las cuales se asignan aprovechamientos urbanísticos y calificaciones de usos. La virtualidad de esta otra manifestación de la potestad de planeamiento es especialmente intensa en el suelo urbano, donde las desigualdades son, por definición, más difíciles de salvar, al ser el resultado del proceso histórico de creación del tejido de la ciudad.

Sin embargo, el titular de la potestad de planificación no tiene un margen ilimitado para actuar. Esa potestad, aun perfilada en la doctrina como discrecional, no excluye, sino que, por el contrario, lleva implícita, la existencia de una serie de principios, reglas o criterios que deben enmarcar

su ejercicio, precisamente por la enorme amplitud que la caracteriza.

La propia jurisprudencia que ha perfilado un campo tan amplio para el libre desenvolvimiento de esta potestad como el inmediatamente antes descrito ha ido efectuando paralelamente una serie de precisiones o acotaciones al margen de la doctrina que iba sentando.

Ante todo, como cualquier otra actuación administrativa, está subordinada a los principios inspiradores de ésta (art. 103.1 CE), y, por ello, *el servicio del interés general* se yergue ante el planificador como primer principio rector que debe iluminar las determinaciones adoptadas a través del planeamiento urbanístico, primero en la concepción de conjunto pero después también a la hora de elegir una de entre las alternativas posibles para las distintas determinaciones concretas para las diferentes clases de suelo y zonas de las mismas.

Al respecto, la STS de 15 de junio de 1998 (Ar. 5.433) recuerda este axioma con nitidez:

“Es incuestionable que la Administración, en el ejercicio de sus facultades de planificación urbanística, tanto en la formación de los Planes de Ordenación como en su revisión o modificación, ostenta la prerrogativa del “ius variandi”, reflejada en los artículos 47-49 TRLS-1.976, entre otras normas, y esta prerrogativa concede a la Administración una libertad de actuación normativa que, desde luego, no puede cubrir una actuación arbitraria o carente de lógica, puesto que, como bien sabemos, tal libertad o facultad discrecional es el instrumento que ha de encauzar del modo más perfecto posible el logro de la satisfacción del interés general o público, que, en definitiva, es el elemento legitimador del ejercicio de esa discrecionalidad, y siempre en armonía con los intereses de los particulares de modo que éstos se vean afectados negativamente en la menor medida de lo posible dentro de ese

contexto de la prevalencia del interés general”.

El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la necesidad de motivación de las determinaciones urbanísticas, en el sentido precitado, cobra, por la labor de la jurisprudencia, especial relevancia la sumisión del planificador al principio de la interdicción de la arbitrariedad de la Administración (art. 9.3 CE). Ello es así porque este principio se traduce en la exigencia de dotar de racionalidad a las determinaciones del planeamiento urbanístico. Las determinaciones tienen que estar fundadas tanto en una coherencia con relación a la realidad preexistente cuanto en una suficiente justificación de la opción concreta elegida frente a las restantes posibles, desechadas.

La motivación del Plan General debe tener reflejo en la Memoria, que es un documento necesario que deben contener los instrumentos de planeamiento urbanístico general, como venimos viendo. Aparece así trasladada a este ámbito la doctrina jurisprudencial según la cual los actos discrecionales cuya motivación no se patentiza ante los administrados son ya, por esa sola razón, arbitrarios, según una formulación muy temprana debida al propio Tribunal Constitucional. La relevancia que en ella se da a la motivación en el terreno de la actuación discrecional deriva de la conexión que se aprecia en la misma con las posibilidades de defensa de los ciudadanos. Quienes, de ellos, deseen impugnar una actuación de esta clase por estimarla perjudicial a sus intereses deben estar informados perfectamente de los fundamentos de la misma, con el fin de poder combatirlos en vía de recurso. De no estarlo, porque falta la motivación en los términos requeridos, se está afectando también a sus posibilidades de defensa y, por ende, a las garantías constitucionales derivadas del art. 24 de la Constitución.

Este *iter* argumental ha conducido, entre otros resultados, a que la Memoria se haya convertido en un elemento capital⁴ dentro del aparato

⁴ Cfr. SSTs de 3 de julio de 1990 (Ar. 6006), 9 de julio de 1991 (Ar. 5737), 13 de febrero de 1992 (Ar. 2828), 1 de septiembre de 1993 (Ar. 6616), 21 de septiembre de 1993 (Ar.

documental de los Planes urbanísticos, porque es en ella donde debe darse satisfacción a ese cúmulo de exigencias derivadas del principio de interdicción de la arbitrariedad cuya otra cara es el principio de racionalidad de la decisión administrativa. En ella, no sólo debe reflejarse la realidad de que se parte para acreditar la congruencia del modelo de ordenación finalmente propuesto (de hecho, la consideración de la situación urbanística de partida es una exigencia de la racionalidad de la actuación⁵), sino la preferencia de las alternativas adoptadas frente a otras posibles que han sido desechadas; en suma, debe fundamentarse la racionalidad de las determinaciones de la ordenación urbanística renovada.

Las líneas jurisprudenciales que han conducido al resultado descrito han tenido sus principales cimientos en Sentencias de las que ha sido Ponente DELGADO BARRIO, el cual, también, es el autor de alguno de los trabajos más relevantes sobre la cuestión⁶.

El punto de partida de esta doctrina jurisprudencial se suele situar⁷ en la STS de 27 de abril de 1983 (Ar. 2279), donde se proclama lo siguiente:

“La solución técnica en que se concrete esa discrecionalidad debe venir respaldada y justificada en los datos objetivos sobre los cuales opera, de tal forma que, cuando conste de manera cierta y convincente la incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad a que se aplica, la jurisdicción contenciosa debe sustituir esa solución por la que resulte más

6623). En la doctrina, cfr. TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel: “El control...”, cit., págs. 70-81.

5 Cfr. STS. de 12 de diciembre de 1994 (Ar. 9824).

6 Cfr. DELGADO BARRIO, Javier: “El control judicial de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”, en El Consultor de los Ayuntamientos, N° 8, 1997, págs. 1114-1123, versión actualizada de su trabajo clásico “El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”, Civitas, 1993.

7 Cfr. PONCE SOLÉ, *op. cit.*, pág. 181; TOLEDO JÁUDENES, Julio: “Alteración del planeamiento urbanístico: Derechos adquiridos y control judicial”, RAP, N° 110, 1986, págs. 131 y sigs.

adecuada a dicha realidad o hechos determinantes con el fin de evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en causa de decisiones desprovistas de justificación fáctica alguna”.

La consecuencia que se desprende de la misma doctrina es que, mientras no consten tal discordancia o incongruencia -al margen de otros eventuales vicios cual la desviación de poder-, constancia que debe producirse por la acreditación realizada por quienes impugnen las determinaciones controvertidas, éstas se van a mantener.

De la vigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, de su aplicación por los Tribunales y de la consecuente anulación por ésta de determinaciones urbanísticas, dan fe pronunciamientos como los siguientes: STS de 15 de diciembre de 1986 (Ar. 1139 de 1987), sobre calificación, por el PGOU de Tarrasa, de un terreno con destino a guardería infantil en la misma manzana en que existe una industria molesta, nociva y peligrosa que se mantiene, solución “inquietante” para el Tribunal Supremo, que la anula; STS de 18 de julio de 1988 (Ar. 5914), sobre extraña configuración, en la Revisión del PGOU de Bañolas, de una calle que tiene 10 metros de anchura en un extremo y sólo 5 en el opuesto, creándose un cuello de botella que dificulta la circulación, decisión que vulnera, para el Tribunal Supremo, las reglas del buen sentido y la racionalidad, que, por ello, también es anulada; STS de 23 de enero de 1989 (Ar. 427), sobre catalogación, por el Plan Especial de Protección de la Villa de Madrid, de edificio cuyas características no justifican el nivel de protección -estructural- asignado (análoga a la STS de 24 de octubre de 1990, Ar. 8328, ésta referida a protección especial asignada a un edificio sin especial relevancia en Palamós); STS de 20 de marzo de 1990 (Ar. 2246), sobre ensanchamiento de calle, en Ripollet, manteniéndose la edificabilidad del antiguo trazado, siendo las reglas generales contenidas en el planeamiento modificado las de que las alturas de los edificios se determinarían en relación con la anchura de las calles de fachada; STS de 8 de octubre de 1990 (Ar. 7842), sobre clasificación y

calificación de un terreno como suelo rústico protegido, en El Port de la Selva, sin que ello se justifique, pues está en contra de la realidad de los hechos y de la coherencia del planeamiento, según pone de relieve el dictamen pericial que se emite en el pleito; STS de 18 de marzo de 1992 (Ar. 3375), sobre trazado de una vía pública en el interior de un complejo industrial preexistente, en Aranjuez, trazado que causaría una importante distorsión a la actividad allí desarrollada; STS de 18 de mayo de 1992 (Ar. 4219), sobre clasificación de un terreno como suelo apto para urbanizar, siendo lo cierto que se trataba de una zona de fuertes pendientes y con características boscosas y que, por otro lado, existían otros espacios en el término para el desarrollo de la población; STS de 15 de marzo de 1993 (Ar. 2523) sobre calificación como “verde privado de interés especial” de un solar ubicado en el casco urbano de Granollers; STS de 15 de noviembre de 1995 (Ar. 8549), sobre calificación -que anula- de “suelo libre privado” asignada a parcela enclavada en zona donde todas las demás tienen la de “suelo industrial”, etc.

Análoga suerte corre la calificación “*de facto*” de dos fincas como viario sin que se explique la motivación de la misma en las Normas Urbanísticas en la STS de 28 de enero de 1.999 (Ar. 358).

Y, en fin, lo mismo ocurre con la STS de 19 de septiembre de 1997 (Ar. 6598), donde se acoge la doctrina de que hay supuestos en que la exigencia de motivación es aún mayor, centrándose concretamente en el de anulación judicial previa de determinaciones contenidas en Plan anterior con los mismos objetivos que los pretendidos con el nuevo (modificación por la vía del art. 50 TRLS-1976): “*Desviación de poder*” es el reproche que se obtiene y la anulación del segundo Plan es la sanción que le sigue cuando ese especial esfuerzo de motivación no se ha realizado.

Por otro lado, el Estudio/Análisis de las Alternativas para las principales decisiones estructurantes del Plan se erige en apartado capital de la Memoria o, autónomamente articulado, documento absolutamente esencial para, sobre su verificación, calibrar la racionalidad de las

decisiones adoptadas al elegir entre tales diversas alternativas preexistentes. Consecuentemente, la inexistencia de este tipo de Estudios o incluso su deficiente elaboración, como pudiere ser la confección de diversas “alternativas” de modo ficticio o artificioso, provoca la anulación del Plan, al menos en el extremo de la determinación relevante controvertida, no tanto por el propio defecto documental sino, ante todo, porque la base de la decisión aparece desprovista de la necesaria racionalidad, cuya exteriorización debería haber sido el cometido de una cabal cumplimentación de las exigencias de aquel documento.

Así, en la STS de 25 de julio de 2003 (recurso de casación 1071/2000), se aborda la cuestión de la litigiosa localización de la EDAR proyectada en El Pedrell, término de Sant Pere de Ribes:

“La Sala de instancia desestimó el recurso y anuló los actos impugnados.

En el primero de los motivos de casación formulados al amparo del Artículo 88.1 c) de la Ley Jurisdiccional (RCL 1998\ 1741), se reprocha a esta falta de motivación y error en la valoración de la prueba.

La transcripción del quinto y sexto fundamento de la sentencia demuestran lo improcedente del motivo. En dichos textos se afirma: «Quinto.- Pues bien, examinando muy detenidamente la prueba con que se cuenta -con singular incidencia de las pruebas periciales que por testimonio se han aportado- y en el perímetro de las alegaciones formuladas, debe señalarse en reiteración y sintonía con lo decidido en la Sentencia de esta Sección y Sala nº 719, de 30 de junio de 1999, autos 1216/95, que el convencimiento recae de lo siguiente: 1) Como de los dictámenes del Sr. Luis, del Sr. Benjamín y del Sr. Carlos Manuel resulta debe apreciarse que no se ha considerado alternativamente, ni técnica ni económicamente, la instalación

de una Estación Depuradora independiente para cada uno de los dos Municipios en Liza. 2) El estudio de alternativas que se ha criticado por la parte actora sólo contiene tres posibles emplazamientos alternativos. 3) Puestos a examinar mínimamente esos tres emplazamientos, uno de ellos, no es en modo alguno factible habida cuenta de sus reducidas dimensiones, sin necesidad de abundar en la proximidad a núcleos de población, entre otros defectos. Dicho en otras palabras, ni es lógica su previsión ni por ende puede estimarse como alternativa a tener en cuenta. 4) Dirigiendo la atención a las otras dos alternativas de ese estudio, baste señalar que en los dictámenes con que se cuenta, la valoración efectuada por el mismo -de tan sólo tres páginas se apostilla, cuando de una depuradora de aguas residuales afectante a dos Municipios se trata- y acogida por la Administración se califica como “tan simplista”, “no hay justificación”, “no se aporta una justificación desde el punto de vista económico o técnico”, “las alternativas para la ubicación de la misma no pueden ser válidas, desde el punto de vista de planteamiento del mismo proyecto”, entre otras, al punto de que igualmente llega a dictaminarse que, quizá con cierta seguridad, “los autores del proyecto... no se personaron directa y personalmente en la zona en cuestión”. 5) por lo demás, todos los peritos de autos, con las razones y fundamentos que han estimado pertinente efectuar y sin mayores dificultades, han evidenciado la acentuada y notable existencia de pluralidad de emplazamientos alternativos que, desde luego, han quedado extramuros de la consideración de la Administración y con una solidez técnica y económica que no puede pasarse por alto. Sexto.- Expuesto lo anterior y sin que sea necesario seguir recordando las técnicas de control de la actividad discrecional de la Administración debe significarse que se forma cabal convencimiento de que la Modificación de la figura de

planeamiento de autos -Artículo 75 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio (RCL 1990\ 2759 y LCAT 1990\ 266), por el que se aprueba el Texto Refundido de los Textos Legales vigentes en Cataluña en materia urbanística-, es lisa y llanamente disconforme a Derecho habida cuenta que: A) Para los hechos determinantes, de un lado, no se ha considerado la obviedad del establecimiento de depuradoras independizadas para cada Municipio frente a la tesis conjunta que se ha tenido en cuenta. Y, de otro lado, artificial y artificiosamente tanto se ha creado una realidad ficticia únicamente consistente en la posible operatividad de tres emplazamientos posibles que acentuadamente provocan la necesidad de estar a sólo dos de ellos o quizá al que finalmente se eligió, como se ha hurtado de la realidad efectiva la posible existencia y consideración, no de infinitos o indefinidos emplazamientos alternativos, sino de atendibles y razonables emplazamientos si de lo que se trata es de asegurar el acierto de la decisión a tomar. B) Y, analizado el caso desde la base, cuando se llega a la decisión a tomar y se interpreta desde la óptica de los principios generales de derecho bien se puede comprender que la misma no puede clasificarse como proporcionada, razonable, equitativa o atendible, ni en el reducido e impropio ámbito que se ha barajado ni mucho menos en el amplio espectro que hubiera debido de tenerse en cuenta. Por todo ello, sin que sea necesario seguir el análisis en la órbita de la mejor regulación de la Modificación del Planeamiento General actuada que agote la regulación sin dejar paso a figuras de planeamiento de desarrollo o dando oportunidad a las mismas, entre otras posibilidades, procede estimar el presente recurso contencioso administrativo en la forma y términos que se fijarán en la parte dispositiva». Es evidente, por tanto, que la sentencia contiene motivación suficiente y justificadora de la decisión que adopta. También cita el precepto que se considera

vulnerado por los actos impugnados (Artículo 75 del Decreto Legislativo 1/90, de 12 de julio)."

Y, frente al Motivo esgrimido por los recurrentes en casación, articulado en torno a la presunta tesis de que los Tribunales no pueden revisar las determinaciones de mera oportunidad como sería la relativa al emplazamiento controvertido sino sólo las atinentes a cuestiones de legalidad, el Tribunal Supremo aludirá a una de las técnicas destinadas, precisamente, al control de la discrecionalidad, la de la verificación de los hechos determinantes, y lo que ella lleva consigo:

"Este planteamiento y las consecuencias que de él pretenden extraerse no puede ser aceptado. Como es sabido, todo acto discrecional, y también la denominada discrecionalidad técnica, es susceptible de revisión jurisdiccional en cuanto a los elementos reglados que contiene.

También lo es, en cuanto a los elementos estrictamente discrecionales en cuanto a la concurrencia de los hechos determinantes de la decisión, o, si la decisión adoptada es arbitraria, o, vulnera los principios generales del derecho. Es verdad que este control no está exento de dificultades prácticas, pero no ha de confundirse la dificultad de control con la inexistencia del mismo. Cuando en autos aparecen datos suficientes que acreditan que los hechos determinantes de la decisión han sido errónea o parcialmente considerados la anulación se impone, cualquiera que sea el tipo de acto discrecional de que se trate. Del mismo modo, si en autos se acredita que la decisión es arbitraria o vulneradora de los Principios Generales del Derecho, la anulación es inexorable.

En el asunto que decidimos, y previo estudio de la memoria del Plan, la Sala concluye que se ha omitido el Estudio de una alternativa importante: la instalación de dos

depuradoras, una para cada Municipio. No se trata de una evaluación incorrecta de una alternativa sino de su omisión pura y simple.

También pone de relieve la Sala que, según resulta de la prueba pericial practicada, la elección de alternativas ha sido “artificiosa” pues de las tres alternativas propuestas una era por razones superficiales inidonea, y la otra es rechazada de plano por la propia Administración.

Si todo esto es así, y de los autos resulta, la discrecionalidad, de cualquier tipo que sea, no puede amparar estudios insuficientes, que omiten soluciones alternativas que es importante contemplar, ni decisiones previamente adoptadas que sólo de modo aparente comportan alternativas posibles.”

5. Vayamos ahora con otro de los documentos que ha de estar presente en todo Plan General, el Estudio o Informe de Sostenibilidad Económica.

La necesaria incorporación al aparato documental de los Planes – dimanante de lo previsto en el apartado 4 del artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008- del Informe de Sostenibilidad Económica (ISE) enlaza con la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos y en la racionalidad de toda actuación –que no puede proyectarse sobre la base de inexistentes capacidades públicas para el ulterior sostenimiento de su autonomía orgánica y funcional, por ejemplo⁸-.

No obstante, se puede afirmar que incluso esta perspectiva había sido ya acogida recientemente también por la jurisprudencia para realzar

⁸ ESCRIVÀ CHORDÀ, Ricard: “La sostenibilidad en los crecimientos urbanísticos desde el punto de vista de la Hacienda municipal: especial referencia al caso valenciano”, El Consultor de los Ayuntamientos, N° 21, 2007, págs. 3425 – 3432: sugerente trabajo, apegado a la realidad práctica que hay bajo la problemática a que se alude en el texto principal.

conceptualmente el valor de los Estudios Económico-Financieros (EEF) y fiscalizar consiguientemente su contenido [así, en la STS de 22 de febrero de 2005 (recurso de casación 693/2002), por la que se confirma la acertada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de noviembre de 2001, anulatoria del PGOU de Gondomar (Pontevedra)]. De aquí, el que se pueda defender perfectamente que la interiorización en el Derecho autonómico de la nueva exigencia procedimental es susceptible de cumplimentarse –preferentemente- mediante la simple configuración del ISE como apartado diferenciado dentro del EEF o equivalente, aunque, obviamente, también pudiere serlo mediante su configuración como documento sustantivo autónomo⁹.

De lo anterior, se deriva también el que no sea ocioso recapitular en torno a los requisitos tradicionales predicados del documento en el cual hoy ha de entenderse embebido el nuevo ISE para su validez, y la operatividad del mismo como pieza adicional en el engranaje de la motivación del Plan, ahora realizada explícitamente como nos consta en el nuevo TRLS08.

Con el Estudio o Evaluación económica –o documento de similar denominación y análoga funcionalidad, presente en todo caso hoy en cualesquiera legislación urbanística-, del cual hoy el ISE va a erigirse en apartado con autonomía y sustantividad propias –sin perjuicio de preexistir ya al nuevo TRLS08, al no dejar de ser una especie de epítome recapitulatorio de aquél-, lo que se pretende es garantizar que el planificador ha tomado en consideración los costes y los recursos económicos disponibles a la hora de elegir una determinada ordenación territorial y que no ha optado por un modelo que posteriormente resulte irrealizable por razones económicas. En cierto modo, aquellos costes y medios prefiguran un componente de los hechos determinantes de la

9 GARCÍA VALDERREY, Miguel Ángel: “Sobre el Informe / Memoria de Sostenibilidad Económica de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización, establecido en el art. 15.4 del RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo”, Revista Práctica Urbanística, N° 74, 2008, págs. 7 – 21: valioso trabajo que brinda metodologías y propuestas de contenidos sustantivos y estructuración formal para este realizado documento, igualmente desde la realidad de la problemática práctica subyacente.

decisión planificadora, por lo que el Estudio –o documento equivalente- puede ser y es ya generalmente interpretado no como un elemento formal, informativo, sino como un elemento ordenador, al determinar los fondos (públicos, en su caso) afectados a la realización de las actuaciones programadas, y así tempranamente fue puesto de relieve ya por la doctrina¹⁰.

La jurisprudencia ha diferenciado tradicionalmente la exigencia de precisión del Estudio Económico-Financiero, considerando que en el nivel del planeamiento general el mismo puede ser -y será lo normal- simplemente genérico, sin previsiones específicas para las diversas operaciones que implique, mientras que en el nivel de los Planes Parciales y Especiales -es decir, de los Planes destinados a la materialización inmediata de las determinaciones urbanísticas- debe contenerse el detalle particularizado de los medios económico-financieros disponibles para la ejecución del Plan (SSTS de 24 de octubre de 1.977 -Ar. 3.958- y 25 de octubre de 1.980 -Ar. 3.947-) al igual que el de las partidas correspondientes a los diversos costes que dicha ejecución comporte (SSTS de 30 de marzo de 1.988 -Ar. 2.496-, 27 de mayo de 1.992 -Ar. 4.300- y 23 de enero de 1.995 -Ar. 315-).

Precisamente, esta doctrina diferenciadora es expresamente enfatizada por la STS de 22 de febrero de 2005 (recurso de casación 693/2002), por la que se confirma la acertada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de noviembre de 2001, anulatoria del PGOU de Gondomar (Pontevedra), que, como se anticipó al principio, enlaza claramente con la necesidad de que este documento esté al servicio de –la acreditación de- la sostenibilidad económica de lo proyectado –objetivo que ahora enfatiza la nueva LS, instrumentando para ello el ISE como componente específico de aquél-:

¹⁰ BOQUERA OLIVER, José María: "Los componentes del Plan de urbanismo", Revista de Derecho Urbanístico, N° 127, 1.992, pág. 51. En sentido análogo, GARCÍA DE ENTERRÍA - PAREJO: "Lecciones ...", cit., pág. 288.

“Es cierto que hemos reiterado que "no puede afirmarse ... que la falta de estudio económico financiero obliga a considerar que el Plan es de contenido imposible, por que una cosa es requisito de perfección y otra es requisito de eficacia", (STS de 3 de febrero de 1988) añadiéndose "que la importancia del estudio económico financiero aparece hoy devaluada, y sí de los Artículos 9.2e) y 10.2.a) de la Ley de 12-5-1956, por los que, respectivamente, se disponía la inclusión la inclusión en los Planes Generales de un estudio económico-financiero que justificara la ponderación entre el criterio de planeamiento en que se sustentase y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población ... se pasó a una mayor discrecionalidad administrativa, en la Ley refundida en el texto de 9-4-1976, arts. 12.2.1.h) y 3.e), respecto de los Planes Generales, y 13.2.g), en cuanto a los Planes Parciales, exigir simplemente determinar, en suelo urbano en aquellos y en suelo urbanizable programado en estos, la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y la confección de un estudio económico-financiero y en los Artículos 42 y 55 del Reglamento de Planeamiento de 23-6-1978, desarrollando aquellos y los 29.1.j) y 45.1.h) del mismo, disponer tan solo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes a cada Plan, abandonándose en consecuencia tales ponderaciones entre criterios de planeamiento y reales disponibilidades económicas y financieras y afectación de los medios económico-financieros disponibles a la ejecución del Plan, lo que es trasladable a los Planes Especiales ..." (SSTS de 19 de febrero de 1992, 26 de julio y 2 de noviembre de 1993).

Esto es, ampliando la citada STS de 4 de marzo de 1988 <<Después de la reforma de 1975, el artículo 123 para los planes generales, se limita a aludir al "estudio económico y financiero", y el artículo 13 ni siquiera exige esto. Por lo demás, no afirmarse, como hace la sentencia impugnada, que la falta de estudio económico obliga a considerar que el plan es de contenido imposible. Porque una cosa es requisito de perfección y otra es requisito de eficacia. Y aunque ciertamente lo deseable es la existencia de un estudio económico-financiero serio, lo cierto es que, como tal, un estudio de este tipo, incluso conteniendo las previsiones del artículo 42 del Reglamento de planeamiento exige luego una concreción en presupuesto y una ejecución de éste. Y, por contra, la inexistencia de ese estudio previo no impide necesariamente la efectividad de lo planeado cuando esas previsiones presupuestarias y su ejecución tengan lugar. De aquí que ligar una situación de falta de estudio económico a la calificación de plan de contenido imposible no parece que sea correcto en términos jurídicos>>".

No obstante lo anterior, el juzgador en casación respaldará el acierto de la Sala de La Coruña puesto que el telón de fondo no es un documento simplificado en relación con el exigible para el planeamiento secundario sino, sencillamente, un documento "inidóneo" para el cumplimiento del fin que le es propio, como veremos más adelante.

La doctrina prefijada ha de complementarse con dos líneas jurisprudenciales desarrolladas en paralelo. La primera es la que exonera de la necesidad de este documento cuando las circunstancias del caso así lo permiten, cuan, paradigmáticamente, en el supuesto de la mera alteración de determinación puntual. Así nos lo recuerda la STS de 21 de junio de 2002 (Ar. 5647), al confirmar la validez de una Modificación Puntual del PGOU de Zaragoza:

“Tampoco puede ser acogida la pretensión revocatoria fundada en la inexistencia de Estudio Económico Financiero. Como razonadamente expone la sentencia el cambio de uso pretendido carece de incidencia económica tanto en el coste de la urbanización, por encontrarse el solar ya urbanizado, como en el servicio que se va a prestar, cultural, por el cambio que se aprueba, pues la instalación de la biblioteca se llevará a efecto a costa del solicitante del cambio de uso en que la modificación del planeamiento consiste. En definitiva, y como antes razonamos, si el cambio pretendido no tiene incidencia económica el Estudio Económico Financiero pierde la condición esencial que normalmente le acompaña.”

La segunda línea jurisprudencial complementaria a la principal reseñada es la que recuerda que este documento es eventualmente requerido en el caso de instrumentos de planeamiento que cumplan la función de otros para los que expresamente así se contemple como documento necesario, cuan en la hipótesis, nuevamente paradigmática en nuestro Derecho Urbanístico, de las Normas Subsidiarias en relación con el Plan General. Así lo pone de manifiesto la STS de 7 de junio de 2004 (Ar. 4004), que confirma la nulidad de las Normas de San Vicente de la Barquera (Cantabria):

“En el cuarto motivo de casación del Gobierno de Cantabria, quinto del Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera y tercero de la Entidad Urbanística Colaboradora de Compensación del Polígono de Santa Marina de San Vicente de la Barquera, se invoca como infringido por la sentencia de instancia el artículo 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico del que, a su juicio, resulta que el Estudio Económico Financiero no es un documento que necesariamente forme parte de las Normas Subsidiarias de Planeamiento hasta el punto de

que, como sostiene la sentencia recurrida, su ausencia determine la nulidad de aquellas. Este motivo de casación no puede prosperar. Tal como hemos declarado en sentencias de 15 de enero (RJ 2000\ 471) y 23 de febrero de 2000 (RJ 2000\ 3641) , siguiendo la doctrina sentada en la sentencia de 21 de enero de 1992 (RJ 1992\ 761) , la falta de una expresa mención al Estudio Económico Financiero en el artículo 71 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (RCL 1976\ 1192) , entre los documentos que deben componer las Normas Subsidiarias de Planeamiento, no significa que no sea necesario cuando así resulte de las determinaciones adoptadas. El citado precepto no contiene una enumeración taxativa de los documentos que integran las Normas Complementadas y Subsidiarias de Planeamiento sino que, teniendo en cuenta que su contenido no es siempre el mismo, se limita a advertir que «se compondrán de los documentos necesarios para justificar las determinaciones y extremos que comprendan y las función para la que se dicten», por lo que si se trata de normas que, como en este caso, cumplen la función de un plan general han de comprender todos los documentos que se exigen para estos, entre ellos la existencia de un estudio económico financiero, que justifique la racional posibilidad de implantar en la práctica las previsiones que se establecen.»

Una y otra líneas jurisprudenciales complementarias a la principal convergen en la STS de 6 de abril de 2004 (Ar. 4031), donde se desestima la pretensión de invalidez de las Normas de Pilar de la Horadada (Alicante) articulada sobre la base de una omisión del documento que aquí nos convoca, siendo el dato fundamental que tales Normas sólo habían quedado aprobadas de modo parcial y para regir en el ámbito del suelo

apto para ser urbanizado:

“En cuanto al defecto de estudio económico financiero, ya expresamos en dicha Sentencia de 23 de marzo de 2003 (RJ 2003\ 5309) que «aunque el artículo 71 LS no incluye el estudio económico financiero entre los documentos integrantes de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, la falta de la expresa mención de ese documento no significa que no sea necesario cuando así resulte de las determinaciones adoptadas, como ha declarado esta Sala en sentencias de 21 de enero de 1992 (RJ 1992\ 761) y 15 de enero (RJ 2000\ 471) y 23 de febrero de 2000 (RJ 2000\ 3641) . El artículo 71.5 LS (RCL 1992\ 1468 y RCL 1993, 485) no contiene una indicación taxativa de los documentos que componen las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento sino que, teniendo en cuenta que su contenido no siempre es el mismo, se limita a advertir que «se compondrán de los documentos necesarios para justificar las determinaciones y extremos que comprendan y la función para la que se dicten». Ello significa que tratándose de Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento el estudio económico financiero es un elemento contingente, exigible únicamente en función del alcance de aquella normativa. La Sala de instancia no se opone a esta doctrina sino que se ajusta a ella y declara que, precisamente por las circunstancias concurrentes, en este caso no era necesaria la elaboración de dicho documento, y la parte recurrente no ha acreditado que su omisión determinaría la falta de viabilidad de la normativa aprobada, que es lo que justifica su exigencia».”

Consecuentemente, lo que sí corresponde a los Planes de desarrollo - Parciales y Especiales-, al igual que hoy a sus instrumentos equivalentes,

es concretar los medios o recursos de que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista (STS de 20 de septiembre de 1.985 -Ar. 6.216-).

Ello significa que su Estudio Económico-Financiero o su Evaluación económica ha de relacionar explícita y claramente las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan o Proyecto, debiendo ser las mismas "acordes con una previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización en función de la importancia de las determinaciones del planeamiento" (SSTS de 25 de junio de 1.981 -Ar. 2.950-, 10 de mayo de 1.985 -Ar. 4.756- y 25 de mayo de 1.985 -Ar. 4.775-).

Si bien la mayor parte de los pronunciamientos de este tipo -en el caso de instrumentos de planeamiento secundario promovidos por la iniciativa privada- se refiere a Planes Parciales, con relación a los Especiales el Tribunal Supremo mantiene idéntica posición, como acredita en su Sentencia de 28 de enero de 1.987 (Ar. 2.029):

"Aunque la Sala viene manteniendo un prudente criterio de flexibilidad en orden a la exigencia del Estudio Económico-Financiero, ello ha de entenderse referido a aquellos instrumentos urbanísticos de nivel superior ..., pero no a Planes Especiales de Reforma Interior privada, donde el rigor debe ser extremado con objeto de evitar posibles insolvencias posteriores o atrevimientos especulativos que lesionarían derechos de terceros."

Con esta actitud rigurosa desde los Tribunales, lo que se pretende es refrenar:

"Planificaciones ilusorias que determinan frecuentemente, bien la congelación urbanística de

terrenos con fines meramente especulativos, bien la ejecución incompleta o deficiente del Plan con grave perjuicio de los intereses generales y privados que resulten afectados por el mismo" (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1.985 -Ar. 1.490-; antes, la de 25 de junio de 1.981 -Ar. 2.950-).

Desde esta perspectiva, la doctrina considera las disponibilidades económicas como un factor relevante que limita la discrecionalidad de que dispone la Administración -o, en general, el planificador- para elegir una u otra ordenación urbanística, pues no se debe optar por modelos territoriales que, atendiendo a los recursos existentes, resultan de imposible o muy difícil realización ¹¹.

Como se aprecia, tanto la doctrina jurisprudencial como la científica convergen en el punto en que, en definitiva, lo que se exige ya de este documento es que sirva al objetivo de la sostenibilidad también en su vertiente económica, pues ello implica que el Plan es verosímil en esa perspectiva –los medios disponibles garantizan la ejecución de la actuación proyectada y el posterior mantenimiento de la materializada, según ésta vaya cristalizando (hoy, extremos a pormenorizar en el ISE)-, en definitiva, racional, y esto es ya un prerequisite para poder pasar a estudiar la validez del instrumento desde otras perspectivas y consideraciones.

En cuanto a los efectos atribuidos por nuestros Tribunales a la deficiente cumplimentación del Estudio o Evaluación económica, ya desde la tendencia más temprana se apuntó que este componente debía considerarse un "elemento esencial del Plan" de modo que procedería declarar nulo todo aquel instrumento que careciera de un Estudio que justificara la ponderación entre el criterio del planeamiento que se sustentara y las posibilidades económicas y financieras del territorio y

¹¹ DESDENTADO DAROCA, Eva: "Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico", Aranzadi, 1.997, pág. 363.

población (SSTS de 17 de diciembre de 1.966 -Ar. 1.427-, 4 de noviembre de 1.972 -Ar. 4.692- y 25 de junio de 1.981 -2.950-), incluso -aunque parece obvio recordarlo- aun tratándose de instrumentos de iniciativa pública.

En este sentido, la STS de 25 de junio de 1.981 (Ar. 2.950) estimó procedente la anulación de un Plan Parcial porque no contenía Estudio alguno acerca del coste de su realización y se limitaba a señalar que los medios económico-financieros estaban constituidos por los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Ayuntamiento.

Del mismo modo, la STS de 9 de febrero de 1.982 (Ar. 930) rechazó que pudiera entenderse satisfecha la exigencia de adecuada previsión económico-financiera con la simple declaración genérica de que se incluirían en los presupuestos ordinarios y extraordinarios los medios económicos precisos para la realización de la ordenación.

Tampoco satisfacen la exigencia legal expresiones tales como la de que: *"Quedan garantizados los medios económicos para la construcción de las obras proyectadas"*

Ya que:

"Dicha afirmación es simplemente teórica por carecer de concreción alguna que permita ponderar si el promotor dispone de medios económicos suficientes que garanticen la realización del Plan" (STS de 28 de julio de 1.992 -Ar. 6.209-).

En fin, en el caso de la tramitación de un Plan Especial de Equipamientos Comunitarios, donde se carecía de referencias sobre cómo afrontar el coste de diversas operaciones necesarias para materializar el mismo, por falta de previsión de aquéllas entre las partidas del Estudio Económico-Financiero, el Tribunal Supremo acuerda la anulación de las actuaciones (la aprobación definitiva) y la reposición a un momento anterior para que se

completara el Estudio, y, a la vista del mismo, se procediera (STS de 16 de diciembre de 1.992 -Ar. 9.845-).

En esta misma línea, y entre los pronunciamientos más recientes, se inscribe la STS de 13 de noviembre de 2003 (Ar. 8069), que confirma la nulidad del Plan Especial de Protección de las Cuevas de Altamira:

“Respecto del Estudio Económico Financiero, este Tribunal Supremo en Sentencia de 31 de mayo de 2001 (RJ 2001\ 3791) tiene dicho lo siguiente, repitiendo lo que razonó en la de 11 de marzo de 1999 (RJ 1999\ 2174) :

«El significado del Estudio Económico Financiero de los planes de urbanismo ha sido precisado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de los Artículos 42 del Reglamento de Planeamiento (para los Planes Generales Municipales), 63 (para los Planes Parciales), 74.1.j) (para los Proyectos de Urbanización), 77.1.g) (para los Planes Especiales en general) y 83.4 (para los Planes Especiales de Reforma Interior).

Esta nuestra jurisprudencia ha declarado que “en cuando a la justificación de la existencia de medios necesarios para llevar a efecto la ejecución y a la adopción de las medidas precisas para garantizar la defensa de los intereses de la población afectada, además de referirse también a Planes de Reforma Interior únicamente, tampoco fue desconocida, sin que pueda tacharse al estudio económico financiero en que se contiene de abstracto, ya que como dijimos en nuestra Sentencia de 19 de febrero de 1992 (RJ 1992\ 2908) , la importancia del estudio económico financiero aparece devaluada, y así de los Artículos 9.2.e) y 10.2.a) de la Ley de 12 de mayo de 1956 (RCL 1956\ 773, 867) , por los que,

respectivamente, se disponía la inclusión en los Planes Generales de un estudio económico financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento en que se sustentase y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población, y de una memoria en los Planes Parciales justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberían quedar afectos a la ejecución del Plan, con base en los cuales se había elaborado una doctrina jurisprudencial exigente en la materia, se pasó a una mayor discrecionalidad administrativa en la Ley Refundida de 9 de abril de 1976 (RCL 1976\ 1192) , Artículos 12.2.1.h) y 2.e), respecto de los Planes Generales, y 13.2.g), en cuanto a los Planes Parciales, al exigir simplemente determinar, en suelo urbano en aquéllos y en suelo urbanizable programado en éstos, la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y la confección de un estudio económico financiero, y en los Artículos 42 y 55 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978\ 1965) , desarrollando aquéllos y los 29.1.j) y 45.1.h) del mismo disponer tan sólo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes a cada Plan, abandonándose en consecuencia tales ponderaciones entre criterio de planeamiento y reales disponibilidades económicas y financieras y afectación de los medios económico-financieros disponibles a la ejecución del Plan, lo que es trasladable a los Planes Especiales por ser aplicables a éstos las disposiciones relativas a aquéllos conforme al artículo 23.2 del Texto Refundido de 1976 y a los Artículos 77.2.g) y 3 y 85.1 del referido Reglamento” (Sentencia de 26 de julio de 1993 [RJ 1993\ 5587]).

Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nunca ha afirmado -pese a la devaluación que proclama de la importancia del Estudio Económico Financiero- que se pueda prescindir completamente de ese documento, (como parecen decir los recurrentes en casación) sino sólo que no es necesario que en el mismo “consten cantidades concretas de ingresos y gastos sino que es suficiente con que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización” (Sentencia de 23 de enero de 1995 [RJ 1995\ 315] y 6 de junio de 1995 [RJ 1995\ 4942])».

En el presente caso no existe ningún Estudio Económico Financiero, de forma que se infringen aquellos preceptos y esta jurisprudencia.

Esta exigencia del EEF es más exigible en el supuesto del Plan Especial de Protección de las Cuevas de Altamira por cuanto se prevé que los terrenos de una de las zonas diseñadas (la de protección) han de ser adquiridos por expropiación forzosa, resultando por tanto analógicamente aplicable para los Planes Parciales el artículo 63.4 del Reglamento de Planeamiento, a cuyo tenor «si para la ejecución del Plan Parcial se hubiera elegido el sistema de expropiación, el estudio económico financiero contendrá, además, el cálculo estimatorio del coste de la expropiación, puesto en relación con la etapa en que se haya de realizar».

Por lo demás, ya la Sala dice (en una apreciación del material fáctico) que no está suficientemente acreditada la previa adquisición voluntaria de la

mayor parte de los terrenos de la zona de protección, lo que es una valoración de la prueba que no puede ser contradicha en casación. Pero, en todo caso, según esa misma alegación, todavía quedarían terrenos sin adquirir, por lo que sigue siendo necesario el Estudio Económico Financiero.”¹²

Incluso, en ocasiones en que el Estudio o Evaluación eran aparentemente correctos desde una perspectiva formal, los Tribunales han fiscalizado, a instancia de los recurrentes, si las previsiones económicas realizadas eran reales o no, proporcionadas a las determinaciones propuestas con el Plan o

¹² Esta Sentencia contiene también otro pasaje relevante, donde confirma la nulidad del mismo Plan sobre la base añadida de inexistencia de otro documento inherente a aquél, dada su naturaleza y funcionalidad:

B) Tampoco existe infracción de los artículos 76.4 y 77 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978\ 1965) por haber exigido la Sala de instancia los *estudios geológicos y arqueológicos para motivar la zonificación propuesta en el Plan Especial*.

La exigencia viene impuesta en el artículo 76.4 del citado Reglamento, cuando ordena que la documentación del Plan contenga «*una justificación de las bases que hubieran servido para el establecimiento de las infraestructuras o de las medidas de protección*».

En este caso, tal como dice la Sentencia recurrida, no está justificada en absoluto la zonificación propuesta por el Plan Especial. Tal justificación no se encuentra en la Memoria, pues lo que allí consta es sólo la descripción geográfica de cada zona, pero no una justificación de por qué se diseñan así y no de otro modo. Y los propietarios de los terrenos incluidos en ellos, que ven mermada su propiedad de forma tan notable, tienen derecho a conocer las razones por las cuales son ellos solos, y no otros, los sacrificados para la protección del interés público que es objeto del Plan.

Desde luego que, como dice el Gobierno de Cantabria en su recurso, «determinar qué criterios han de primar para establecer las determinaciones del Plan Especial es competencia exclusiva de la Administración competente para aprobar el concreto instrumento de planeamiento». Nadie niega esa competencia, porque *no se trata de contradecir los criterios del Plan, sino de exigir que se expresen, porque los actos administrativos y las disposiciones urbanísticas, en cuanto limitan derechos, deben ser motivados* [artículo 54-1-a) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre (RCL 1992\ 2512, 2775 y RCL 1993, 246)].”

no –precisamente, lo que está en la esencia de la sostenibilidad económica de éste, ahora enfatizada e instrumentada a través del ISE-, y, caso de resultar irreales o desproporcionadas, han procedido a la anulación del instrumento de planeamiento o de las determinaciones concretas carentes de cobertura (SSTS de 31 de enero de 1.989 -Ar. 595- y 25 de abril de 1.992 -Ar. 3.392-), si bien, en este tipo de hipótesis, el resultado final suele depender de la casuística concreta y del posterior desarrollo de la estrategia procesal elegida por las partes, factores que permiten explicar fallos diferentes para situaciones de partida aparentemente análogas.

En el caso señalado al principio de este epígrafe, la anulación del PGOU de Gondomar (STS de 22 de febrero de 2005, ya citada), precisamente el juzgador ejercita esa fiscalización, lo que le lleva a la decisión señalada. El punto de partida lo proporciona el análisis de diversas “Recomendaciones” contenidas en el documento economicista del Plan, puestas, a su vez, en relación con un Informe emitido por la Interventora Municipal, donde, de hecho, se viene a decir que las premisas en que aquéllas se fundan son, prácticamente, inalcanzables para el Concello, una vez constatado su nivel de endeudamiento y de compromisos de gastos en múltiples frentes –lo que, con otras palabras, permitiría hablar de insostenibilidad económica de dicho Plan-:

“En segundo lugar, en relación con la cuestión relativa al Estudio Económico Financiero del PGOU, la sentencia de instancia, tras recordar lo establecido en la STS de 24 de noviembre de 1998 así como el contenido del artículo 16 de la Ley del Parlamento de Galicia 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia (LSG), se deja constancia de diversos extremos:

a) En primer lugar se recogen dos de las recomendaciones (la 3 y la 4) sobre las dificultades económicas del PGOU y las posible vías para afrontarlas, a la vista de "la escasa dotación de recursos propios de la

Hacienda Local para hacer frente a sus compromisos" y del "elevado coste que supone la propia estructura de asentamientos municipales ligado a las dificultades de coordinación en la realización de las obras". Tales recomendaciones dicen así: << 3.- El desarrollo de los PEMM implica un elevado coste que el ayuntamiento sólo puede abordar en el primer cuatrienio; esto significa que la necesidad de gestionar fuentes financieras extra y supramunicipales es prioritaria desde el primer momento. Habrá que implicarse de manera profunda en las posibilidades de obtención de recursos desde el ámbito de la Mancomunidad de Vigo. 4.- El Ayuntamiento de Gondomar debe contar en todo caso con la colaboración de las entidades parroquiales y de los vecinos mismos, para poder llevar adelante estas propuestas. El convencimiento de que la solidaridad interparroquial e intermunicipal es la condición previa para conseguir la financiación de los proyectos es un requisito esencial">>.

b) En relación con tales cuestiones la sentencia de instancia recoge el informe de la Interventora Municipal, de 1 de agosto de 1997, que se expresa, tal como se transcribe en el sentencia, en los siguientes términos: <<"En este sentido, es preciso decir que, la situación económica actual de este Concello no permite garantizar la viabilidad de ese gasto, pues, si bien el porcentaje de carga financiera teórica actual del Concello, aún permite márgenes para endeudarse, de la última liquidación presupuestaria aprobada (ejercicio 1996), se deduce un Ahorro Neto Negativo en un porcentaje superior al 2% al que se refiere el artículo 50 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como límite para acudir a un mayor adeudamiento. Por otra parte, y por el mismo motivo, en

el ejercicio 1997, el Pleno del Concello aprobó un Plan de Saneamiento Financiero con vigencia de tres años, con el fin de recuperar cifras de ahorro Neto positivas. Una de las medidas a adoptar, previstas en el referido Plan de Saneamiento, limita la realización de inversiones a aquellas que puedan financiarse con recursos generales del Concello, acudiendo únicamente a la vía de crédito, cuando el volumen de la deuda permita conseguir el referido Ahorro Neto positivo. Quiere esto decir que la aportación del Concello a la financiación de las actuaciones previstas, está condicionada a la recuperación general de la economía municipal, circunstancia que puede ser paliada en parte por la entrada en vigor del nuevo planeamiento y su desarrollo posterior". En dicho informe también se afirma que "en cuanto a las inversiones a financiar total o parcialmente por la Xunta de Galicia, Diputación Provincial, Estado, Unión Europea, etc., a que se hace referencia en el documento V, no consta en su totalidad, acreditación documental de las citadas administraciones, en la que se recojan compromisos firmes de aportación económica por la cuantía indicada en el PXOM. Unicamente consta la acreditación de una parte de tales compromisos, por lo que no existe, de momento, garantía de realización del resto de las aportaciones". Finalmente, en el mencionado informe se recogen unas significativas reflexiones respecto al sentido y límites de las contribuciones especiales como modo de financiación de actuaciones por los propios habitantes residentes en Gondomar recordando que "la imposición de contribuciones especiales no es un sistema alternativo de ejecución de planeamiento, ni de obtención anticipada por el Ayuntamiento, de recursos para esta finalidad". De los

datos hasta aquí apuntados deriva la convicción sobre la concurrencia de una situación en la que, tal y como señala la Interventora municipal, no está siquiera garantizada la viabilidad del gasto correspondiente al propio Concello, siendo ya aparentemente incompatibles las previsiones de gasto, con el mencionado Plan de Saneamiento Financiero aprobado en 1997 y consecuencias vinculadas al mismo. Pero todavía más relevante se presenta la situación respecto a los reconocimientos muy elevados costas que exigiría el desarrollo de los P. E. M. M., no apareciendo al respecto una verdadera justificación mínima respecto a las posibilidades reales de abordarlos, ya que aún comprendiendo la gran dificultad de alcanzar unas previsiones garantizadas exactas o totalmente cerradas, queda un amplio margen entre esta última situación ideal, y la mera expresión voluntarista no debidamente apoyada en el exigible nivel de constatación, siendo notoriamente insuficientes las referencias genéricas a la necesidad de gestionar fuentes financieras extra y supramunicipales, y a la colaboración de las entidades parroquiales y de los vecinos. Es de considerar que en el caso la Interventora municipal destaca que sólo consta la acreditación de parte de los compromisos de inversiones por parte de otras Administraciones, por lo que no existe garantía de realización del resto de las aportaciones, lo que genera una duda decisiva respecto a que también en dicho ámbito puedan ser atendidas las necesidades de inversiones y gastos previstos; ciertamente, puede llegar a asumirse la realidad de la enorme dificultad de obtener al respecto una plena garantía documentalmente acreditada, pero ocurre que en este supuesto se acumula la constancia de la inviabilidad del gasto correspondiente

al propio Concello, con la falta de acreditación de la consecución de un razonable grado de acreditación de la participación en el esfuerzo inversor, y a ello se añade que las abundantes referencias a la colaboración vecinal, ciertamente no deben hacer olvidar que el sistema de contribuciones especiales responde a unas definidas funcionalidad y finalidad sin que en principio sea asumible una indebida generalización o consideración del mismo como apoyo esencial para la ejecución del Plan General ya que en todo caso ello conllevaría para su operatividad unas situaciones o realidades económicas no suficientemente explicadas en el caso. En definitiva, en una valoración conjunta de los mencionados elementos se aprecia una insuficiente justificación de las previsiones económicas, por lo que no pueden tenerse por correctamente aplicadas las previsiones contenidas en el artículo 16 de la mencionada Ley de 24 de marzo de 1997, lo que necesariamente conduce a la anulación del acuerdo impugnado, al considerar la inidoneidad del Estudio Económico Financiero realizado y consecuentemente la falta de garantía de la real posibilidad de realización y ejecución del Planeamiento>>.”

Desde la perspectiva más arriba expuesta, el Motivo de casación articulado sobre la presunta flexibilidad con que debe enjuiciarse la calidad de este documento en un instrumento de planeamiento general –tesis que, de partida, el propio juzgador en casación admite compartir, como se reseñó más arriba- no puede prosperar, ya que la insuficiencia del aquí examinado es tal que provoca el que se considere inverosímil el planeamiento al carecer de base económica mínima y, por lo tanto, contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que –ya se sabe- exige, en positivo, que toda decisión administrativa, máxime la que tiene un carácter general y afecta a los

derechos de los ciudadanos, imponiendo incluso cargas sobre ellos, esté correctamente motivada, fundada en datos ciertos y verosímiles, y sea, en suma, racional:

“Pero dicho esto y analizado, fundamentalmente, en informe de la Interventora municipal, que la sentencia de instancia hace suyo, en modo alguno permite llegar a las conclusiones distintas de las de insuficiencia e imprecisión a que llega la sentencia de instancia, sin que tal conclusión pueda ser calificada de irrazonable o arbitraria. En consecuencia, hemos de ratificar tal valoración de conformidad con la doctrina suficientemente conocida relativa a la valoración de la prueba. Por todas, en la STS 3 de diciembre de 2001 se expresó que <<es ya doctrina reiterada de esta Sala que la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediatez, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en tal cometido por este Tribunal de casación, puesto que la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden contencioso-administrativo, regulado por primera vez en dicha ley. Ello se coherente con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia>>.”

6. Los planos de información deben elaborarse en soporte gráfico e informático y a escala adecuada para la correcta medición e identificación de sus determinaciones y el perfecto conocimiento de su contenido, siendo recomendable que se refieran como mínimo a los siguientes objetos:

- Estructura catastral.
- Topografía del terreno.
- Usos, aprovechamientos y vegetación existentes.
- Infraestructuras, redes generales de servicios y bienes demaniales.
- Estado actual de los núcleos de población consolidados, señalando el estado y grado de edificación y urbanización.
- Clasificación del suelo en el planeamiento anterior aún en vigor, distinguiendo, dentro de los ámbitos de desarrollo, los ya ejecutados y el grado de ejecución de los no ejecutados.

7. Los planos de ordenación:

- Reflejarán –incluso diferenciándolas con la simbología que corresponda- las determinaciones de la ordenación estructural y la detallada que deban expresarse gráficamente.
- Se elaborarán a escala adecuada para el perfecto entendimiento de su contenido y la correcta medición de las determinaciones que expresen.
- Se formalizarán en soporte tanto gráfico como informático.

En cuanto a las determinaciones de ordenación básica, general o estructural, deberán representarse gráficamente, como mínimo, las siguientes:

- La clasificación del suelo, con precisión de las superficies asignadas a cada una de las clases y diferenciando dentro de cada una de éstas las de las distintas categorías.
- La delimitación de la red básica de reservas dotacionales generales o estructurales del territorio.
- La delimitación de todo tipo de ámbitos, sectores, unidades de actuación o ejecución, zonas de ordenación urbanística, áreas de reparto, etc, previstos por el Ordenamiento autonómico.

En cuanto a las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, deberán representarse gráficamente, como mínimo, las siguientes:

- La definición de la red secundaria o local de dotaciones.
- El señalamiento de alineaciones y cotas de las rasantes más significativas.
- Los usos pormenorizados del ámbito ordenado.
- En suelo urbano consolidado, el señalamiento de las Ordenanzas o Normas Urbanísticas aplicables según zonas.

El soporte documental de que deben proveerse los Planes urbanísticos ha sido progresivamente revalorizado tanto por la doctrina científica como por la jurisprudencia, en especial desde hace ahora unas dos décadas. Sin embargo, tal revalorización parecía centrarse esencialmente en sólo dos de tales documentos, los antes vistos Memoria y Evaluación socio-económica, ya que ambos devinieron esenciales para verificar la racionalidad del planificador urbanístico y la paralela superación por él del test de la interdicción de la arbitrariedad: el primero, en una perspectiva global y general, y el segundo, en una perspectiva economicista, garante en sí mismo de la verosimilitud y viabilidad de lo proyectado. No obstante, no es menos cierto que existen otros documentos, inherentes a los distintos tipos

de Planes y a la diversa funcionalidad que dentro de cada uno de aquéllos puede desplegarse, cuya omisión o incluso defectuosa cumplimentación puede igualmente acarrear la nulidad del Plan a que atañen, documentos que, por haber quedado semiocultos tras aquellos dos tan intensamente enfatizados, aparentemente resultaban secundarios –al menos, en la práctica de los planificadores urbanísticos-. Bien analizados, y a juzgar, además, por la evolución jurisprudencial desarrollada en el último lustro, tales documentos secundarios se han revelado tan esenciales como los dos citados, y ello porque todos –o al menos aquellos de los que aquí se va a hacer mención- entroncan con los mismos postulados de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de seguridad jurídica cuya salvaguarda está en la base de la revalorización de los dos primeros. En este sentido, la cartografía, no es sino la base física y, a la vez, soporte para la proyección gráfica, de la operación planificadora.

De manera que la omisión e incluso la insuficiente o deficiente cumplimentación del soporte cartográfico, por la directa vinculación que tiene con la seguridad jurídica de la operación planificadora, ya que la obvia premisa para aquélla es el conocimiento del exacto ámbito físico a que se ciñen sus previsiones, ha de tener una trascendencia anulatoria incuestionable. Y es que nos hemos adentrado en un contexto como el descrito en el terreno de las disposiciones generales –el planeamiento urbanístico tiene esa naturaleza- contrarias a la Constitución –en el caso, contrarias a uno de los principios consagrados en su artículo 9. El caso concreto ha sido incluso fiscalizado ya por la jurisprudencia. Así, en la STS de 2 de diciembre de 2003 (recurso de casación 524/2000), a propósito de la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Camaleño (Cantabria), precisamente se respalda la procedencia de la anulación declarada por la Sala de Santander por la concurrencia de una cartografía manifiestamente insuficiente:

«En el segundo de los motivos se alega como vulnerado el artículo 97 del Reglamento de Planeamiento. La sentencia en su fundamento

noveno sostiene: *«La Sala no puede sino coincidir con la alegación de la parte recurrente relativa a la deficiente cartografía que acompaña a las Normas Subsidiarias, de especial trascendencia en cuanto constituye el soporte físico de éstas, la cual ha sido puesta de relieve por el perito procesal, que señala que aquella tan sólo contempla un 35% o un 40% del término municipal de Camaleño, con la evidente inseguridad jurídica que ello conlleva, al no poder precisarse físicamente cuáles son las áreas afectadas por la nueva ordenación urbanística que las Normas Subsidiarias incorporan, ya que no tienen reflejo en los planos adjuntos. Las deficiencias se agravan si tenemos en cuenta, tal y como indica el perito, que en dichos planos no se contemplan las superficies afectadas por el Plan Especial de Mogrovejo, el cual sí figura delimitado exactamente en las Normas Subsidiarias, ni tampoco el ámbito de aplicación del Parque Nacional de los Picos de Europa, del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa y del Plan de Recuperación del Oso Pardo en Cantabria, exigidas por el art. 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RCL 1978\ 1965) , que indica que en los planos de ordenación deben señalarse y delimitarse las zonas de protección especial en suelo no urbanizable, así como las infraestructuras básicas de las zonas de suelo urbano»*. Se trata, por tanto, del juicio sobre la deficiencia de la planimetría aportada, lo que constituye una apreciación de hecho no susceptible de revisión en casación. En cualquier caso, la Sala se refiere a la «deficiencia» de la cartografía y no a su «inexistencia», como parece indicar la recurrente. No es bastante para el cumplimiento del precepto invocado con la aportación de cartografía sino que ésta ha de contener las determinaciones b), d), f), g) y h) del artículo 92 del Reglamento de Planeamiento y las b), d), f), g) y h) del artículo 93 del mismo Reglamento, lo que no se ha cumplido en la documentación aportada con las Normas Subsidiarias impugnadas».

8. Las Normas Urbanísticas, uno de cuyos elementos nucleares son las Ordenanzas, contienen las reglas técnicas y jurídicas que, de forma articulada, precisan las condiciones sustantivas, temporales y administrativas a que deben ajustarse todas y cada una de las actuaciones urbanísticas que puedan tener lugar en el término municipal, ya se refieran a la gestión de las obras de urbanización, de edificación o de implantación de actividades de todo tipo en cualquier clase y categoría de suelo.

Su estructura y contenidos varían según CC.AA. y según también la complejidad de los Planes, pero se podrían sistematizar tales contenidos de la siguiente forma:

- Normas urbanísticas generales reguladoras de las características de los diferentes usos del suelo y de las edificaciones
- Normas urbanísticas reguladoras de la ordenación del suelo urbano
- Normas urbanísticas reguladoras de la ordenación del suelo no urbanizable
- Normas urbanísticas reguladoras de la ordenación del suelo urbanizable

Las Normas urbanísticas generales, formen o no parte de las Ordenanzas, establecerán, como mínimo, los siguientes extremos:

1. La regulación común a los distintos usos.
2. La regulación general de tipologías y sistemas de medición de los parámetros edificatorios, así como el establecimiento de las condiciones de habitabilidad y las dimensiones de los diferentes elementos constructivos.

3. La regulación general de los elementos constitutivos de la red básica de reservas dotacionales pertenecientes a la ordenación estructural o general.
4. El régimen de protección y las servidumbres y demás limitaciones derivadas de los bienes de dominio público ubicados en el término municipal, según las previsiones de la legislación sectorial aplicable.
5. Las fichas-resumen individualizadas correspondientes a cada zona de ordenación urbanística, unidad de actuación o sector, todas ellas expresivas de los parámetros y las características básicas de los mismos.
6. Las instrucciones aclaratorias y facilitadoras de la comprensión, la interpretación y la aplicación de los documentos que integren el Plan.
7. Las normas definitorias del régimen jurídico transitorio a que queden sujetos el planeamiento anterior y asumido por el nuevo planeamiento general y la edificación existente.
8. El sistema de conexión entre el contenido dispositivo de las normas urbanísticas y las normas transitorias y las determinaciones representadas gráficamente en la planimetría a que unas y otras se refieran.

Además de lo anterior, para el suelo no urbanizable o rústico, regularán específicamente:

1. Las áreas territoriales que deban ser objeto de especial protección, la cual podrá alcanzar, en su caso, la prohibición absoluta de construir.
2. Las características y las condiciones morfológicas y tipológicas relativas a las edificaciones y construcciones que puedan realizarse.

3. Las condiciones objetivas que puedan dar lugar a la formación de núcleos de población en las áreas territoriales en las que se aprecie riesgo de aquella formación.

En suelo urbano, donde tales Normas suelen recibir la más tradicional denominación de Ordenanzas, regularán más específicamente lo siguiente:

1º. Las determinaciones sobre edificabilidad, altura máxima y número de plantas sobre y bajo rasante, fondo edificable, parcela mínima edificable, porcentajes de ocupación de parcela, alineaciones, rasantes, usos dominantes, compatibles y prohibidos, tipología y morfología edificatoria y demás elementos de ordenación que definan las condiciones para la inmediata edificación del suelo.

2º. En el suelo urbano no consolidado sujeto a una operación de reforma interior, los criterios a que debe responder y los objetivos que deba perseguir la ordenación detallada o pormenorizada.

3º. Cuando el Plan General no contenga la ordenación detallada de los ámbitos, sectores o unidades de actuación o ejecución en suelo urbano no consolidado, como mínimo los siguientes extremos:

- a)** La delimitación y superficie de los ámbitos o de las unidades de actuación o ejecución, indicando, en su caso, los sistemas generales a ellos adscritos.
- b)** Los usos globales y compatibles a implantar, con precisión en todo caso del porcentaje del residencial que deba dedicarse a vivienda sujeta a un régimen de protección pública.
- c)** La definición de la intensidad edificatoria máxima.
- d)** La magnitud y las características de las reservas dotacionales precisas para la ejecución racional y coherente

de éstas, así como la conexión con la red de comunicaciones existente.

e) El cálculo del aprovechamiento que pudiera corresponder.

En el caso del suelo urbanizable, en el supuesto más habitual en que el Plan General no contempla su ordenación detallada y la remite al planeamiento secundario o de desarrollo, las normas urbanísticas fijarán los parámetros y las características básicas de cada sector u ámbito, regulando en todo caso:

a) La delimitación y superficie total del sector o sectores, identificando, en su caso, la correspondiente a los sistemas o redes generales adscritos a ellos.

b) El uso global y los compatibles en cada sector, con precisión en todo caso del porcentaje del residencial que deba dedicarse a vivienda sujeta a un régimen de protección pública.

c) La definición de las intensidades edificatorias y densidades residenciales máximas.

d) El aprovechamiento urbanístico que corresponda.

e) El establecimiento de las condiciones y los requerimientos objetivos que legitimen la incorporación de cada ámbito o sector y, en su caso, de las unidades de actuación al proceso de urbanización, así como el orden de prioridades establecido para su desarrollo.

9. Para terminar con los contenidos documentales básicos de todo Plan General, nos ocupamos del Catálogo de bienes protegidos.

La técnica urbanística de la catalogación de elementos singulares contribuye poderosamente a la consecución de una política de protección ambiental y cultural, máxime cuando el objeto de aquella primera

protección, el ambiente, es un concepto con un campo semántico extraordinariamente ensanchado por la labor de la jurisprudencia, que integra en sí mismo hasta elementos culturales -también concebidos en su acepción más amplia-, porque contribuyen a la preservación de una cierta imagen de la ciudad y de su entorno, de un ambiente urbano determinado, en suma (SSTS de 21 y 28 de octubre de 1997). En este sentido, la STS de 4 de diciembre de 1995, relativa a la inclusión en el Catálogo Municipal de Edificios Protegibles de Cocentaina (Alicante) -que va aparejado a la Modificación de las Normas Urbanísticas del PGOU para prever el nivel de protección a que aquél se refiere- de sendos elementos -Chalet Testi-Flok y fábrica Testi-Flok- a los que se asigna un nivel de *protección ambiental*, contiene esta relevante proclamación:

“La finalidad de todo Catálogo de edificios de protección especial tiene por objeto, como cualquier actividad administrativa, la satisfacción del interés público local en la conservación de los instrumentos culturales típicos de una determinada época que, por sus peculiares notables características arquitectónicas u ornamentales, integran y recuerdan el ambiente y modo de vida de un tiempo pasado digno de mantener vivo en la conciencia social de una comunidad determinada. (...).”

Los Catálogos de Bienes Protegidos *identifican y regulan la conservación, rehabilitación y protección* de los bienes inmuebles y los espacios considerados de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, arquitectónico o botánico, y los conceptuados bien como determinantes o integrantes de un ambiente característico o tradicional, bien como representativos del acervo cultural común o por razones paisajísticas. Por ello, los Catálogos de Bienes Protegidos *definirán* el estado de conservación de los bienes que incluyan y las medidas de protección, preservación y mantenimiento de los mismos, de acuerdo con la normativa sectorial que les sea de aplicación.

Los Catálogos son *documentos administrativos asimilables a los registros administrativos* destinados a reflejar la existencia de determinados bienes con todas sus características para fines puramente administrativos: normalmente, la defensa y protección de los bienes objeto de inscripción frente a posibles usurpaciones, abandono. En este sentido, la STS de 12 de julio de 1985 afirma que lo importante de esta figura es:

“... la función asignada a la esencia de los mismos; funciones que no son otras que las de concreción de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que ‘por sus singulares valores o características hayan de ser objeto de una especial protección’.

A diferencia de los Registros públicos, cuya finalidad es la seguridad jurídica, los administrativos constituyen un simple medio o instrumento para mejor realizar una función administrativa, esto es, servir a la acción administrativa de protección de los bienes objeto de inscripción en los mismos. Por este motivo, *no puede decirse que los Catálogos sean instrumentos de protección en sí mismos, ya que, como meras relaciones de bienes, no pueden contener por esencia normas u Ordenanzas*. Por tanto, el Catálogo *será un simple elemento auxiliar de los planes que complementa, a pesar de que la aparatosidad de sus datos materiales puedan dar a entender que en él radica la base jurídica protectora o limitadora*. De hecho, la STS de 11 de febrero de 1985, siguiendo la doctrina sentada en las SSTs de 13 de febrero de 1984 y 9 de abril de 1984, afirma que:

“... no siendo posible la subordinación de la licencia a la redacción del Catálogo, cuya operatividad depende de la aprobación del Plan Especial del que *constituye un mero documento*”.

La *inclusión en el Catálogo* se estima generalmente como *condición necesaria para la aplicación* a un inmueble del régimen de conservación y protección establecido en un Plan Especial (SSTS de 14 de julio de 1983, 15 de noviembre de 1983, 12 de julio de 1985).

Sin embargo, en alguna ocasión el TS, ha entendido que *la catalogación de un inmueble es innecesaria* a los efectos de la aplicación del régimen de protección en cuestión. Como señala la STS de 14 de diciembre de 1987, el Catálogo “*es tan sólo necesario cuando se puede establecer una clara distinción entre el bien concreto conservable y el contenido total del planeamiento, resultando superfluo y hasta innecesario, cuando, cual acaece en el caso de autos, entre el objeto conservable y el objeto del planeamiento se da una total identidad*”. Esta línea doctrinal no es sino una de las manifestaciones de una tendencia claramente decantada en la jurisprudencia que aboga por apurar siempre las interpretaciones más favorables a la efectividad del principio de protección del patrimonio cultural como rector no sólo de la actuación de los poderes públicos ejecutivos sino como proclama la propia Constitución sino informante de la propia práctica judicial (art. 53 de la Constitución), tendencia en la que también se inserta la flexibilidad para aceptar muchas veces los mismos efectos y consiguiente restricción del régimen de actuación sobre inmuebles o elementos protegibles en decisiones municipales denominadas “precatalogaciones” (STS de 26 de marzo de 2001, *ad exemplum*).

La catalogación –que consiste en la enumeración de los elementos a proteger en una lista, a la que se acompaña la descripción individualizada de cada uno, el grado de protección que se le asigna y la remisión a la normativa concreta contenida en dicho régimen- puede ser *una operación aneja a la propia elaboración de un planeamiento general* para todo el Municipio o puede ser una operación específica con ese objetivo proteccionista [normalmente, instrumentada con un Plan Especial de Protección al que se incorpora el Catálogo; de aquí, el que la problemática

de los Planes Especiales de Protección Ambiental, Paisajística, Arquitectónica, de Elementos Singulares, etc., se reconduzca casi siempre a la de los propios Catálogos, o, con otras palabras, que la de éstos se identifique con la de aquéllos].

En la práctica mayoritariamente se opta por la modalidad de Catálogo aprobado simultáneamente con el instrumento de planeamiento que se propone específicamente la protección de los elementos que aquél ha de incluir (normalmente, Plan Especial de Protección).

En consecuencia con lo anterior, la eficacia o despliegue de efectos jurídicos de estos Catálogos *siguen las reglas generales aplicables a todo instrumento de planeamiento urbanístico*, puesto que aquéllos no son sino instrumentos de esta naturaleza, inherentes a determinados Planes – el General y el Especial de protección, típicamente- y, excepcionalmente, dotados de cierta “autonomía” en relación con los mismos. Esto tiene interés porque adicionalmente permite apreciar alguna aparente inflexión en la ya apuntada tendencia a una cierta –y constitucionalmente fundada- intransigencia que viene a caracterizar la actitud de los Tribunales en litigios donde aparece en riesgo la salvaguarda de valores culturales, actitud de la que suele resultar la interpretación de la normativa litigiosa del modo más acorde para esa salvaguarda. Así, en un litigio donde se ventilaba la procedencia de una licencia de demolición que afectaba a un edificio catalogado por el nuevo Plan General aprobado definitivamente pero cuya normativa no se había publicado aún al tiempo de la resolución, por el Ayuntamiento de Arrecife de Lanzarote, pese a que en la primera instancia judicial simplemente se había anulado la denegación de dicha licencia por la Administración municipal al estimar el Tribunal Superior que no era eficaz el Plan General en cuyo Catálogo se apoyaba esa negativa, sin embargo, el Tribunal Supremo va más allá, y, por ese carácter reglado tradicionalmente predicado de la licencia, estima que existe una cierta presunción de legalidad a favor de lo solicitado salvo que se acredite la oposición con la normativa urbanística vigente, prueba que incumbe a la

Administración, y, al no haberse probado la incompatibilidad con la normativa realmente vigente (la previa al nuevo Plan General), la licencia de demolición debía otorgarse (STS de 7 de abril de 1.999):

“Si el Tribunal de instancia anuló la denegación de la licencia y el demandante tenía solicitado en su demanda el reconocimiento del derecho a la misma, de suyo va que el propio Tribunal debió estudiar si, suprimido el Plan General por falta de eficacia, había otra norma urbanística que impidiera el otorgamiento de la licencia. Y ese estudio no puede verse frustrado por una supuesta carencia de datos para resolver, ya que la búsqueda hay que hacerla en el expediente administrativo y en los propios Autos, y, si en ellos no hay constancia (porque ni aparecen ni nadie las ha alegado) de otras normas urbanísticas que impidan la concesión de la licencia, entonces la Sala debió concederla) (...).

Si, ante una petición de licencia, ni el Ayuntamiento ni la Comisión Provincial de Urbanismo (actuando por subrogación) pueden responder que no la conceden por no tener datos suficientes sobre su legalidad, tampoco puede responder eso un Tribunal de Justicia, que debe resolver, poniéndose en el lugar de la Administración, con los datos, muchos o pocos, que existan en el expediente y en el proceso (es carga procesal de la Administración demandada alegar en el pleito todas las normas que puedan impedir el otorgamiento de la licencia y, si no las alega, debe presumirse que no existen).”

Asimismo debe señalarse que *la protección de determinados elementos singulares –o incluso conjuntos de ellos- puede ser eficazmente prestada también tan sólo desde específicas determinaciones del Plan urbanístico correspondiente*. En este sentido, la STS de 26 de marzo de 2001, relativa

a determinadas previsiones del PGOU de Salou (Tarragona), contiene este esclarecedor pasaje:

“El art. 86 del Reglamento de Planeamiento establece: «1. Los Catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, en los que se contendrán relaciones de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que por sus singulares valores o características hayan de ser objeto de una especial protección. 2. Sin perjuicio de las medidas de protección que los Planes Generales o Normas Subsidiarias establezcan, se podrán incluir en Catálogos relaciones de bienes concretos que, situados en cualquier tipo de suelo, deban ser objeto de conservación o mejora. 3. La aprobación de Catálogos complementarios de las determinaciones de Planes Especiales o, en su caso, de los Planes Generales o Normas Subsidiarias se efectuará simultáneamente con la de éstos.». Resulta patente, por tanto, que de dicho precepto se infiere la existencia de dos tipos de protección. Una, la que se produce por la inclusión de bienes dignos de protección en los Catálogos; otra, distinta e independiente, la que establezcan los Planes Generales o Normas Subsidiarias. Acreditado que el inmueble en cuestión merece ser protegido, la no inclusión del bien en el Catálogo no impide que el Plan General de Ordenación adopte medidas complementarias de protección, que es lo que se ha hecho, en mérito a la cobertura que proporciona lo dispuesto en el número segundo del citado art. 86 del Reglamento de Planeamiento.

Quiere decirse con ello que la no inclusión del inmueble en el Catálogo regulado en el art. 86 y 87 del Reglamento de Planeamiento no obstaculiza que sobre determinados inmuebles se puedan adoptar, como ha hecho el Plan controvertido, determinadas medidas de protección. Tales medidas no tienen la cobertura del Catálogo, que indudablemente no afecta al inmueble

controvertido, sino la necesidad de protección que dentro de sus atribuciones el Plan General puede definir en virtud de lo establecido en el art. 86.2 del citado texto legal.”

Y es que incluso *una mera operación de clasificación de suelo como no urbanizable puede servir perfectamente al objetivo de la protección y preservación de elementos singulares y su entorno*. Véase la viabilidad de ello en el caso enjuiciado por la STS de 27 de abril de 2004, donde se respalda la decisión municipal de clasificar como suelo no urbanizable de protección un terreno situado en la ladera norte del Castillo de San Miguel, en Burgos:

“(…) El recurso Contencioso-Administrativo ahora en grado de casación se interpuso contra el acto de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, en cuanto que no recogió la petición de la actora, consistente, en suma, en que una determinada parcela de su propiedad, sita en la ladera norte del Cerro de San Miguel y clasificada en el Plan Especial del Parque del Castillo y Cerro de San Miguel como suelo no urbanizable de especial protección, de uso y dominio privado, debía ser tratada igual que otras de otros propietarios, calificándola como sistema general de parques y jardines, con asignación en otro lugar del correspondiente aprovechamiento urbanístico, al ser ello acorde con la finalidad de ampliación del Parque del Castillo expresada en el Plan y con el principio de que la discrecionalidad no equivale a arbitrariedad.”

El *objeto de esta protección sectorial* articulada por cauces urbanísticos - bajo una u otra de sus manifestaciones-, a la vista de la rica casuística examinada por la jurisprudencia, abarca palacetes en cascos urbanos, jardines privados, fincas adyacentes a lagos, teatros, cines, etc., etc. Y es que, efectivamente, un rasgo que caracteriza la doctrina jurisprudencial recaída en supuestos en que se enjuicia la corrección de decisiones

municipales asignando regímenes de protección a determinados elementos singulares –típicamente, inmuebles- *es la progresiva amplificación del objeto que define –y acepta- como válidamente protegible*, mediante la flexibilización de los criterios conducentes a la comprensión de los valores intrínsecos que justifican esa protección.

Obsérvese, en este sentido, con qué naturalidad se asume por el juzgador la corrección de los criterios en virtud de los cuales previamente el planificador municipal sometido a la sazón a su examen –en el caso, el propio Ayuntamiento de Madrid, con su PGOU de 1997- ha decidido otorgar protección en diversa intensidad a elementos ubicados en el término municipal –la enjuiciada es la catalogación del “Teatro Fígaro”-:

“Puesta de relieve la singularidad arquitectónica de dicho edificio y su valor intrínseco al ser una de las escasas manifestaciones de arquitectura racionalista en edificios destinados a uso cultural, su catalogación y protección resultaba ineludible pues entre los objetivos prioritarios del nuevo Plan General se encontraba, según se expresa en la Memoria del mismo, "la protección de la memoria urbana entendida como la conservación de valores trascendentes ampliamente reconocidos, residentes en la forma urbana, que han colaborado a hacer de Madrid y su término una ciudad con personalidad propia y diferenciada" (pág. 569 de la Memoria). Para la consecución de este objetivo el Plan General ha diseñado seis catálogos entre los que se encuentra precisamente el de Edificios Protegidos, que se configura como "un documento que pretende proteger la edificación con valores considerados de relevancia para nuestro patrimonio arquitectónico, entendiendo éste de manera amplia, para acoger tanto la globalidad de la ciudad histórica que ha llegado hasta nuestros días, como los episodios arquitectónicos aislados surgidos en todas las épocas en su periferia". La conveniencia de catalogar el edificio no decae, como se alega, por el hecho de que el mismo haya sufrido algunas modificaciones pues

dicha circunstancia no hace sino acentuar aún más la necesidad de su protección en orden a evitar un deterioro mayor que pueda acabar desfigurándolo.”

O, exactamente igual, en la STS de 27 de abril de 2004, cómo se hace lo propio en relación con los criterios del planificador –allí el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián-, en orden a los valores que deben preservarse mediante la inclusión de elementos o conjuntos concretos dentro del Catálogo –del PGOU de 1995-:

“CUARTO. Continúa la sentencia recurrida declarando en su fundamento jurídico cuarto que: «No parece adecuado presentar como realidades objetivas lo que son estimaciones u opiniones, todas ellas siempre respetables, ni tampoco formular enunciados de veracidad o falsedad respecto de las valoraciones históricas, culturales o paisajísticas, aunque no esté de más, ya desde este momento, aclarar que en materia de catalogación de bienes cobran especial relevancia las apreciaciones técnicas, o los conocimientos especializados, que operan en la base de la previa decisión adoptada desde el Plan sobre los criterios generales que determinan si un determinado elemento ha de ser incorporado al catálogo y el grado de la protección. La propia Constitución (RCL 1978, 2836) , en su artículo 46 establece, entre los principios rectores de la política social y económica, que los poderes públicos garanticen la conservación y promuevan el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad; este principio se halla vinculado al derecho social a la cultura (art. 44 de la Constitución), en el que se inscribe el deber de conservar el patrimonio cultural, acrecentarlo y transmitirlo a las generaciones futuras. Pues bien, en la memoria del catálogo, cuyo valor es trascendental porque exterioriza las razones que justifican

las determinaciones al respecto y que se erige en límite de las singulares decisiones de catalogación -siendo aquí aplicable la doctrina jurisprudencial acerca del carácter vinculante de la memoria de los planes (STS 20-12-91, 13-2-92, 23-4-98, etcétera)-, se asumen criterios respetuosos con la conservación, alcanzando la protección incluso a aquellos elementos naturales y contruidos que, aún no poseyendo un valor intrínseco singularizado y relevante, resultan de un modo u otro irrepetibles, constituyen partes fundamentales que identifican y singularizan el paisaje urbano o natural del municipio, o poseen valores ciertos de carácter cultural, de uso, económicos desde una perspectiva a largo plazo, ecológicos, para el conjunto de la población. Y desde luego los elementos que, desde una perspectiva local, adquieren una importancia fundamental como parte de la imagen urbana y de la memoria histórica y del territorio, estableciendo que la protección alcance aquellos edificios y elementos que poseen un valor histórico y arquitectónico singular, o constituyen elementos fundamentales, no sustituibles, de la imagen urbana y la memoria histórica de la ciudad. No puede utilizarse, pues, como reluctancia frente al valor predicado respecto de los bienes la conciencia estética de los recurrentes, o dicho en otras palabras, que los bienes sólo tienen valor desde el punto de vista de la erudición. En puridad, los criterios técnicos cobran especial énfasis en esta materia, que en ningún caso puede estar sujeta a la pura discrecionalidad administrativa. (...)"

Con lo visto hasta aquí, resulta que los Catálogos actuales, y, sobre todo, los regímenes jurídicos articulados en que se plasma la específica protección otorgada a los elementos incluidos en los mismos, *giran en torno a la idea de una diversidad o graduación en la intensidad de la protección que se asigna*, en lógica correspondencia con la paralela diferenciación de los valores que justifican en cada caso la inclusión del elemento respectivo. Así, es habitual en las diferentes legislaciones y

prácticas autonómicas que los Catálogos de Bienes Protegidos establezcan sus determinaciones de preservación de los bienes que incluyan con arreglo a diferentes niveles de protección:

1) Nivel de protección integral

En este nivel deberán incluirse las construcciones y los recintos que, por su carácter singular o monumental y por razones históricas o artísticas, deban ser objeto de una *protección integral dirigida a preservar las características arquitectónicas o constructivas originarias*.

En los bienes que queden sujetos a este nivel de protección sólo se admitirán las obras de restauración y conservación que persigan el mantenimiento o refuerzo de los elementos estructurales, así como la mejora de las instalaciones del inmueble. De igual modo, en ellos sólo podrán implantarse aquellos usos o actividades, distintos de los que dieron lugar a la edificación original, que no comporten riesgos para la conservación del inmueble. No obstante, podrán autorizarse desde luego:

1º. La demolición de aquellos cuerpos de obra que, por ser añadidos, desvirtúen la unidad arquitectónica original. 2º. La reposición o reconstrucción de los cuerpos y huecos primitivos cuando redunden en beneficio del valor cultural del conjunto. 3º. Las obras excepcionales de acomodación o redistribución del espacio interior sin alteración de las características estructurales o exteriores de la edificación, siempre que no desmerezcan los valores protegidos ni afecten a elementos constructivos a conservar.

2) Nivel de protección parcial (o estructural)

En este nivel deberán incluirse las construcciones y los recintos que, por su valor histórico o artístico, deban ser objeto de *protección dirigida a la preservación cuando menos de los elementos definitivos de*

su estructura arquitectónica o espacial y los que presenten valor intrínseco.

En los bienes que queden sujetos a este nivel de protección podrán autorizarse: 1°. Además de los usos que lo sean en los bienes sujetos a protección integral, las obras congruentes con los valores catalogados, siempre que se mantengan los elementos definitorios de la estructura arquitectónica o espacial, tales como la jerarquización de los volúmenes originarios, elementos de comunicación principales, las fachadas y demás elementos propios. 2°. La demolición de algunos de los elementos a que se refiere la letra anterior cuando, además de no ser objeto de una protección específica por el Catálogo de Bienes Protegidos, su contribución a la definición del conjunto sea escasa o su preservación comporte graves problemas, cualquiera que sea su índole, para la mejor conservación del inmueble.

3) Nivel de protección ambiental

En este nivel de protección deberán incluirse las construcciones y los recintos que, aún no presentando de forma individual o independiente especial valor, *contribuyan a definir un ambiente merecedor de protección por su belleza, tipismo o carácter tradicional.*

En los bienes que queden sujetos a este nivel de protección podrán autorizarse: 1°. La demolición de partes no visibles desde la vía pública, preservando y restaurando sus elementos propios y acometiendo la reposición del volumen preexistente de forma respetuosa con el entorno y los caracteres originarios de la edificación. 2°. La demolición o reforma de la fachada y elementos visibles desde la vía pública, siempre que la autorización, que deberá ser motivada, lo sea simultáneamente del proyecto de fiel reconstrucción, remodelación o construcción alternativa con diseño actual de superior interés arquitectónico que contribuya a poner en valor los rasgos definitorios del ambiente protegido.”

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, catalogar, o no hacerlo, supone el *ejercicio de una potestad pública, una potestad inserta en la más genérica del planeamiento*, la cual, a su vez, es una especie de la potestad normativa –pues, en este caso, lo que late en el trasfondo no es sino el ejercicio por el Ayuntamiento de su milenaria potestad de dictar normas jurídicas, de crear Derecho objetivo, con eficacia espacial limitada a la jurisdicción de su propio término-. Por cierto que, como toda manifestación de la potestad de planeamiento, forma parte de la misma aquí también, la potestas variandi, esto es, la posibilidad de decidir modificar las condiciones provenientes de un planeamiento anterior, lo cual, en el campo de las catalogaciones, implica la posibilidad de incrementar el nivel de protección anteriormente asignado –muy dudosamente podría aceptarse, sin embargo, la posibilidad de disminuirlo, salvo que se acredite que la previa determinación municipal, ahora rebajada, fue en su día contraria a Derecho...- (STSJ de Madrid de 6 de junio de 2003).

Desde esa óptica, lo primero que hay que destacar es que la catalogación supone, pues, *actividad administrativa discrecional*, pero, lógicamente, ello no implica arbitrariedad ni ausencia de pautas a que atemperar la decisión pública. Más aún: la práctica de las catalogaciones hoy revela que el propio planificador se autovincula al predeterminar en la Memoria del Plan respectivo o del propio Catálogo cuáles son los objetivos que con la protección dispensada a su través se quiere salvaguardar y cómo –con qué distinta intensidad-, de manera que el posterior apartamiento singular de tales criterios a la hora de decidir sobre la inclusión –o exclusión- de elementos concretos resultaría contrario a Derecho, por contrario a los principios generales que disciplinan la actividad administrativa discrecional.

Paralelamente, la discrecionalidad originariamente presente se matiza también con el intenso componente técnico que ha de ir embebido en cada

concreta inclusión –o exclusión- de elementos en el Catálogo (SSTSJ de Madrid de 3 y 6 de junio de 2003). Por esa vía argumental, en el caso concreto enjuiciado por la STSJ de Madrid de 6 de junio de 2003, se llega al resultado de sancionar con la anulación la decisión del planificador de catalogar determinado elemento, una vez que resulta acreditado que se ha apartado singularmente en el caso de sus propios criterios justificadores de la catalogación en general, pues en el inmueble de referencia están ausentes los valores que habrían amparado la pertinente catalogación:

“Para la correcta resolución de tal cuestión conviene comenzar por recordar que si bien es cierto que en el ámbito de la calificación de los usos del suelo urbano las facultades de la Administración son discrecionalmente amplias, al estar en función de la valoración que se haga de las necesidades sociales, de la conveniencia de oportunidad del destino del suelo y de la armonización de los más variados intereses comunitarios, (en este sentido, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1991), no le es menos dicha potestad discrecional se encuentra sometida, como toda actuación administrativa y por imperativo del artículo 106.1 de la Constitución (RCL 1978, 2836) , a un control jurisdiccional (SSTS de 23 de junio de 1994, 23 de febrero y 21 de septiembre de 1993 o 14 de abril de 1992, entre otras muchas).

Como concluye la importante Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1992, en estos casos de control de los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, en primer término, a la verificación de la realidad de los hechos para, en segundo lugar, valorar si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquéllos, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto o una desviación injustificada de los criterios generales del plan, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio

de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -art. 9º3 de la Constitución- que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas (en el mismo sentido SSTs de 22-9 y 15-12-1986, 19-5 y 21-12-1987, 18-7- 1988, 23-1 y 17-6-1989, 20-3 y 22-12- 1990, 11-2-1991, 20-1-1992, etc.).

TERCERO En el caso que nos ocupa, como ya hemos apuntado, el Plan General impugnado somete el edificio sito en el núm... de la calle al nivel de protección 1, en su grado integral. Ello presupone, como se indica en el artículo 4.3.4. del Plan, la inclusión del edificio en el Catálogo General de Edificios Protegidos.

Dicho artículo 4.3.4 del Plan General establece expresamente que: (...).

Así pues, la protección integral queda reservada para los edificios catalogados de gran calidad que presentan importantes valores arquitectónicos o ambientales.

CUARTO El Perito-Arquitecto, D. Jose Ramón, que a instancia de las recurrentes ha informado en las presentes actuaciones, realiza, en relación con los valores del edificio que nos ocupa, las siguientes consideraciones:

1º- El edificio sito en la calle... no presenta aporte relevante alguno en cuanto a técnicas de construcción utilizadas o en cuanto a su diseño estructural, no destacando respecto de otros edificios de su misma antigüedad. Tampoco son destacables sus valores constructivos como singulares o aislables.

2º- En cuanto a sus valores estéticos, señala en dicho informe que los elementos que constituyen la fachada son en gran parte intervenciones posteriores e improvisadas que pretenden imitar materiales y técnicas propias de la época en que se construyó pero que, como tales, no aportan valores estéticos a la edificación, desvirtuando la calidad y condiciones iniciales del edificio.

3º- Respecto de su valor histórico-arquitectónico indica que la edificación es la suma de un conjunto de materiales y estilos que

hacen imposible su clasificación ya que las sucesivas intervenciones, y su incoherente fusión no definen características propias de un único estilo.

4º- Por último, y en cuanto a sus valores ambientales, apunta que el impacto visual que genera la edificación es sorpresivo, además de su estado de abandono. El jardín como tal no existe. Los restos de vegetación están formados por vegetación seca aislada y sin ningún valor ecológico. No son especies vegetales protegidas ni de apreciable singularidad.

Sostiene, en definitiva que no se encuentran en la edificación «valores arquitectónicos ni ambientales que la exceptúen para la Catalogación que le asigna el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997», y acaba concluyendo que «el edificio no se considera incluido en los planteamientos normativos que determinan su preservación» y no representa ningún «elemento relevante dentro de la Historia del arte y la Arquitectura». Asimismo se añade que la edificación «Tampoco puede considerarse un hito dentro de la trama urbana de Madrid por encontrarse agobiado por edificaciones que le superan en altura y volumetría y que la hacen imperceptible en la manzana donde se sitúa».

La claridad y contundencia de las conclusiones del Perito ponen de relieve que las características del edificio no justifican, en modo alguno, el nivel de protección integral asignado por el Plan General impugnado, pues, como acabamos de ver, dicho edificio carece de los valores arquitectónicos o ambientales requeridos por la propia normativa del Plan para ser merecedor de la discutida protección.

Así las cosas, la decisión de asignar tal protección al edificio de las recurrentes se revela discordante con la realidad que integra su presupuesto y representa una desviación injustificada de los criterios generales del propio Plan General, resultando, en consecuencia, viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

De todo lo expuesto se deduce la importancia de la *documentación integrante de los Catálogos de los Bienes Protegidos*. Así, normalmente constarán de los siguientes documentos:

- 1) Memoria Informativa y Justificativa de los criterios de catalogación seguidos.
- 2) Estudios Complementarios.
- 3) Planos de Información.
- 4) Ficha individual de cada elemento catalogado con indicación de los datos identificativos del inmueble, nivel de protección asignado, descripción de sus características constructivas, estado de conservación, medidas para su conservación, rehabilitación y protección, así como su uso actual y el atribuido, especificando su destino público o privado.
- 5) Plano o planos de situación del inmueble catalogado y fotografías de éste.
- 6) Normativa de aplicación expresiva del resultado pretendido.

Como toda actuación administrativa, la de catalogar *está sujeta al control jurisdiccional*, control que puede comportar la anulación de la decisión, y ocasionalmente –y con carácter excepcional- su sustitución por otra. Precisamente, la autovinculación a que se somete el propio planificador autor de la catalogación –o de la decisión de no catalogar, en su caso- en el momento de la declaración de los objetivos o principios generales que se persiguen con esta técnica, en la Memoria del respectivo instrumento, sirve al juzgador como primer y principal parámetro para enjuiciar la corrección de las decisiones singulares adoptadas a su amparo. Ahora bien, la carga procesal correspondiente, para desmontar la validez que se presume de la decisión administrativa, recae sobre quien se proponga combatirla ante los Tribunales (STSJ de Madrid de 30 de diciembre de 2002). En la STS de 27 de abril de 2004, se razona detalladamente cómo,

siguiendo ese camino argumental, lo procedente es anular la previa decisión administrativa:

“Con independencia del acierto o no de una determinada frase de la sentencia, la razón de la decisión no es otra que la de haberse llevado a cabo la ordenación del área, en que se encuentra el cerro de San Bartolomé, con un criterio distinto al mantenido en otros supuestos, en que los elementos a conservar no tenían tantos méritos como aquéllos para los que los demandantes reclaman protección, y a esa conclusión llega la Sala de instancia después de examinar las pruebas que aparecen en el expediente y en los autos, las que desautorizan la elección innovadora de la Corporación municipal, quien, al optar por la nueva ordenación, ha olvidado o eludido, sin suficiente justificación, sus propios criterios generales en orden a la protección de elementos relevantes para el patrimonio histórico, cultural, paisajístico y arquitectónico de la ciudad.

Cuestión distinta es que la Sala sentenciadora no comparta los argumentos que, en vía previa y al contestar la demanda, adujeran las Administraciones demandadas y ahora recurrentes, quienes centran sus razonamientos favorables a la ordenación prevista en las ventajas que la desaparición del cerro de San Bartolomé tendría para la estructura del área, silenciando, sin embargo, el perjuicio que su pérdida irrogaría al patrimonio histórico, cultural y paisajístico municipal, considerando el Tribunal a quo que la tesis mantenida por dichas Administraciones es contraria a los criterios conservacionistas que ellas mismas han fijado como pautas para la ordenación urbanística de la ciudad.

“En el informe, al que aluden en sus respectivos motivos de casación los cuatro recurrentes, emitido por el equipo redactor del Plan General después de la información pública, se describen las excelencias y beneficios que la nueva ordenación, prevista en él para

el área en cuestión, reportará a los habitantes de la ciudad, limitándose a señalar, como aspectos negativos: «la supresión de un patrimonio arquitectónico de cierto interés, constituido fundamentalmente por los elementos siguientes: Convento de la Compañía de María, Casa de Baños municipal y muro de San Bartolomé», argumentándose a continuación que ninguno de ellos reúne por sus valores arquitectónicos o históricos los requisitos necesarios para una declaración monumental.

Es por esto precisamente por lo que el Tribunal a quo afirma que falta un correcto juicio de los intereses públicos enfrentados, dado que se atribuye a tales edificaciones un escaso interés en desacuerdo con los criterios generales señalados por el propio Plan General.

Más adelante, el mismo informe reconoce que un último aspecto negativo es el profundo cambio del paisaje y la imagen urbanos que la intervención producirá en el área «Amara Zaharra» con la consiguiente ruptura de la «memoria ciudadana» que de ellos se deduce.

Estos hechos, puestos de manifiesto por los propios redactores del Plan, no han sido, como sostiene la Sala sentenciadora, debidamente ponderados o contrastados por la Administración Urbanística para optar por la solución elegida, o, al menos, no ha explicado ni razonado el apartamiento de su criterio en cuanto a elementos urbanos que merecen conservarse ni ha dado tampoco argumentos por los que esas ventajas, extensamente exaltadas en el aludido informe, deban prevalecer frente a una transformación del entorno determinante de la ruptura de la memoria ciudadana.

En la contestación a la demanda se aseguró que, al otorgar la aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbana, pesaron más las ventajas que los inconvenientes, pero ese expreso y manifiesto juicio de ponderación es el que echa de menos la Sala de instancia, y, al así expresarlo, no incurre en incongruencia ni en falta de motivación.”

El alcance del fallo, en caso de estimación de los recursos, suele limitarse a la anulación de la determinación considerada contraria a Derecho, siendo excepcional que el mismo incluya la imposición de determinada opción al respectivo planificador, ya que, como regla general, ello significaría inmiscuirse en el terreno de la potestad de administrar, yéndose, pues, más allá, del acotado terreno de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, tal como la propia doctrina jurisprudencial ha interpretado tal separación y división de funciones entre los poderes públicos. En la STS de 26 de febrero de 2003, se estima en parte la pretensión de la recurrente, en relación con la inclusión de su finca en el Catálogo de Edificios Protegidos del PGOU de Boadilla del Monte (Madrid) de 1991 y en relación con la paralela exclusión expresa de la misma del proceso de gestión urbanística de determinada Unidad de Actuación, sobre la cual la Sala de instancia había estimado procedente sustituirla por la inclusión de la finca en el susodicho ámbito de ejecución; la razón de la estimación parcial del recurso de casación gira en torno al principio de que la regla en esta materia es la no sustitución de la Administración por lo que el fallo, salvo excepciones, se debe limitar a la anulación de la decisión estimada contraria a Derecho; incidentalmente, el Tribunal Supremo comparte previamente el razonamiento del juzgador de instancia en torno a la insuficiente motivación de la previa decisión catalogadora:

“Pero, si bien se mira, la sentencia basa su decisión en dos argumentos, a saber, primero, que no se cumplieron los trámites necesarios para incluir el bien en el Catálogo y, segundo, que «no se razonó suficientemente dicha inclusión, siendo notoriamente insuficiente a tales efectos la mención genérica ...».

Pues bien; si ese primer argumento puede ser erróneo, no lo es el segundo, y él por sí solo sirve para justificar la decisión judicial.

Porque la inclusión del inmueble en el Catálogo de Edificios Protegidos está justificada con una sola frase (ni siquiera contenida en el Plan o en su Catálogo, sino en la contestación a las alegaciones de la interesada). Esa frase es la siguiente: «la Catalogación de la

presente edificación responde a la singular ubicación de la misma respecto del acceso a Boadilla del Monte desde el Sureste, estando motivada la protección propuesta más por la protección de la fachada/silueta de la ciudad que por el valor real de las edificaciones catalogadas».

Pues bien, esa justificación no se corresponde con la que debe exigirse para una medida que, como la inclusión en el Catálogo, supone una muy profunda restricción al derecho de propiedad. Pues ni se explican las características de la fachada/silueta ni la manera en que el edificio sirve a su protección ni la forma en que un edificio distinto (como otros ya existentes) la respetaría.

Esta falta de motivación, que produce además una grave indefensión a la interesada, no es combatida en casación por la Comunidad Autónoma de Madrid, que se limita a citar en su favor la frase mencionada, haciendo supuesto de la cuestión.

En consecuencia, el primer motivo de impugnación debe ser desestimado.

QUINTO En el segundo motivo (referente a la adscripción que el Tribunal de Madrid ha hecho de la finca en cuestión a una determinada Unidad de Actuación), se alega la infracción del artículo 41 del TRLS de 9 de abril de 1976 (RCL 1976, 1192) y de sus artículos 117 y 118, que (en opinión de la entidad pública recurrente) habrían sido violados al sustituir el Tribunal la voluntad de la Administración planificadora en la configuración de la Unidad de Actuación.

Este motivo debe ser aceptado.

La Administración, al contestar a una alegación en este sentido, explicó que «tanto por el grado de consolidación como por el tamaño de las propiedades y construcciones la parcela considerada no puede entenderse que tiene otro nexo común con el enclave de «La Millonaria» que su contigüidad. Esta razón no es urbanísticamente suficiente para incluir la misma dentro de la citada Unidad de Actuación», y que «la situación de consolidación,

ocupación, edificación, etc., son claramente distintas de la del EN-1 y su inclusión en la misma dificultaría la gestión de la misma».

La Sala de instancia rechaza este argumento diciendo que esos criterios no pueden condicionar la delimitación de la Unidad de Actuación, que «depende en gran medida de la viabilidad que tenga para cumplir el fin para el que está diseñada, permitiendo el normal desarrollo y cumplimiento del proceso urbanístico previsto y, consecuentemente, la equitativa distribución de beneficios y cargas».

Sin embargo, debemos tener presente:

a) Primero, que la posibilidad de distribución de beneficios y cargas es una característica a tener en cuenta para la delimitación de Unidades de Actuación, pero no es la única (artículo 117-2 y 3 del TRLS/1976). A pesar de que exista aquella posibilidad de distribución puede no resultar conveniente la delimitación propuesta si, por cualquier otra circunstancia, resulta difícil o problemático el desarrollo en ella de las previsiones urbanísticas. Así se deduce del informe de la Administración que antes hemos transcrito.

b) Segundo, que el dato de que, antes de la aprobación del Plan aquí impugnado, la finca estuviera incluida en esa Unidad de Actuación no impide al nuevo planificador alterar la configuración de ésta, y las explicaciones dadas por el autor del Plan resultan suficientes para justificarla.

c) Tercero, y sobre todo, que una vez que la sentencia de instancia (y ésta de casación) han anulado la catalogación del edificio parece razonable, ante la nueva situación, que sea el Ayuntamiento quien, haciendo uso de la potestad de ordenación urbanística y de configuración de las Unidades de Actuación, decida sobre la ubicación de la finca en una u otra Unidad, según lo que crea más conveniente para los intereses urbanísticos, misión en la que no puede ni debe ser sustituido por los Tribunales de Justicia.”

IV. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO SECUNDARIO O DE DESARROLLO

1. Ordenación estructural y ordenación pormenorizada.

Hasta aquí, hemos visto como el planeamiento general establece la ordenación de la totalidad de su territorio. Como se ha visto, dichos instrumentos de planeamiento tienen un diferente grado de concreción según la clase de suelo de que se trate: mientras en suelo urbano son, salvo excepciones, un planeamiento que establece la ordenación de detalle (y, por tanto, permite la ejecución del mismo sin otro instrumento de planificación), en suelo urbanizable requiere su desarrollo y concreción a través de otros instrumentos de ordenación que pormenoricen la ordenación pormenorizada. Asimismo, en la mayoría de legislaciones autonómicas, con carácter general, podríamos concluir que también serán los instrumentos que desarrollen los ámbitos de Suelo Urbano No Consolidado.

2. Planes Parciales.

El plan parcial es el instrumento urbanístico que se dirige a ordenar o concretar el orden previamente establecido de cada uno de los fragmentos en que se organiza o encauza el crecimiento urbano de una ciudad desde su plan general tanto en suelo urbanizable, como, en la mayoría de las legislaciones urbanísticas autonómicas, en Suelo Urbano No Consolidado, para iniciar el Parcial es uno proceso de transformación de suelo. En este sentido, la función del Plan Parcial es análoga al Plan General en Suelo Urbano: ambos establecerán la asignación de usos pormorizados que posibilitará la gestión urbanística.

2.1. Relaciones entre Planes Parciales y Planes Generales

Tradicionalmente, un sector de la doctrina sostuvo que las relaciones entre los planes urbanísticos generales y de desarrollo se rigen por el principio de jerarquía, de modo que los instrumentos de desarrollo estarían situados en un escalón jerárquicamente inferior al planeamiento general y subordinados y sometidos a éste, sin que pudieran modificarlo o alterarlo, so pena de la nulidad de dichas determinaciones del planeamiento de desarrollo contrarias al planeamiento general. Esta postura tuvo también su reflejo en una línea jurisprudencial anterior.

Sin embargo, la moderna doctrina y jurisprudencia reconocen que el principio de jerarquía por sí solo no permite construir correctamente el entramado de relaciones entre el planeamiento general y el de desarrollo, ni es el único que rige en dichas relaciones. Este aspecto es particularmente predicable de las relaciones entre los instrumentos de planeamiento general y los Planes Especiales.

Ante todo, con carácter previo, las relaciones entre ambos tipos de instrumentos de planeamiento, el general y el de desarrollo, se rigen por el principio de competencia (denominación que preferimos a la de principio de especialidad del que ha hablado algún autor).

Este principio viene a atender al contenido que originariamente es propio de cada instrumento de planeamiento, sea la ordenación general del término municipal, o bien la ordenación detallada del sector o ámbito al que se aplique (instrumentos de planeamiento de desarrollo).

Pues bien, dentro de la ordenación general que es propia del planeamiento general, el planeamiento de desarrollo está, como regla general, subordinado y vinculado a esas determinaciones generales, sin que pueda alterarlas o modificarlas, rigiendo en este punto y con este contenido el principio de jerarquía.

Las legislaciones urbanísticas autonómicas establecen que los Planes Parciales no pueden aprobarse en ausencia de planeamiento general, ni modificar la ordenación general establecida por éste.

Ahora bien, cuando el instrumento de planeamiento general contiene determinaciones de ordenación detallada, propias del planeamiento de desarrollo, éste sí puede modificarlo, aun cuando deba justificarlo o motivarlo adecuadamente. Particular interés tiene destacar la exigencia de que cuando un instrumento del planeamiento de desarrollo introduzca modificaciones o alteraciones en la ordenación detallada ya existente, aún siendo válidas, deban motivarse y justificarse adecuadamente. Esta exigencia legal deriva directamente del principio de seguridad jurídica, principio fundamental de nuestro Derecho, garantizado, al máximo nivel normativo, en el art. 9.3 de la Constitución Española.

Es decir, cuando el instrumento de planeamiento general se sale de su contenido propio, de su competencia propia, y regula o contiene aspectos de la ordenación urbanística detallada, no vincula de forma terminante al planeamiento de desarrollo; no hay, por tanto, en este ámbito una relación de jerarquía entre ambos tipos de planeamiento, sino que el planeamiento de desarrollo puede introducir modificaciones en esos aspectos de la ordenación detallada ya establecida en el planeamiento general, aunque deba justificarlos adecuadamente.

La jurisprudencia ya venía admitiendo que el planeamiento parcial pudiera introducir modificaciones y alteraciones en las determinaciones del Plan General relativas a una ordenación detallada, para el adecuado desenvolvimiento y desarrollo del Plan Parcial. En este punto, cabe citar, entre otras, las STS de 17 de octubre de 1990, ponente De Oro-Pulido y López; de 24 de diciembre de 1991, ponente Barrio Iglesias; de 2 de junio de 1992, rec. núm. 6852/1990, ponente Esteban Alamo; y de 28 de marzo de 1994, rec. núm. 1494/1991, ponente García-Ramos Iturralde. Así pues,

cabe señalar que la LUCyL en este punto ha hecho una adecuada, correcta y clara incorporación al Derecho positivo, en su articulado, de un criterio ya sostenido jurisprudencialmente, y ha extendido su virtualidad y eficacia a las relaciones de todos los instrumentos del planeamiento de desarrollo con los instrumentos urbanísticos de ordenación general.

Con estos criterios, las relaciones entre el planeamiento general y los instrumentos del planeamiento de desarrollo constituidos por los Planes Parciales se establecen, en los términos señalados, por los principios de competencia y jerarquía, flexibilizándose al no estar regidos por el único y rígido principio de jerarquía.

2.2 Contenido y determinaciones.

a) Definición de usos pormenorizados y compatibilidades de usos.

El destino urbanístico preciso supone la asignación de los usos pormenorizados para cada ámbito o sector. El Plan General deberá haber señalado para el mismo tanto el uso predominante. Por lo general los usos básicos (o las actividades) que se prevén en el planeamiento (general y parcial), salvo rarísimas excepciones, son siempre los mismos. Y las combinaciones de usos básicos que dan lugar a usos pormenorizados suelen ser también, en la mayor parte de los casos, igualmente sencillas y repetidas entre unos y otros planes.

La regulación de los usos pormenorizados no es una cuestión sencilla. Se mezcla inevitablemente con la ordenación de la edificación y determinaciones sobre tipologías. Pero no es lo mismo. Lo que se pretende con el control de los usos pormenorizados es tanto garantizar su buen ejercicio como evitar las molestias derivadas de la vecindad entre unos y otros. Para lo primero se establecen determinadas exigencias a cada uno de los usos posibles: superficies mínimas, por ejemplo, en la vivienda, la oficina o el comercio para garantizar un correcto funcionamiento; o

exigencias de accesibilidad o instalaciones en ciertos edificios de uso público; número y características de los aseos, plazas de garaje, iluminación necesaria, etc. Cuestiones, como sabemos, ya previstas en su mayor parte por la legislación sectorial específica y que sólo precisan su regulación en el Plan Parcial en aquellos aspectos no regulados por las numerosas normas estatales o autonómicas existentes. Más aún: también el Plan General regula estas cuestiones, por lo que poco ha de quedar, si es que algo queda, para desarrollar en el Plan Parcial. Pero téngase en cuenta que no hablamos todavía de usos pormenorizados, sino de lo que puede definirse como «usos básicos». Nos referimos a la vivienda, oficina, comercio, industria... o las subdivisiones de estos usos que, por la actividad a que se refieren, sean pertinentes: vivienda colectiva, por ejemplo, no es, por razón del uso, lo mismo que las demás viviendas; ni tampoco lo es, por ejemplo, la vivienda unipersonal; ni es equivalente el pequeño comercio de barrio con el gran centro comercial. Insistimos en que hablamos por razón del uso, de la actividad que se desarrolla o induce: en un caso se accede andando y en otro en coche, el trato es personal o general, el acceso a las mercancías es mediante autoservicio o a través del personal, etc. Pues bien: los usos pormenorizados son asignaciones urbanísticas por zonas en las que se permiten unos u otros de los usos básicos antes citados, con ciertas limitaciones (de tamaño, de situación, a veces incluso de condiciones de utilización –carácter público, colectivo o privado, por ejemplo–, etc.). Y dentro de cada uso pormenorizado se establecen también las condiciones de compatibilidad: alguno de los anteriores usos básicos podrá establecerse en la zona sólo si se cumplen determinadas condiciones respecto a otros usos previamente existentes: condiciones de posición (la vivienda respecto al comercio o las oficinas, por ejemplo) o de evitación de molestias (frente a ruidos, olores, vibraciones, etc.).

b) Aprovechamiento. En función de la legislación urbanística de aplicación, se establece que el planeamiento general para cada sector establece unos parámetros para el conjunto del sector (edificabilidad,

densidad y uso predominante; y tipologías edificatorias, en su caso). Repasemos los conceptos: la edificabilidad son los metros cuadrados construibles en un ámbito determinado; el aprovechamiento, el lucro privado que esos metros (una vez restados los no lucrativos, y establecido el uso y la tipología) pueden producir. El primero se mide en m^2 edificables/ m^2 de suelo; y el segundo en m^2 edificables en determinado uso y tipología/ m^2 de suelo. Lo más habitual es determinar el aprovechamiento como metros cuadrados de techo edificables destinados al uso determinado (lo que en cualquier momento podría traducirse en euros/ m^2), que asigna o permite el planeamiento urbanístico sobre un ámbito determinado. En la cuenta se incluye todo uso no dotacional así como las dotaciones urbanísticas privadas, y se excluyen las dotaciones urbanísticas públicas (que no rinden beneficios monetarios a los promotores).

El área de referencia para calcular el aprovechamiento unitario es el sector y los sistemas generales que hayan de asociarse al mismo. Previamente al cálculo habrá que haber transformado todos los usos previstos en el plan al predominante (la unidad «monetaria» a estos efectos es el metro cuadrado del uso predominante, con la tipología a él asociada). Es decir, el uso característico de un ámbito, de tal forma que sea mayoritario respecto del aprovechamiento total del mismo. Para esta traducción se establece previamente la ponderación de la superficie edificable en los usos compatibles con los coeficientes de ponderación. Para ello se multiplica la superficie edificable en cada uso compatible por su coeficiente de ponderación, y se suman los resultados para obtener el aprovechamiento lucrativo total del sector. Es muy importante señalar la vinculación de uso y tipología. Debe tenerse en cuenta que no es lo mismo, a efectos monetarios (el precio de venta, por ejemplo), una vivienda unifamiliar que otra en una casa de pisos; y ni siquiera una unifamiliar adosada que otra aislada en parcela. Y estas situaciones son importantes desde el punto de vista del lucro previsto y, en consecuencia, de aprovechamiento (y la ponderación entre usos).

Al fijar la ordenación detallada de los sectores de suelo urbanizable (lo mismo que en los sectores de suelo urbano no consolidado), debe determinarse su aprovechamiento, dividiendo el aprovechamiento lucrativo total del sector entre la superficie total del sector, una vez descontada de ésta la superficie ocupada por las dotaciones urbanísticas públicas existentes, tanto de carácter general como local (salvo las adquiridas por expropiación u otras formas onerosas en alguna legislación autonómica).

c) Unidades de actuación.

La ordenación detallada de los sectores puede dividir al mismo en dos o más ámbitos de gestión urbanística integrada, denominados generalmente unidades de actuación, asimismo existe la posibilidad de que cada sector constituye una única unidad de actuación. Éstas deben delimitarse de forma que permitan la correcta ejecución de las determinaciones planteadas y el cumplimiento conjunto de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios de los terrenos incluidos en la unidad. Las legislaciones urbanísticas suelen imponer una exigencia a tal delimitación: el aprovechamiento lucrativo total de una unidad de actuación no puede diferir en más de un porcentaje (normalmente el 25%) del que resulte de aplicar a su superficie el aprovechamiento medio del sector; una flexibilidad que responde a la intención de mantener un cierto equilibrio entre las distintas unidades, que no impida, sin embargo, la ejecución razonable de las primeras, en las que se suelen cargar ciertos elementos necesarios para la funcionalidad del conjunto.

Deben incluirse en cada unidad de actuación tanto las parcelas edificables que hayan de transformarse en solares, como todos los terrenos reservados para la ejecución de sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas necesarias para desarrollar la actuación, por lo que no pueden excluirse

restos de parcelas, privadas o públicas, que queden inedificables, ni fragmentos de vial o zona verde de forma que dificulten la urbanización completa de cada dotación, o de cada fase de ella susceptible de ejecución autónoma.

d) Reservas de suelo para dotaciones públicas.

Todas las legislaciones urbanísticas autonómicas establecen un estándar (m²s) en los nuevos desarrollos para reservar suelos con destino a espacios libres públicos y equipamientos, por cada m² construible en el uso predominante (es decir: hay que ponderar previamente los demás usos y sumar todas las medidas resultantes, una vez ponderadas, y aplicar el estándar sobre ese total).

2.3 Documentación

La documentación que se reclama a un PP está contenida en las legislaciones urbanísticas autonómicas; no obstante, como criterio general podemos establecer los siguientes:

- 1.º La situación del sector que se ordena.
- 2.º El plano topográfico, que, a partir de los condicionantes físicos del terreno, determinará la ordenación urbanística futura.
- 3.º Información sobre otras características naturales, tales como la hidrografía, la vegetación, el paisaje, el medio ambiente, etc ...
- 4.º Estructura de la propiedad para determinar la futura equidistribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios de suelo.
- 5.º Dotaciones urbanísticas existentes.
- 6.º Información sobre otros usos del suelo existentes

7.º Determinaciones relevantes de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico aplicables: algo que debería ir recogido ya en el PG (o NUM), pero que puede haber evolucionado desde su aprobación definitiva: entre la redacción del planeamiento general y el de desarrollo se pueden haber producido modificaciones, aprobaciones de instrumentos de ordenación del territorio o incluso de otros PP de sectores anejos.

8.º Repercusiones de la normativa y el planeamiento sectoriales y de las actuaciones para su desarrollo ejecutadas, en ejecución o programadas sobre el sector.

9.º En su caso, el grado de desarrollo del planeamiento anteriormente vigente.

10.º En su caso, elementos que deban conservarse, protegerse o recuperarse por sus valores naturales o culturales presentes o pasados.

Un documento que se exige en todos los tipos de planes es el denominado «Memoria vinculante»: un documento independiente «donde se expresen y justifiquen sus objetivos y propuestas de ordenación. En este punto conviene resaltar dos cuestiones: 1.º) Justificación de que sus objetivos y propuestas de ordenación respetan las determinaciones de ordenación general establecidas en el Plan General, así como los objetivos, criterios y demás condiciones que les señalen otros instrumentos con carácter vinculante. 2.º) En aquellos Planes Parciales que modifiquen la ordenación pormenorizada establecida en el Plan General, deberán justificarse esos cambios y mejoras.

Además de los documentos de información y la memoria se requieren los siguientes documentos: Planos de ordenación, Normativa, Estudio económico. Y en su caso, para los planes parciales que deban someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, habrá de incluirse un estudio de impacto ambiental en el que se analicen las repercusiones de la ejecución del Plan Parcial sobre el medio ambiente. Los planos de

ordenación deben ser al menos los siguientes: plano de calificación urbanística, plano de reservas de suelo para espacios libres públicos y equipamientos, plano de la red de vías públicas, definidas por sus alineaciones y rasantes, plano de servicios urbanos (sistemas locales o dotaciones locales) y plano de delimitación de unidades de actuación.

.

3. Planes Especiales.

Lo que caracteriza legalmente a los Planes Especiales es siempre el objeto y finalidad urbanística específica que persiguen. En efecto, su contenido concreto, las determinaciones de ordenación que incluyan y contengan los Planes Especiales, estarán motivadas, vinculadas y conectadas con el objeto y finalidad específica y particular a que estén consagrados. En la configuración legal del Plan Especial, se conecta su existencia y objeto con la finalidad específica que se persiga.

De esta forma, las legislaciones dejan mayor libertad en el contenido de los Planes Especiales, al disponer que contendrán las determinaciones adecuadas a su finalidad específica, incluyendo al menos la justificación de su propia conveniencia y de su conformidad con los instrumentos de ordenación del territorio y con la ordenación general del Municipio.

Se trata de un instrumento de planeamiento urbanístico apto para afrontar, precisamente, situaciones urbanísticas complejas y la regulación de concretos aspectos sectoriales de la ordenación urbanística.

Son conceptos jurídicos amplios, indeterminados, que hay que poner en relación con los posibles objetos o finalidades específicas que pueden perseguir o motivar los Planes Especiales. Esas finalidades u objetos específicos están fijados en cada legislación autonómica, que normalmente no es una lista cerrada.

La finalidad y objeto del Plan Especial habrá de exponerse y motivarse adecuadamente en la documentación del Plan, y, en concreto, en su Memoria vinculante. En la Memoria tiene que detallarse la situación urbanística de especial complejidad o el aspecto sectorial que el Plan regule y las soluciones o propuestas de ordenación urbanística que contenga el Plan para atender a la situación que motive su aprobación.

Los aspectos sectoriales de la ordenación urbanística que habrán de regularse en los Planes Especiales son aquellos que no deban contenerse de forma propia, exclusiva y excluyente, en los restantes instrumentos urbanísticos. En este sentido, se tratará de aspectos concretos que no se solapen ni sustituyan a otros instrumentos, por lo que deberá justificarse igualmente en la Memoria la necesidad de su tratamiento urbanístico mediante un Plan Especial.

Con carácter general, abarcando todas las legislaciones urbanísticas, podemos decir que los Planes Especiales pueden tener alguna o varias de las siguientes finalidades:

- a) Proteger el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos sobre ámbitos concretos del territorio.
- b) Planes Especiales de Reforma Interior o de Mejora Urbana.
- c) Planes Especiales de Infraestructuras

Nada impide que existan Planes Especiales de carácter «mixto», dirigidos simultáneamente a la consecución de más de uno de los objetos o finalidades propios de los Planes Especiales. Ejemplo de ello son los Planes Especiales de Protección y Reforma Interior. En estos casos deben cumplirse las exigencias (de tramitación, documentales, de contenido) de cada tipo de Plan Especial. La práctica urbanística española los ha admitido y utilizado sin inconveniente ni obstáculo, y la jurisprudencia ha

avalado su empleo urbanístico (STS de 17 de marzo de 1992 y de 23 de septiembre de 1987).

De todos los posibles Planes Especiales la experiencia demuestra que, con diferencia, las dos figuras más utilizadas en nuestro planeamiento urbanístico son los Planes Especiales de Protección y los Planes Especiales de Reforma Interior y, por tanto, serán los que detallaremos a continuación.

3.1. Planes Especiales de Protección.

a) Los Planes Especiales de Protección y sus finalidades protectoras

Los Planes Especiales de Protección pueden tener como objeto y finalidad la preservación de distintos bienes jurídicos, tales como medio ambiente, patrimonio cultural, paisaje y otros valores reconocidos. Ahora bien, sus finalidades más características, y las que verdaderamente justifican su existencia como figura particular del planeamiento urbanístico, vienen constituidas por la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, ambos conceptos entendidos en sentido amplio.

Advertimos que la protección del medio ambiente y patrimonio cultural exceden obviamente, con mucho, del margen de actuación de los Planes Especiales, puesto que se trata de principios y obligaciones reconocidos, al máximo nivel normativo, en nuestra Constitución, e impuestos como tal a los poderes públicos. En este sentido el art. 45 de la Constitución dispone que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En cuanto al patrimonio histórico, cultural y artístico, el art. 46 de nuestra Norma Fundamental impone a los poderes públicos la obligación de conservarlo y promover su enriquecimiento, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. Estos principios

informan la legislación y la actuación de todas las Administraciones Públicas, dentro de sus competencias y funciones.

El reconocimiento constitucional de la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural conlleva y motiva la necesaria existencia de una legislación especial protectora de dichos ámbitos, dictada tanto por el Estado, con el carácter de legislación básica, al amparo de los apartados 23 y 28 del art. 149.1 de la Constitución, como por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Además de establecer un régimen jurídico protector del medio ambiente y del patrimonio cultural, esa legislación impone una determinada actuación administrativa de dichos ámbitos, que puede manifestarse y proyectarse en una determinada planificación sectorial, que, de existir, va a vincular e imponerse, salvo disposición en contrario, a la ordenación urbanística. Precisamente, una de las cuestiones que se plantean en relación con los Planes Especiales de Protección es su articulación con la legislación sectorial o especial del ámbito sobre el que actúa (medio ambiente, patrimonio cultural) y con los instrumentos de ordenación o planificación que puedan existir o regir en esa materia.

El objetivo o finalidad protectora del medio ambiente y del patrimonio cultural es tarea del planeamiento general. Esa función se refleja y proyecta en la regulación que nuestro Ordenamiento urbanístico realiza de los Planes Generales de Ordenación Urbana, que deben contener la catalogación de todos los elementos del término municipal que merezcan ser protegidos, conservados o recuperados por sus valores naturales o culturales, por su adscripción a regímenes de protección previstos en la legislación sectorial o en la normativa urbanística, debiendo establecer el grado de protección de cada elemento, y los criterios, normas y otras previsiones que procedan para su protección, conservación y, en su caso, recuperación.

b) Los Planes Especiales de Protección y el planeamiento general. La delimitación del ámbito de los Planes Especiales de Protección

En algunas legislaciones autonómicas diferencian los Planes Especiales de Protección si están previstos o no previamente un instrumento de planeamiento general; incluso, en algunas, se permite que puedan aprobarse Planes Especiales en Municipios que no cuenten previamente con un instrumento de planeamiento general. En este supuesto, el propio Plan Especial tendrá que fijar y justificar su propio ámbito de actuación, y necesariamente deberá ser más detallado en sus determinaciones al no existir un previo instrumento de planeamiento general.

Sin embargo, si previamente existe un instrumento de planeamiento general aprobado y de aplicación en un término municipal, lo normal es que dicho instrumento fije el ámbito y contenido que haya de tener el Plan Especial de Protección, de forma que éste desarrolle y complete al planeamiento general. En este sentido, esta relación subordinada y de jerarquía entre el planeamiento general y el Plan Especial se viene a reconocer al disponer que el Plan General puede autorizar que un posterior Plan Especial de Protección concrete y complete los elementos catalogados y su grado de protección, y remitir al mismo la misión de señalar los criterios y normas de protección. No obstante, aun en estos casos, se faculta al Plan Especial para incrementar el ámbito de actuación que previamente le haya fijado el instrumento de planeamiento general, o incluso el instrumento de planeamiento de desarrollo.

De esta forma, El Plan Especial puede estar delimitado:

- a) Mediante los procedimientos establecidos en la legislación de protección del medio ambiente y del patrimonio cultural o en otras normativas sectoriales.
- b) Por el Plan General de Ordenación Urbana o los instrumentos de ordenación del territorio.

c) Por los propios Planes Especiales de Protección, incluso cuando no exista Plan General de Ordenación Urbana.

Como es regla general para todos los Planes Especiales, los Planes Especiales de Protección pueden aplicarse sobre cualquier clase de suelo.

c) Documentación y contenido de los Planes Especiales de Protección

En cuanto a la documentación y contenido de los Planes Especiales de Protección, han de contener las determinaciones y la documentación más adecuadas a su finalidad protectora. Resulta coincidente esta norma específica de los Planes Especiales de Protección con lo establecido con carácter general para todas las clases de Planes Especiales sobre su documentación y sus determinaciones.

Los Planes Especiales de Protección de los Bienes de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Conjunto Etnológico y Zona Arqueológica, tanto declarados como en proceso de declaración, que deberán contener las determinaciones y documentación exigidos en la legislación sobre patrimonio cultural. A este tipo de Planes Especiales pasamos a hacer referencia a continuación.

d) Los Planes Especiales de Protección de Bienes de Interés Cultural y la normativa sectorial de patrimonio cultural

La normativa sectorial de aplicación será la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, así como la legislación especial en esa materia de cada una de las Comunidades Autónomas.. El art. 20 de la Ley 16/1985 anuda como consecuencia de la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Zona Arqueológica o Conjunto Etnológico, de conformidad con las previsiones de la Ley, la imposición de la obligación para el correspondiente Ayuntamiento de redactar un Plan Especial de

Protección del área afectada u otro instrumento de los previstos en la legislación urbanística o de ordenación del territorio que cumpla en todo caso los objetivos de protección establecidos en esa Ley.

Para la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección o de cualquier otro plan o instrumento urbanístico que afecte o incida sobre una zona o área que constituya un Bien de Interés Cultural con alguna de las categorías mencionadas o bien que contenga o incluya un inmueble con la categoría de Bien de Interés Cultural, se impone el requisito de un previo informe favorable de la Consejería competente en materia de cultura.

Con carácter general, podemos decir que estos Planes contendrán al menos:

- a) Un catálogo exhaustivo de todos los elementos que conformen el área afectada, incluidos aquellos de carácter ambiental, señalados con precisión en un plano topográfico, definiendo las clases de protección y tipos de actuación para cada elemento.
- b) Los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas, así como de aquellos elementos más significativos existentes en el interior.
- c) Los criterios para la determinación de los elementos tipológicos básicos de las construcciones y de la estructura o morfología del espacio afectado que deban ser objeto de potenciación o conservación.
- d) La justificación de las modificaciones de alineaciones, edificabilidad, parcelaciones o agregaciones que, excepcionalmente, el plan proponga.

4. Los Planes Especiales de Protección del patrimonio natural y la normativa sectorial en la materia

En un mismo espacio natural pueden coexistir las normas protectoras y la planificación sectorial del patrimonio natural y de sus recursos naturales y los instrumentos urbanísticos, y, entre ellos, destacadamente, los Planes Especiales de Protección. La jurisprudencia ha admitido la posible concurrencia de ambos tipos de planeamiento sobre un mismo espacio.

En cuanto a la normativa protectora de los espacios naturales, prevé la existencia de un planeamiento sectorial propio para la conservación de esos espacios, y lo relevante es que prevalece y vincula al restante planeamiento u ordenación territorial o urbanística sobre ese espacio. Con la naturaleza de normativa básica estatal, dictada al amparo del art. 149.1.23 de la Constitución, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, exige a las Administraciones Públicas competentes, que son las Administraciones de las Comunidades Autónomas, conforme tiene declarado el Tribunal Constitucional, que planifiquen sus recursos y espacios naturales, configurándose un instrumento de planificación específico, como es el de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. El art. 5 de la Ley 4/1989 establece los efectos y alcance de esos Planes, de modo vinculante y prevalente sobre los demás instrumentos de ordenación territorial o física, incluidos, lógicamente, los urbanísticos.

En efecto, los referidos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación, y serán obligatorios y ejecutivos en sus materias específicas, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Se impone a los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que se adapten a ellos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

Para la declaración, como espacios naturales protegidos, de dos de las categorías de éstos previstas en la Ley, los Parques y las Reservas (arts. 12, 13 y 14 de la Ley 4/1989), se exige la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del espacio, salvo que concurran razones excepcionales que justifiquen su declaración sin el previo Plan, que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse el correspondiente Plan de Ordenación en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva (art. 15 de la Ley 4/1989).

En el caso de los Parques se prevé otra figura de planificación medioambiental, de existencia una vez declarados, como tal, los Parques: se trata de los Planes Rectores de Uso y Gestión del Parque, que deben ser informados preceptivamente por las Administraciones competentes en materia urbanística antes de su aprobación. También estos Planes Rectores prevalecen sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes (art. 19 de la Ley 4/1989).

Junto a los Planes Especiales de Protección, la otra categoría de Planes Especiales más frecuente en la práctica urbanística son los Planes Especiales de Reforma Interior (los tradicionales PERI). Frente a los Planes de Protección, que pueden extenderse a cualquier clase o categoría de suelo, los Planes Especiales de Reforma Interior se aplican en el suelo urbano, ya sea consolidado o no consolidado. Se trata de Planes que se dirigen y actúan estrictamente en la malla o entramado urbano, en el espacio o núcleo ya urbanizado, buscando una finalidad de rehabilitación, transformación o mejora en su ámbito de aplicación.

Podríamos definir a los Planes Especiales de Reforma Interior como los instrumentos de planeamiento de desarrollo adecuados para la transformación de los núcleos urbanos y la reconversión del espacio a

efectos de sustituir o rehabilitar las construcciones e instalaciones inadecuadas, insalubres o antiestéticas y crear o ampliar las dotaciones urbanísticas públicas necesarias, conservando al mismo tiempo los elementos de interés arquitectónico o urbanístico.

Los posibles objetos o finalidades son la ejecución de operaciones de reforma interior para la descongestión del suelo urbano, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la rehabilitación de los edificios, la obtención de suelo destinado a la ubicación de dotaciones urbanísticas, la recuperación de los espacios públicos degradados, la resolución de los problemas de circulación o cualesquiera otros fines análogos. En cualquier caso, podemos establecer con carácter general, que las legislaciones urbanísticas autonómicas configuran estas finalidades como lista no cerrada, puesto que se admite cualquier otra finalidad análoga.

En definitiva, mediante la figura de los Planes Especiales de Reforma Interior se pueden pretender diversas operaciones y actuaciones que cabría englobar, en sentido amplio, en una mejora urbana del área o ámbito urbanizado sobre el que se aplique el Plan. Así pues, destaca esta figura por su flexibilidad, adaptada a las necesidades de las poblaciones en que se aplique, y tampoco puede descartarse, puesto que nada lo impide, que en un mismo núcleo urbano existan dos o más de un Planes Especiales de Reforma Interior, cada uno con su finalidad.

En lo que respecta al contenido y determinaciones de los Planes de Reforma Interior, las legislaciones urbanísticas establecen que deben contener las determinaciones y la documentación más adecuadas a su finalidad específica, y, además, como documento especial exigido en estos Planes, un estudio 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 garanticen la defensa de los intereses de la población afectada.

5. Los Estudios de Detalle

5.1. Naturaleza jurídica

Los Estudios de Detalle son instrumentos de planeamiento. De la anterior enunciación general surgen ya sus primeras notas definitorias, algunas de las cuales anticipamos ya en este breve apartado introductorio.

Los Estudios de Detalle son instrumentos de planeamiento, planes urbanísticos, y, por tanto, son, en principio, disposiciones de carácter general, esto es, normas de carácter reglamentario y no actos administrativos. Así lo afirma categóricamente la STSJ del País Vasco de 10 de octubre de 2003 (Ponente Sr. D. Ángel Ruiz Ruiz): *“no existe duda de que es un instrumento de planeamiento urbanístico de naturaleza normativa”* (F.J. 4º). También la STS de 26 de junio de 1989 lo afirma con rotundidad: *“son planeamiento y en cuanto tal son norma. No cabe su equiparación al acto administrativo de otorgamiento o denegación de una licencia en cuanto a la aplicación del régimen urbanístico, porque tal norma, como muy bien se dice en la sentencia, viene a desarrollar otra de idéntica naturaleza pero de superior jerarquía”*. En distintos términos pero con similar rotundidad afirma la STS de 30 de junio de 2004 que *“el Estudio de Detalle, como instrumento de ordenación del territorio, participa de la naturaleza de las disposiciones de carácter general, para las que rige estrictamente el principio de jerarquía normativa”*; así como otras muchas más Sentencias, entre las que son buen ejemplo las de 16 de octubre de 2002, 13 de julio de 1999, 26 de noviembre de 1996 o 23 de mayo de 1995. Por último, en el Voto particular que el Magistrado Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzón Herrero hace a la STS de 2 de octubre de 2001, y sin que las cuestiones sobre la naturaleza jurídica de los Estudios de Detalle sean objeto de su discrepancia, se habla de *“el indudable carácter normativo que según la jurisprudencia de esta Sala tiene el Estudio de Detalle”*.

No obstante lo anterior, la STS de 5 de octubre de 2001 ya no es tan categórica, limitándose a hablar de “*cierta asimilación a las disposiciones de carácter general*”, o de “*reconocimiento matizado de carácter normativo en los estudios de detalle*”. Empero, las dudas sobre el carácter normativo de los Estudios de Detalle no surgen tanto de la naturaleza, fines y alcance de este concreto instrumento de planeamiento, sino que se incardina en un amplio debate doctrinal y jurisprudencial (del que, dado el alcance y contenido del presente capítulo, no es posible ahora dar cuenta) sobre la naturaleza misma de los planes urbanísticos en general¹³, de los que la jurisprudencia ha llegado a predicar que comparten naturaleza normativa y resolutoria (acto administrativo). La misma STS de 5 de octubre de 2001 recién comentada llega a afirmar respecto de los planes que “*las normas y los actos administrativos suelen estar presentes en el mismo acto o instrumento*”.

La cuestión sobre la naturaleza normativa o no de los Estudios de Detalle, en cualquier caso, no es baladí, y presenta gran incidencia práctica, pues de ello dependerá, por ejemplo, la necesidad o no de su publicación desde una perspectiva constitucional (art. 9.3 de la Constitución), y, en último término, afecta a los medios de impugnación de los mismos. Piénsese, en efecto, que de considerárselos como disposiciones de carácter general, en principio no cabría contra ellos recurso alguno en vía administrativa (art. 107.3 de la Ley 30/1992), lo que llevaría necesariamente a su directa impugnación jurisdiccional ante los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo¹⁴; mientras que de optarse por su consideración como actos administrativos, quedaría abierta su recurribilidad en la vía administrativa. Sobre este último particular, basta

13 Sobre esta discutida naturaleza jurídica de los planes urbanísticos (si son normas o actos o una categoría intermedia) ver Desdentado Daroca, E., “*Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico*”, 2ª edición, Aranzadi, 1999, págs. 301 y ss., y, muy recientemente, Pardo Álvarez, M., “*La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*”, Marcial Pons, 2005, págs. 293 y ss.

14 Sí podría, en cambio, revisarse de oficio por la Administración, conforme se señala en la misma STS de 5 de octubre de 2001 (Ponente Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez) antes citada.

un mero repaso a la Jurisprudencia de algunas Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para comprobar cómo son muchísimos los casos en los que los Estudios de Detalle examinados han sido objeto previamente de impugnación en la vía administrativa; circunstancia que debería llevar a una más amplia reflexión sobre esta cuestión. La STSJ del País Vasco de 24 de enero de 2003 (Ponente Imo. Sr. D. Ángel Ruiz Ruiz) aborda con detalle estas cuestiones, afirmando lo siguiente: *“Ciertamente es que los estudios de detalle son instrumentos de planeamiento con naturaleza normativa, son reglamentos, disposiciones generales, como ha reiterado la Jurisprudencia, así entre otras las sentencias que se citan de 17 y 26 de Junio de 1989, por lo que en principio no serían susceptibles de recurso en vía administrativa como se recoge en el art. 107.3 de la Ley 30/92”* (F.J. 4º). Si bien, analizando el caso concreto que motiva la Sentencia, la Sala termina admitiendo su recurribilidad en la vía administrativa cuando la Administración ha notificado a los interesados la aprobación definitiva del instrumento con la expresa (y, en principio, errónea) indicación de la facultad de interponer contra el mismo recurso de reposición. También la STSJ del País Vasco de 9 de febrero de 2000 (Ponente Ilma. Sra. Ana Rodrigo Landazabal) afirma que *“los instrumentos de planeamiento, entre los que se encuentran los Estudios de Detalle, participan de la naturaleza propia de las disposiciones de carácter general contra las que se da el recurso contencioso-administrativo directo”*, precisando, además, que *“también es admisible la impugnación indirecta a través de los actos de aplicación fundando la impugnación en que aquellas disposiciones no son conformes a derecho”*; posibilidad esta última que quedaría vedada de considerar los Estudios de Detalle como actos administrativos.

Como instrumento de planeamiento (habría que añadir, en terminología tradicional: de desarrollo) y como disposición de carácter general, los Estudios de Detalle están sometidos al principio de jerarquía normativa, de tal forma que no pueden contravenir, con carácter general, la legislación urbanística (vgr. vid. STS de 4 de marzo de 1999, que anula un Estudio de

Detalle por exceder de las funciones que a estos instrumentos les atribuye dicha legislación), ni las determinaciones del concreto instrumento de planeamiento que desarrollan (SSTS de 30 de junio de 2004, 16 de julio de 2003 y 25 de noviembre de 1997, entre otras muchas).

Dentro de esta jerarquía normativa, que en materia urbanística se ha venido comúnmente en denominar “cascada de planeamiento”, los Estudios de Detalle ocupan el último escalón, eslabón o nivel dentro de los diferentes instrumentos de planeamiento (STSJ del País Vasco de 10 de octubre de 2003 y SSTS de 30 de junio de 2004, 11 de abril de 1996, 9 de julio de 1985, 26 y 29 de abril de 1985), siendo, por tanto, un instrumento de colaboración específica con los planes de superior jerarquía que desarrollen, y siempre subordinado a ellos.

5.2. Presupuestos para la aprobación de los Estudios de Detalle

En una mayoría de CC.AA. los Estudios de Detalle precisan de la habilitación o previsión expresa de otro instrumento de planeamiento de superior jerarquía para poder tramitarse y aprobarse.

La importancia de la habilitación por un instrumento de superior jerarquía es tal, que si eventualmente llegara una declaración de nulidad o invalidez del plan habilitador, ello supondría a su vez la nulidad o invalidez del Estudio de Detalle que lo desarrolla (en este sentido la STS de 20 de septiembre de 2000, Ponente Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil).

Por lo demás, la habilitación podrá ser de carácter espacial o para atender situaciones concretas.

5.3. Objeto de los Estudios de Detalle.

El objeto y/o finalidad de los Estudios de Detalle se ha definido en multitud de ocasiones en sentido negativo o desde una perspectiva residual, esto es, estableciéndose unos límites o un listado de prohibiciones que minoran las posibilidades innovadoras de este singular instrumento de planeamiento, de tal forma que se suelen explicitar más los

límites/prohibiciones que las finalidades propias de los mismos. Esto ha sido habitual incluso en las diferentes Leyes urbanísticas (estatales y autonómicas). Probablemente ello se deba al habitual uso abusivo de estos instrumentos, que se han utilizado en muchas ocasiones para finalidades que no les son propias, aprovechándose de la relativa sencillez de su procedimiento de aprobación, así como de sus también simplificados contenidos materiales y/o documentales en relación con otros instrumentos de superior jerarquía. Ello provocó una gran litigiosidad en la materia, con un buen número de Sentencias anulatorias de Estudios de Detalle, de tal forma que a la hora de sistematizar esta doctrina jurisprudencial trascendiera más “lo que los Estudios de Detalle no pueden hacer”, que la definición clara y positiva de las finalidades que les son propias.

Dicho lo anterior, las Leyes urbanísticas señalan que los Estudios de Detalle tendrán por objeto establecer o reajustar, según proceda:

- a) las alineaciones y rasantes, completando y adaptando las que ya estuvieren señaladas en el Plan General Municipal, en el Plan Parcial o en el Plan Especial;
- b) los volúmenes, de acuerdo con las especificaciones y determinaciones del Plan correspondiente;
- c) el viario o cualquier otro suelo dotacional que demanden las anteriores determinaciones. Al estudio pormenorizado de todas estas cuestiones dedicamos las siguientes líneas.

1. Señalamiento, rectificación y complementación de alineaciones y rasantes.

Lo primero de todo, y siguiendo a Felipe Iglesias¹⁵, permítame el lector no suficientemente familiarizado con estos conceptos apuntar una pequeña

15 Iglesias González, F.: “Los límites legales de los Estudios de Detalle. Un mal ejemplo: el Estudio de Detalle 5.2 Plaza de Castilla”, en Revista de Derecho Urbanístico, número 148, mayo-junio 1996.

definición de los mismos. Así, por *alineación* cabe entender la línea que separa el suelo privado edificable de los espacios de uso y dominio públicos, como espacios libres, vías, calles, plazas, zonas verdes, etc... Estas líneas se suelen denominar también alineaciones exteriores, en contraposición con las interiores, que se circunscriben a fijar los límites de la edificación respecto del resto de terrenos situados dentro del ámbito de la parcela o de la manzana edificable. Y por *rasante* cabe entender la altura o cota de la que debe partir toda construcción respecto de la vía pública, distinguiéndose diversas modalidades: rasantes oficiales, de referencia, longitudinal, transversal medio, etc...

Sentado lo anterior, el principal problema o interrogante que plantea esta cuestión pasa por resolver su aparente contradicción interna , pues se presentan dudas sobre si los Estudios de Detalle pueden establecer *ex novo* alineaciones y rasantes no señaladas en el instrumento de planeamiento que desarrollen, supliendo así las eventuales deficiencias que éste pudiera contener (nótese que el precepto dice “establecer”), o si, por el contrario, únicamente pueden rectificar, reajustar o complementar las que necesariamente ya estuvieran señaladas en ese instrumento de superior jerarquía. Por más que se intente y se coincida en atribuir a los Estudios de Detalle algún alcance innovador, no parece que la doctrina y la jurisprudencia estén muy de acuerdo a la hora de analizar esta cuestión.

Así, Enrique Porto afirma que los Estudios de Detalle sí que podrían fijar *ex novo* alineaciones y rasantes, pero con un carácter limitado, pues sólo se circunscribiría esta posibilidad al suelo urbano no consolidado y al urbanizable (en suelo urbano consolidado únicamente podrían, según Porto, reajustar o completar), y tan sólo para aquellos casos en que el instrumento de planeamiento de superior jerarquía remita expresamente a un posterior Estudio de Detalle la fijación de estos extremos¹⁶. De optarse por esta tesis, a mi juicio tampoco tendría porqué haber impedimento

16 Porto Rey, E.: “Los estudios de detalle”, en la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Andalucía” (Dir. E. Sánchez Goyanes), Ed. El Consultor. 2004.

alguno para que el Plan General remitiera a un posterior Estudio de Detalle la fijación *ex novo* de alineaciones y rasantes en suelo urbano consolidado. Si los Planes Parciales o Especiales, aun estando obligados a fijar estas alineaciones y rasantes al establecer una ordenación detallada, pueden remitir su fijación a un instrumento de colaboración como el que nos ocupa, no entiendo porqué no podría hacer lo mismo un Plan General para un ámbito específico de suelo urbano consolidado cuya ordenación presente una complejidad tal, que aconseje un estudio mucho más pormenorizado.

Parejo Alfonso y Blanc Clavero¹⁷ apuestan también por esta posibilidad innovadora de los Estudios de Detalle, sin mayores condicionantes. Similar, pero algo matizada, es la postura de Ricardo Santos y Julio Castelao¹⁸, que admiten también la fijación *ex novo* de alineaciones y rasantes, si bien sólo parcialmente, no para la totalidad del ámbito territorial objeto de Estudio de Detalle (por lo que, en puridad, estarían aceptando, no su fijación *ex novo*, sino el completar las insuficientemente fijadas por el Plan habilitador). Y también Felipe Iglesias admite, no sin reticencia, cierta capacidad de los Estudios de Detalle para establecer *ex novo* alineaciones y rasantes, si bien limitándolo a determinados supuestos muy tasados, y siempre como “*función de complemento*” ¹⁹.

La jurisprudencia, al menos la del Tribunal Supremo –con las limitaciones que ofrece el fragmentado panorama competencial y, por tanto, normativo en materia urbanística, y con la actual imposibilidad virtual de que el alto Tribunal conozca y, en consecuencia, interprete el Derecho urbanístico autonómico-, parece estar más en línea con las últimas posiciones doctrinales comentadas, en detrimento de aquellas que propugnan una

¹⁷ Parejo Alfonso, L. y Blanc Clavero, F.: “*Derecho Urbanístico Valenciano*”, Ed. Tirant lo Blanch. 1997.

¹⁸ Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J.: “*Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*”, 5ª Edición, Ed. El Consultor. 2002.

¹⁹ Vid. Iglesias González, F.: “*Los límites legales de los Estudios de Detalle. Un mal ejemplo: el Estudio de Detalle 5.2 Plaza de Castilla*”, en Revista de Derecho Urbanístico, número 148, mayo-junio 1996.

más amplia capacidad innovadora de los Estudios de Detalle. En cualquier caso, tampoco la doctrina del Tribunal Supremo está exenta de ambigüedades y ciertas contradicciones.

Así, por ejemplo, la STS de 11 de abril de 1996 (Ponente Excmo. Sr. D. Juan Manuel Sanz Bayón) tras afirmar (F.J. 3º) que estos instrumentos *“carecen por tanto de carácter innovativo ... si bien son admisibles pequeñas rectificaciones respecto del Plan Parcial en relación con las alineaciones, así como la concreción localizada de los usos previstos en el planeamiento superior”*, propugna también la posibilidad de *“creación de pequeñas vías públicas de acceso a los edificios cuya ordenación concreta se lleva a cabo a través del Estudio de Detalle”*, lo que evidenciaría, por tanto, su capacidad de innovación (sea ésta lo limitada que sea) y, en relación con el tema que nos ocupa, la posibilidad de fijar *ex novo* alineaciones, pues todo nuevo vial público que se cree lleva aparejada ineludiblemente la fijación de unas alineaciones que delimiten el espacio público recién creado del privado, como se anticipó en la pequeña definición antes dada (vid. supra).

No obstante la aparente contradicción recién expuesta, en Sentencias como la de 10 de diciembre de 1991 (Ponente Excmo. Sr. D. Miguel Pastor López) u otras más recientes, como la de 16 de octubre de 2002 (Ponente Excmo. Sr. D. Juan Manuel Sanz Bayón), se vuelve a insistir en su falta de capacidad de innovación:

F.J. 3º: *“... estamos en presencia de una figura subordinada y complementaria del planeamiento, de cuya naturaleza normativa participan, y que tienen por finalidad completar o adaptar a la realidad urbanística el planeamiento general, de orden jerárquico superior en ese ámbito normativo, reajustándolo y detallándolo en las deficiencias o imprevisiones de que adolezcan, en relación exclusiva con las alineaciones y rasantes y ordenación de volúmenes, y en este sentido, es legalmente concebido ... para responder a la*

limitada y específica función de complemento o adaptación de una ordenación urbanística previa, a la cual viene imperativamente subordinado el Estudio de Detalle, que carece de carácter innovativo o determinador, de forma que nunca puede dejar de cumplir y respetar sustancialmente las alineaciones, rasantes y volúmenes sustancialmente predeterminadas en los Planes Generales o Parciales, quedando por tanto fuera de su ámbito legal, la posibilidad de establecer determinaciones propias del Plan, completando o adaptando determinaciones distintas y desde luego, alterar el contenido de aquél -Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1981, 26 de febrero de 1992, 23 de mayo de 1995, 26 de noviembre de 1996 y 13 de julio de 1999, entre muchas otras-.”

No obstante todo lo anterior, a la luz de la normativa urbanística autonómica, a mi juicio, cuando esas Leyes urbanísticas hablan de completar o adaptar las alineaciones que ya estuvieren señaladas en el plan de superior jerarquía, están aclarando que el término “establecer” hace referencia única y exclusivamente a los viales o suelos dotacionales públicos que pueda crear el propio Estudio de Detalle, limitando, por tanto, la fijación *ex novo* de alineaciones y rasantes a estos dos supuestos, de tal forma que al margen de ellos sólo cabe su reajuste, rectificación, adaptación o complementación.

Ninguna Ley autonómica señala con precisión –probablemente no hay forma de hacerlo- dónde está el límite o qué puede considerarse “reajuste”, “adaptación” o “complementación”, condenándonos a su análisis como concepto jurídico indeterminado y al examen casuístico apuntado al inicio de este apartado, que la jurisprudencia, ya sea la del Tribunal Supremo o la menor, no ha sido capaz de sistematizar, habida cuenta la diversidad y grado de complejidad de los supuestos.

La mejor aproximación sobre dónde están los límites del reajuste o

adaptación, por más que ello sea un concepto jurídico indeterminado, nos la ofrece Felipe Iglesias²⁰, para quien *“este reajuste o adaptación de las alineaciones y rasantes está limitado por la propia reconocibilidad del instrumento urbanístico completado. De esta manera, cabe afirmar que si, con base en la supuesta necesidad de reajuste o adaptación de las alineaciones y/o rasantes, la ordenación urbanística prevista resulta sustancialmente modificada por el Estudio de Detalle, éste se mostrará como un instrumento inidóneo para operar estas adaptaciones, siendo imprescindible la tramitación de la correspondiente modificación del instrumento de planeamiento superior”*.

La posibilidad de reajuste, complementación o adaptación quizás sea una de las grandes virtualidades de los Estudios de Detalle, pues en última instancia lo que está permitiendo es introducir ciertas rectificaciones, modificaciones y reajustes, sin tener que recurrir a la modificación del instrumento que las fijó²¹; posibilidad ésta que, lógicamente, será admisible siempre que no defraude las determinaciones de los planes que desarrollen, como acabamos de ver. Véase, en este sentido, la STSJ del País Vasco de 24 de enero de 2003 (Ponente D. Ángel Ruiz Ruiz), que afirma que este *“instrumento permite arbitrar un procedimiento flexible y de tramitación rápida que complete o adapte la realidad urbanística del plan general cuando se trata de suelo urbano y de los parciales en los demás casos, reajustándolos de las deficiencias o imprevisiones de que adolezcan en relación exclusivamente con las alineaciones, rasantes y ordenación de volúmenes que vengán establecidos en el plan general o parcial al que sirven de especificación o detalle”* (F.J. 6º). Incluso podrían servir para resolver problemas de contradicción o discrepancia entre la realidad viaria y las alineaciones fijadas en el plan (SSTS de 30 de marzo de 1981 y 16 de noviembre de 1987).

2. Ordenación de volúmenes (y creación de viales y suelos dotacionales).

²⁰ Op. cit.

²¹ Vid. Porto Rey, E.: Op. cit.

La segunda finalidad de los Estudios de Detalle es la ordenación de volúmenes o remodelación de los ya previstos en la ordenación detallada de acuerdo con las especificaciones del plan correspondiente y dentro de los límites previstos en dicho plan. En una primera lectura, lo anterior no parece ofrecer mayores problemas interpretativos, pero quizás convenga hacer algún comentario o precisión al respecto.

En efecto, parece oportuno recordar –aún a riesgo de incurrir en una obviedad- que “volúmenes” no equivale a “aprovechamiento” o “edificabilidad”. El Estudio de Detalle no está habilitado ni para fijar un aprovechamiento o una edificabilidad concreta a los terrenos sobre los que actúa, ni para modificar el aprovechamiento fijado en el plan habilitador. La fijación de estos aprovechamientos o edificabilidades máximas es una determinación urbanística irrenunciable del plan habilitador, que, por ello, habrá de estar fijada de antemano.

Este aprovechamiento/edificabilidad ya fijado podrá ser objeto de ordenación volumétrica por el instrumento de superior jerarquía que establezca la ordenación detallada o podrá no serlo –limitándose, por tanto, a la fijación de una edificabilidad concreta-, y, según estemos en el primer caso o en el segundo, el Estudio de Detalle podrá remodelar los volúmenes previstos en este plan habilitador u ordenarlos directamente en ausencia de previsión al respecto, pero en ambos casos respetando escrupulosamente la edificabilidad máxima fijada en el plan de superior jerarquía. En caso de modificación de la disposición de volúmenes, el Estudio de Detalle deberá elaborar un estudio comparativo de la morfología arquitectónica derivada de las determinaciones previstas en el plan habilitador y de las que se obtienen en el Estudio de Detalle.

En la reordenación volumétrica, el Estudio de Detalle habrá de respetar también las alturas máximas que se fijen en el plan que desarrolle, así como cualesquiera otras prescripciones que establezca el plan de superior jerarquía referidas a la composición de volúmenes, forma de la edificación, etc...

Como ya ha quedado apuntado en páginas anteriores, como consecuencia de la remodelación tipológica o morfológica del volumen ordenado que resulte, el Estudio de Detalle podrá crear los nuevos viales o calificar suelo para el establecimiento de las dotaciones públicas que precisen dicha remodelación, pero no suprimir ni reducir los previstos por el plan habilitador. Antes de que esta previsión quedara positivizada en nuestro Derecho, ya el Tribunal Supremo, en una limitada pero relativamente consolidada doctrina, lo había admitido desde una Sentencia de 29 de octubre de 1982, cuyos argumentos se reiteraron, total o parcialmente, en otras resoluciones posteriores (SSTS de 28 de marzo de 1983, 29 de abril de 1983, 14 de julio de 1986, 29 de abril de 1989 y 11 de mayo de 1989)²², si bien alguna Sentencia posterior (vgr. STS de 23 de mayo de 1995 – Ponente Excmo. Sr. Don Jaime Barrio Iglesias-) rechazó tal posibilidad. También la jurisprudencia emanada de los Tribunales Superiores de Justicia ha venido admitiendo esta posibilidad de creación de nuevos viales o ensanchamiento de los ya previstos. Un buen ejemplo de ello es la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de diciembre de 2004 (Ponente Ilmo. Sr. D. Rafael Salvador Manzana Laguarda), que, al interpretar un precepto de la legislación urbanística valenciana, afirma lo siguiente:

“Respecto de los viales, tampoco se constata contravención alguna por parte del Estudio de Detalle, pues este instrumento urbanístico puede "crear los nuevos viales (...) que precise la remodelación tipológica o morfológica del volumen ordenado, pero no suprimir ni reducir los previstos por dicho Plan" (art.26.3 LRAU y 100.3 RP). En la Memoria del Estudio que aquí se cuestiona, se destaca expresamente (fols. 8 a 10 del expediente) que habida cuenta que el mismo se redacta para ordenar los volúmenes de un cierto ámbito, incluyendo la definición de zonas privadas, resulta necesario proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta establece el

22 Vid. Iglesias González, F.: Op. cit.

Estudio de Detalle, y así, se aumenta el ancho previsto en la c/ Profesor Simó Alós, de 10 ms a 14,26 ms, como consecuencia de tomar como buena la alineación existente en la C/ Valencia, y situar a continuación la alineación de esta calle paralela a la anterior a 50 ms, como indica el PGOU, creando de esta forma una banda de aparcamientos en batería en esta calle, que palie el déficit de estacionamiento que pueda causar la zona comercial propuesta.”

5.4. Límites de los Estudios de Detalle.

Como apuntábamos más arriba, los textos legales y reglamentarios han prestado tradicionalmente más atención a los límites de los Estudios de Detalle (“lo que no pueden hacer”) que a la precisa determinación de los fines o determinaciones que le son propios. Intentamos dar cuenta de los principales límites en las líneas siguientes.

1. Principio de jerarquía.

Desde luego, como instrumento de planeamiento que ocupa el último eslabón de la cascada jerárquica (vid. supra), los Estudios de Detalle están sometidos al principio de jerarquía normativa, de tal forma que no pueden contravenir, con carácter general, la legislación urbanística (vgr. vid. STS de 4 de marzo de 1999, que anula un Estudio de Detalle por exceder de las funciones que a estos instrumentos les atribuye dicha legislación), ni infringir o desconocer las previsiones que para su formulación establezca el planeamiento correspondiente (SSTS de 30 de junio de 2004, 16 de julio de 2003 y 25 de noviembre de 1997, entre otras muchas).

2. No pueden alterar el destino del suelo.

Dicen la mayoría de Leyes autonómicas que los Estudios de Detalle no pueden tampoco alterar el destino del suelo. Esta previsión legal conlleva o presupone, lógicamente, que el plan habilitador ha de haber fijado

previamente los usos (el destino) del suelo a ordenar por el posterior Estudio de Detalle, quien no podría modificarlos.

Ahora bien, la pregunta que surge inmediatamente es si el plan de superior jerarquía puede limitarse a fijar los usos globales, propios de la ordenación estructurante, o si, por el contrario, ha de fijar los usos pormenorizados. En el primer caso, los Estudios de Detalle tendrían un cierto margen de decisión, de capacidad de innovación o incluso de elección de entre los usos globales fijados en el plan habilitador, de modo que esta prohibición general de no alterar el destino del suelo quedaría en cierto modo matizada, mientras que en el segundo caso el Estudio de Detalle estaría absolutamente constreñido por los usos y tipologías pormenorizados previstos en ese plan habilitador. Algunas Leyes autonómicas, como por ejemplo la extremeña, abordan la cuestión expresamente, toda vez que el art. 92.2 del RPLANEX dice que los Estudios de Detalle no podrán alterar el destino del suelo “*salvo que se atribuya a uso dotacional público*”, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 dicho art. 92, que permite a los Estudios de Detalle crear nuevos viales o suelos dotacionales públicos, lo que permite ya cierta incidencia de estos instrumentos en la ordenación detallada y, por tanto, en el “destino del suelo”; y, a mayor abundamiento, también el art. 92.3 del RPLANEX habla de “remodelación tipológica”, permitiendo por tanto cierta incidencia de los Estudios de Detalle en la definición de las tipologías edificatorias.

No obstante lo anterior, entiendo que la posibilidad de que el Estudio de Detalle pormenore usos y tipologías dependerá de cada caso concreto, esto es, de que el plan habilitador no lo haya hecho previamente, porque si dicho plan habilitador contiene esa pormenorización de usos y tipologías y no contiene habilitación expresa para su modificación, el Estudio de Detalle habría de respetarlas (vid. STS de 23 de noviembre de 1998), habida cuenta que no podrá infringir o desconocer las previsiones que para su formulación establezca el plan de superior jerarquía que complementa.

3. No pueden incrementar el aprovechamiento urbanístico.

Esta prohibición o límite genérico fue ya proclamado por una temprana Jurisprudencia, de la que son buen ejemplo las SSTS de 30 de septiembre de 1980 y 12 de noviembre de 1984, y ha venido siendo reforzado sin fisuras hasta el momento actual por los Juzgados y Tribunales de lo contencioso-administrativo (vid. SSTS de 12 de marzo de 1999 y 10 de abril de 2000).

No obstante la aparente sencillez y rotundidad a la hora de formular este límite legal, los textos normativos encierran, a mi juicio, dos cuestiones que quizás merezcan un pequeño comentario.

En primer lugar –puede parecer una obviedad–, lo que el Ordenamiento prohíbe a los Estudios de Detalle es incrementar el aprovechamiento, pero nada dice del eventual incremento de edificabilidad. La edificabilidad, por tanto, parece que podrá ser alterada, siempre y cuando, claro está, esta alteración no conlleve a su vez aumento del aprovechamiento ya fijado en el instrumento de superior jerarquía obligado a ello, y siempre y cuando no se supere la edificabilidad máxima (que no es lo mismo que el aprovechamiento) que fije el plan habilitador. Esta conclusión enlaza y guarda cierta lógica con lo dicho en el punto anterior, donde vimos que, bajo ciertas condiciones y para determinados supuestos, la legislación urbanística extremeña otorga a los Estudios de Detalle determinadas (aunque muy limitadas) competencias en la pormenorización de la ordenación urbanística.

Y en segundo lugar, hay que hacer notar que el límite que comentamos prohíbe “aumentar”. Ello nos lleva a preguntarnos si el Estudio de Detalle podría, en cambio, disminuir el aprovechamiento fijado en el plan habilitador. Aunque una interpretación literal o meramente gramatical del texto legal pudiera llevarnos a dicha conclusión, a mi juicio no parece admisible tal posibilidad, ya que, como bien señala la STS de 5 de diciembre de 1987, *“lo mismo aumentando que reduciendo se altera el aprovechamiento y el mismo ha de respetarlo el Estudio de Detalle por ser inhábil para hacer previsiones de asentamiento de población, sólo*

propias del Plan o de la Norma subsidiaria, la cual por tanto se vulnera si el Estudio de Detalle prevé más o menos volumen de edificación que el establecido por ella". Pero no sólo por ser inhábil el Estudio de Detalle para hacer previsiones sobre asentamiento de población no le es posible, en nuestra opinión, reducir el aprovechamiento; el hecho de afectar también a los derechos edificatorios de los propietarios hace inviable la defensa de esta tesis, pues tales derechos, que se concretan primariamente mediante el establecimiento de un aprovechamiento medio o tipo por el Plan General, no pueden ser afectados por un instrumento, como los Estudios de Detalle, sin competencias para fijar aprovechamientos. La STS de 12 de marzo de 1999 recuerda también que no le es posible al Estudio de Detalle disminuir el aprovechamiento ya fijado en el plan habilitador, pero, en cambio, la STS de 11 de abril de 1986 parece admitir cierta reducción de aprovechamiento, siempre que no sea superior al 50% del inicialmente fijado (en cualquier caso, la doctrina que contiene esta última Sentencia no deja de ser un caso aislado, sin continuidad o reflejo posterior en la Jurisprudencia).

4. No pueden aumentar las alturas máximas fijadas en el plan de superior jerarquía que desarrollan.

Indirectamente relacionado con la edificabilidad, otra cuestión o límite a tratar es el referente a las alturas. A pesar de no existir prohibición expresa en algunos de los textos legales autonómicos, parece que el Estudio de Detalle no puede, lógicamente, aumentar las altura máximas fijadas en dicho plan habilitador.

5. No pueden suprimir ni reducir los viales o dotaciones públicas establecidas en el planeamiento.

Pocas dudas ofrece este límite. Como los Estudios de Detalle sí pueden crear los nuevos viales y suelos dotacionales que precise la remodelación tipológica o morfológica (vid. supra), parece que tal posibilidad únicamente podrá hacerse a costa de los demás espacios no destinados a

viales o dotaciones ya previstos en el plan habilitador, pues éstos, como vemos, son intocables para el Estudio de Detalle. Además de no poder suprimirse, las previsiones del Estudio de Detalle no podrán afectar negativamente la funcionalidad de las dotaciones públicas.

5.5. Documentación

Como todo instrumento de planeamiento, los Estudios de Detalle contendrán una documentación gráfica y una documentación escrita.

La documentación gráfica estará compuesta, básicamente, de aquélla que da cuenta o informa sobre la situación previa o situación de partida, por una parte, y de aquélla que recoge la ordenación que se propone, por otra. En el primer caso estamos hablando de los planos de información, mientras que en el segundo caso estamos hablando de los planos de ordenación, que habrán de elaborarse a escala suficiente para la correcta medición e identificación de sus determinaciones y contenido, expresando las determinaciones del plan de superior jerarquía que se completan o adaptan, con una definición geométrica precisa del volumen resultante y de las superficies edificables. En caso de modificación de la disposición de volúmenes, el Estudio de Detalle habrá de contener un estudio comparativo de la morfología arquitectónica derivada de las determinaciones previstas en el Plan y de las que se obtienen en el Estudio de Detalle.

En cuanto a la documentación escrita, los Ordenamientos autonómicos mayoritariamente sólo exigen la inclusión de una Memoria justificativa; mas, a mi juicio, nada impide que los Estudios de Detalle incluyan una Memoria informativa sin eficacia normativa alguna, que complemente y/o ayude a comprender los planos de información que sí son preceptivos.

Aun cuando muchos Ordenamientos autonómicos no lo digan expresamente, creo también factible la posibilidad de que los Estudios de Detalle contengan un documento de Normas Urbanísticas, simplificado, cuando les sea necesario para regular aspectos y características estéticas,

compositivas, volumétricas, etc... que no puedan ser fijadas mediante el solo recurso a la documentación gráfica.