

**DE NUEVO, SOBRE LA PUBLICIDAD
DE LAS NORMAS DE LOS PLANES
URBANÍSTICOS**
**(Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo,
de 11 de julio de 1991, dictada en recurso
extraordinario de revisión.**
Ponente: don Paulino Martín Martín)

Por
BARTOMEU COLOM I PASTOR

I. ANTECEDENTES

Tras una serie de sentencias en las que, a modo de *obiter dicta*, el Tribunal Supremo había admitido, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), la necesidad de publicar íntegramente las normas urbanísticas de los Planes, entre ellas las de 30 de marzo de 1988, 22 de junio de 1988 y 13 de noviembre de 1989, el Alto Tribunal dicta la Sentencia de 24 de enero de 1989, en la que, abordando directamente la cuestión de la publicidad de las normas de los planes, sienta el criterio de que es suficiente la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan respecto de los que son aprobados definitivamente por las Comunidades Autónomas, con el argumento de que el artículo 70.2 de la LBRL es un precepto de ámbito local, por lo que no es aplicable a los Planes aprobados definitivamente por las Comunidades Autónomas.

El 10 de abril de 1990 el Tribunal Supremo dicta una nueva sentencia contraria a la anterior, al considerar necesaria la publicación íntegra de las normas de los planes urbanísticos aprobados definitivamente por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sentencia que comenté en el número 67 de la «Revista Española de Derecho Administrativo» bajo el título *Las normas de los planes urbanísticos se deben publicar* (1).

(1) Antes de la promulgación de la LBRL el tema de nuestro comentario fue objeto de amplia discusión doctrinal. Mientras un sector de la doctrina defendía la publicación de los Planes, entre el que destacamos a GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (en *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, págs. 366, 367 y 377), o, por lo menos, la publicación de las normas urbanísticas, así EMBID IRUJO (en *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid, IEAL, 1978, págs. 503 y 504), otro sector, entre el que hay que incluir a LASO MARTÍNEZ (en *Derecho Urbanístico. Creación y vigencia del Planeamiento*, tomo II, Montecorvo, S.A., Madrid, 1982, págs. 408 y 409), abogaba por la suficiencia de publicar el acto de aprobación definitiva. Véase igualmente mi artículo *Las normas de los planes...*, op. cit., págs. 471 y ss., en el que se exponen con detalle los distintos argumentos a favor de cada postura, y se proporciona bibliografía al respecto. Confróntese, además, el artículo de RODRÍGUEZ DRICOURT, *La obligatoriedad de publicar íntegramente las normas urbanísticas de los Planes Generales en el «Boletín Oficial de la Provincia»*, núm. 121 de esta REVISTA, enero-abril de 1990, págs. 281 a 285. En período de corrección de pruebas acaba de aparecer

Contra la anterior sentencia interpuso recurso extraordinario de revisión el Excmo. Ayuntamiento de Palma, Administración demandada en el conflicto, recurso que ha sido desestimado mediante la Sentencia de 11 de julio de 1991. Esta considera como no podía ser de otra forma, que la Sentencia de 24 de enero de 1989 y la de 10 de abril de 1990 son resoluciones contrarias entre sí que cumplen con los requisitos del artículo 102.1.b) de la Ley jurisdiccional, puesto que, aunque sean diferentes los litigantes, están en idéntica situación, donde en méritos a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se llega a pronunciamientos distintos y a continuación se decanta hacia la tesis de la Sentencia de 10 de abril de 1990, es decir, confirma su doctrina, reconoce las insuficiencias del sistema anterior en que sólo se publicaba el acuerdo de aprobación definitiva de los planes y contesta a las preguntas de qué es lo que hay que publicar y quién lo ha de publicar.

II. Varias son las cuestiones que plantea la lectura de la Sentencia y que nos proponemos desarrollar en el presente comentario.

A) La Sentencia de 10 de abril de 1990 había defendido la publicidad plena de las normas urbanísticas amparada en el artículo 9.3 de la Constitución y en el artículo 70.2 de la LBRL, al que consideraba de plena aplicación a las normas de los planes urbanísticos aprobados definitivamente por las Comunidades Autónomas por considerarlos planes de naturaleza municipal, aunque hayan sido aprobados definitivamente por éstas.

Sin negar esta naturaleza, ni la interpretación que de ella se deduce, la sentencia objeto de comentario refuerza, tal y como ya defendí en otra ocasión (2), la fundamentación de la sentencia recurrida en favor de la publicidad de las normas urbanísticas de los planes con los preceptos del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares y de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que se refieren a este instituto, con estas palabras:

«Es destacable al efecto que en los Estatutos de Autonomía se establece que la publicación de las normas, en sentido más genérico, es suficiente para su validez y eficacia. Así en el artículo 36 de la Ley Orgánica 2/83, de 25 de febrero se dispone que «todas las normas, disposiciones y actos emanados del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma que lo requieran serán publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. A todos los efectos esta publicación será

el artículo de DELGADO BARRIO, *La publicación del planeamiento urbanístico*, en *Estudios de Jurisprudencia*, Revista Colex, año I, núm. 2, septiembre de 1992, págs. 57 a 65, que es coincidente en lo sustancial con las tesis que aquí se mantienen.

(2) Vid. mi artículo *Las normas de los planes...*, op. cit., pág. 478.

suficiente para la validez de los actos y entrada en vigor de las disposiciones y normas de la Comunidad Autónoma.

De su tenor literal se desprende que esta publicación será suficiente para su validez, lo cual ha de suponer que cualquier otra publicación no ha de ser condición de eficacia de las normas publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad. En el mismo sentido el artículo 41 de la Ley de 24 de octubre de 1984 sobre Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma»

B) Ciertamente es que con la normativa urbanística en vigor, en particular, lo dispuesto en los artículos 44, 55 y 56 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y 164 y 165 del Reglamento de Planeamiento, los planes sólo son ejecutivos si se publica el acuerdo de aprobación definitivo de los mismos y cualquier persona tiene derecho a consultarlos e informarse de los mismos en todo momento en el Ayuntamiento o, incluso, a solicitar por escrito la información del régimen urbanístico aplicable a una finca polígono o sector (3). Pero más cierto es que hay Ayunta-

(3) En este sentido, el artículo 164 del Reglamento de Planeamiento de 1978 dispone que:

«1. La publicidad de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización, con sus Normas, Ordenanzas y Catálogos, se referirá a la totalidad de los documentos que los constituyan.

2. No podrá impedirse la consulta de los documentos constitutivos de los instrumentos de planeamiento ni aún a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando. A tal efecto, los Ayuntamientos deberán disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a la consulta por los administrados. A dicho ejemplar se deberá incorporar testimonio de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva, debiéndose extender, en los documentos integrantes del correspondiente instrumento de planeamiento, diligencia acreditativa de su aprobación definitiva.

3. La consulta se realizará en los locales que señale el Ayuntamiento interesado. Las dependencias, que a tal efecto se habiliten, estarán abiertas cuatro horas diarias, al menos. El horario deberá coincidir con el despacho al público del resto de las oficinas municipales.»

Y en el artículo 165 del mismo Reglamento podemos leer que:

«1. Los particulares podrán solicitar siempre por escrito, la información del régimen urbanístico aplicable a una finca, polígono o sector, presentando su solicitud en el Registro General del Ayuntamiento.

2. La solicitud deberá identificar la finca, polígono o sector, de manera que no puedan producirse dudas acerca de su situación y de las demás circunstancias de hecho que concurran.

3. El Ayuntamiento, al contestar la consulta, hará referencia a todos los datos suministrados por el administrado y a los demás que tiendan a individualizar el objeto sobre el que recae la información.

4. La información municipal señalará el tipo y categoría de suelo que corresponda a la finca, polígono o sector de que se trate y los usos e intensidades que tengan atribuidos por el Plan General o, en su caso, por el Plan Parcial, si estuviera aprobado.»

mientos que no saben con certeza cuál es su planeamiento en vigor, que a veces los ciudadanos tienen que acudir con un notario ante las oficinas públicas para hacer valer sus derechos de información urbanística o que sólo conocen, y guardan celosamente la información sobre la normativa urbanística aplicable, el Alcalde o el Teniente de Alcalde de Urbanismo y el arquitecto municipal. Todo esto con el riesgo añadido de que pueda producirse una inexactitud (o, lo que sería más grave, una falsedad) en los documentos que contienen las normas urbanísticas o en las certificaciones que sobre las normas se solicitan, o se omiten en estas últimas partes de las normas solicitadas (4). Téngase en cuenta que al no considerarse obligatoria la publicación de las normas urbanísticas hasta que se dicta la sentencia que estamos comentando, resulta que éstas no se publicaban, por lo que había que probar ante los tribunales de justicia su existencia y contenido a base de certificaciones que tenía que expedir la Administración demandada en los recursos contencioso-administrativos. En este sentido, sin duda, uno de los efectos positivos de la interpretación preconizada en la sentencia objeto de comentario consiste en que no será necesario probar ante los tribunales la existencia y el contenido de las normas urbanísticas de los Planes porque estarán publicadas. Nótese, además, que los planes urbanísticos son unas normas peculiares que delimitan el derecho de propiedad de los particulares, argumento que se añade a los anteriores para justificar la necesidad de su publicación (5).

La Constitución, que en su Preámbulo proclama la voluntad de «establecer una sociedad democrática avanzada», ha garantizado en el artículo 9.1 de los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.

El principio de publicidad de las normas es una consecuencia de la cláusula de Estado Democrático incluida en el artículo 1 de la Constitu-

(4) Aunque el Derecho penal no protege la verdad, sino las consecuencias jurídicas de la falta de verdad, lo cierto es que impone una pena muy grave de seis años y un día, a doce años y multa de 100.000 a 1.000.000 de pesetas al funcionario público que cometiera falsedad, al disponer en su artículo 302 que:

«Será castigado con las penas de prisión mayor y multa de 100.000 a 1.000.000 de pesetas el funcionario público que, abusando de su oficio, cometiera falsedad:

(...)

6.º Haciendo en documento verdadero cualquier alteración o intercalación que varíe su sentido.

7.º Dando copia en forma fehaciente de un documento supuesto o manifestando en ella cosa contraria o diferente de la que contenga el verdadero.»

Debido a la gravedad de las penas que se pueden imponer, el artículo 318 del Código Penal permite a los Tribunales que, «teniendo en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias, la naturaleza del documento, las condiciones del culpable y la finalidad perseguida por éste (...) imponer la pena inferior en grado a la respectivamente señalada» en el antecitado precepto.

(5) Lo que ha sido puesto de manifiesto por la doctrina. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1981, pág. 366.

ción y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 1.2. La democracia es, ante todo, transparencia, publicidad, un sistema que proscribe el secretismo (6) y, con ello, las normas secretas como forma política de actuación. La seguridad jurídica implica poder conocer las normas vigentes con exactitud y facilidad para que los ciudadanos sepan a qué atenerse. Por ello, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia citada que «sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas, en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento».

En una democracia, las formas llegan a ser tan importantes como el contenido; dadas las limitaciones actuales de las Administraciones públicas, los principios de publicidad y de seguridad jurídica quedan más asegurados con la inserción del texto completo de las normas urbanísticas en un diario oficial.

A este respecto, la Sentencia que comentamos, reconoce en el FJ 6, las insuficiencias del sistema anterior y la virtualidad de los principios de seguridad jurídica y publicidad con estas palabras:

«El establecer como requisito-presupuesto de la entrada en vigor de un Plan General de Ordenación Urbana, la necesidad de la publicación, junto al Acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas del propio Plan en el boletín oficial correspondiente, no hace más que aplicar en este campo del urbanismo lo que es exigencia legal general (art. 9.3 de la Constitución Española, art. 2.1 del Código Civil, art. 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y que la práctica demandaba por razones de seguridad jurídica al resultar notorias las insuficiencias, contradicciones, etc., que resultaban del sistema de publicidad de planes previstas en los artículos 44, 56 y preceptos concordantes del Texto Refundido de la Ley del Suelo.»

Idea en la que se insiste en el FJ 7, al declarar que:

«Este régimen jurídico se había manifestado en la práctica insuficiente y, por ello, la norma contenida en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local ha dado

(6) Vid. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 251 a 256.

respuesta adecuada en plena coherencia con la garantía que la Constitución establece.»

C) Otra de las cuestiones que quedaban pendientes y que la Sentencia viene a resolver es la relativa a qué es lo que hay que publicar.

En efecto, aunque el artículo 70.2 de la LBRL es muy claro al señalar que se deben publicar las «normas de los planes urbanísticos» y, por tanto, de una interpretación literal y estricta se deducía que sólo se deben publicar las normas urbanísticas o, para ser aún más exactos, el documento a que se refiere el artículo 12.3.b) de la Ley del Suelo, y, en cambio, que no hay que publicar ni la Memoria y estudios complementarios, ni los planos de información y de ordenación, ni el programa de actuación, ni el estudio económico financiero, quedaba la duda de si los planos de ordenación, al tener carácter normativo, igualmente se tenían que publicar, lo que hubiese conllevado dificultades técnicas adicionales. Esta duda ha quedado completamente despejada en la Sentencia, al declarar en su FJ 6 que:

«Nace evidentemente [el Plan] (como cualquier norma, etc.) para ser llevado a la práctica o ejecutado. No puede, es cierto, desentenderse de la realidad de hecho existente a la hora de su formulación, pero también lo es que el Plan, en lo que tiene de Norma la Ley, precisa el concepto al referirlo a las Normas Urbanísticas, apartado c), número 3 del artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, demanda como presupuesto de la eficacia la publicación como nota esencial.»

Y en el FJ 7, al destacar lo siguiente:

«Porque lo que se exige es la publicación en el Boletín Oficial que corresponda (el denominado de la provincia incluso no existe en las Comunidades de origen uniprovincial, o al menos en algunas de las Normas Urbanísticas; no de los demás instrumentos o documentos que forman un Plan según el artículo 12 de la Ley. Por ello carecen de peso las objeciones que se formulan sobre costes e imposibilidades materiales, etc., que como obstáculos adicionales se imputan a la doctrina que contiene la sentencia recurrida.»

La tesis de la Sentencia, que, sin duda alguna, refuerza el principio de seguridad jurídica, no obstante es una solución incompleta, porque determinados planos como los de ordenación son necesarios para entender, completar o integrar las normas urbanísticas, por lo que, en mi opinión, hay que seguir reflexionando sobre el tema para buscar una

solución más completa que permita salvar las dificultades de carácter técnico y económico que están planteadas (7).

D) Una última cuestión objeto de controversia era la relativa a quién tiene la obligación de publicar las normas urbanísticas de los planes. Cuando el Plan es aprobado definitivamente por el mismo municipio, no existe ninguna duda de que es éste el que deberá publicarlas. Tampoco ofrece dudas el supuesto contrario, consistente en que sea la Comunidad Autónoma la que tramite completamente el instrumento urbanístico, como es el caso de las Normas Subsidiarias previstas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. En este caso será la Comunidad la obligada a publicar las normas de los planes. Pero, ¿quién tiene la obligación de publicar las normas de los planes cuando en un procedimiento bifásico han intervenido dos administraciones: el Municipio con la aprobación inicial, la información pública y la aprobación provisional, y la Comunidad Autónoma, que los aprueba definitivamente? La cuestión no es baladí, debido, sobre todo, a los costos que conlleva la publicación de las normas urbanísticas, y, de hecho, había enfrentado a los municipios con las Comunidades, al considerar aquéllos que eran éstas las que tenían que publicar las normas, y viceversa (8). La respuesta de la Sentencia es muy clara: en cualquier caso, la publicación corresponde o tiene que ser cumplida por el órgano que aprueba definitiva-

(7) El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en este punto simplemente se remite a la legislación aplicable al señalar en su artículo 124, referido a la publicación y al que la Disposición final única ha asignado el carácter de básico que:

- «1. Los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de planeamiento se publicarán en el "Boletín Oficial" correspondiente.
2. El órgano competente para otorgar las aprobaciones inicial y provisional, en su caso, podrá ordenar la publicación en el "Diario Oficial" correspondiente del instrumento de planeamiento aprobado por silencio administrativo positivo.
3. Respecto a las normas urbanísticas y ordenanzas en ellos contenidas se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable.»

(8) La cuestión relativa a cuál es la Administración que tiene que sufragar los gastos derivados de la publicación de las normas urbanísticas, que fue objeto de disputa entre el Excmo. Ayuntamiento de Palma y la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a raíz de la publicación de las del Plan General de Palma, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1990, ha perdido interés en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En virtud de la Ley 9/1990, de 20 de junio, de atribución de competencias a los Consells Insulares en materia de urbanismo y habitabilidad, son las Comisiones Insulares de Urbanismo o los Plenos de los Consejos Insulares los que aprueban definitivamente los Planes de urbanismo y no la Administración de la Comunidad. Además, resulta que, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 15/1990, de 29 de noviembre, de adición de una Disposición Adicional a la Ley 9/1990, de 20 de junio, de atribución de competencias a los Consells Insulares en materia de Urbanismo y Habitabilidad, la publicación en el diario oficial de la Comunidad «de los anuncios, acuerdos y otros documentos exigidos por la ley, como consecuencia del ejercicio por los Consells Insulares de las competencias en materia de urbanismo y habitabilidad, será gratuita».

mente los Planes, ya que la aprobación definitiva de los planes y la publicación de las normas forman una unidad inescindible. Así se expresa la Sentencia en el FJ 6:

«La exigencia de la publicación de las Normas como complemento del Acuerdo de aprobación definitiva debe ser cumplida por el órgano urbanístico que apruebe definitivamente el Plan General al formar una unidad inescindible (Acuerdo de Aprobación y Normas Urbanísticas) con acceso directo al Boletín Oficial correspondiente, bien sea el de la Comunidad o en el Provincial en el caso de que los Ayuntamientos aprueben los planes (y siempre que éste exista), pero debe quedar claro que no resulta necesaria la doble inscripción, bastando una sola y referida al órgano de aprobación definitiva, si bien cumpliendo la exigencia legal y constitucional de la publicación de las Normas Urbanísticas como se ha dicho.»