

El requisito de publicación de los planes urbanísticos como condición de validez de las actuaciones administrativas. Tipología de situaciones*

1. Introducción.
2. Crónica de la controversia. Los hitos más destacados de la evolución normativa y jurisprudencial y la posición de la doctrina ante ellos.
 - 2.1. Leyes del suelo de 1956 y 1976. 2.1.1. Las normas. 2.1.2. La jurisprudencia. 2.1.3. La doctrina.
 - 2.2. La Constitución de 1978. 2.2.1. La norma a tomar en consideración. 2.2.2. El alcance que le atribuye el máximo intérprete de la Constitución.
 - 2.3. La Ley de bases del régimen local de 1985. 2.3.1. La norma innovadora del sistema en su redacción originaria. 2.3.2. Los problemas que suscitó la interpretación de esas normas y su solución jurisprudencial. 2.3.2.1. Ámbito de aplicación. 2.3.2.2. Competencia para acordar la publicación de las normas urbanísticas y periódico oficial en que debe hacerse. 2.3.2.3. Cómputo del plazo de *vacatio legis*. *Dies a quo*. 2.3.2.4. Y, ¿qué es lo que hay que publicar?
 - 2.4. Texto refundido de la Ley del suelo de 1992. 2.4.1. Sus preceptos. 2.4.2. La STC número 61/1997, de 20 de marzo.
 - 2.5. La reforma, por la Ley 39/1994, del artículo 70.2 de la LRBRL. 2.5.1. Génesis de la reforma. 2.5.1.1. La proposición de ley. 2.5.1.2. Las enmiendas. 2.5.2. La reforma aprobada. 2.5.3. Breve valoración de la misma.
 - 2.6. Ley 57/2003, de 16 diciembre de 2003, sobre medidas para la modernización del gobierno local. 2.6.1. Lo que confirma. 2.6.1.1. La nueva redacción del artículo 70.2. 2.6.1.2. El carácter básico de la norma.
 - 2.6.2. Previsión tangencial.
3. Tipología de situaciones.
4. Conclusión.

Segundo Menéndez Pérez
Magistrado del Tribunal Supremo.
Sala Tercera. Sección Quinta

*Texto de la conferencia impartida en la sesión de 15 de octubre de 2004 del Seminario de Derecho Local promovido por la Federación de Municipios de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona, la Escuela

de Administración Pública de Cataluña y el Área Metropolitana de Barcelona-Mancomunidad de Municipios.

1. Introducción

El enunciado de la ponencia que la organización del Seminario de Derecho Local me encomendó alude a una cuestión doctrinalmente controvertida; objeto de preocupación para las administraciones públicas; abordada por el legislador omitiendo, tal vez, una manifestación nítida del significado de la norma establecida; resuelta por los tribunales de justicia sin la fortuna de haber traído la “paz jurídica” y, lo que es más importante, capaz de generar inseguridad jurídica en tanto aquéllas no observen fielmente la jurisprudencia que, al interpretar y aplicar las normas, constituya en cada momento la doctrina reiterada que complementa el ordenamiento jurídico. Ésta podrá, tal vez, no ser la que debiera ser, aunque yo no lo creo así. Pero si lo fuera, el remedio no pasa por la inobservancia y el consiguiente traslado al ciudadano de la incertidumbre sobre la adecuación a Derecho de sus situaciones jurídicas y sobre la pervivencia y el respeto de éstas, sino por promover una decisión del legislador inequívoca, sólo enmendable por quien tiene la exclusiva potestad del control de la constitucionalidad de la leyes. En todo caso, esos rasgos de la cuestión aconsejan, como método adecuado para percibir sus causas y matices y para valorar si se trata, o no, de una cuestión que deba tenerse por zanjada, poner sobre el tapete el discurrir de la controversia y el estado actual del ordenamiento jurídico, compuesto, también, por la jurisprudencia que lo complementa.

2. Crónica de la controversia. Los hitos más destacados de la evolución normativa y jurisprudencial y la posición de la doctrina ante ellos

2.1. Leyes del suelo de 1956 y 1976

2.1.1. Las normas

El artículo 44 de la Ley de 12 de mayo de 1956 y el 56 del Texto refundido de 9 de abril de 1976 (en lo sucesivo, TR 1976) dispusieron, en suma, que los planes *serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva*. Por tanto, conforme a su literalidad, lo exigido para la eficacia del plan no era la publicación en un *Boletín Oficial* del contenido de aquél, ni tan siquiera de aquel o aquellos de sus documentos en que se plasmaran las *normas urbanísticas* o las prescripciones propiamente normativas, y sí, tan sólo, la publicación del acuerdo que decidía su aprobación definitiva. La necesidad, nunca negada, de dar publicidad al contenido del plan, se satisfacía en aquellas leyes (artículos 43 y 55, respectivamente), a través de un mecanismo distinto al de la publicación en un periódico oficial, consistente, por un lado, en la afirmación de que los planes *serán públicos* y, por otro, en el reconocimiento de un doble derecho: uno, cuyo contenido se expresa en los términos de

que *cualquier persona podrá en todo momento consultarlos e informarse de los mismos en el ayuntamiento del término a que se refieran*; y otro, según el cual *todo administrado tendrá derecho a que el ayuntamiento le informe por escrito, en el plazo de un mes a contar de la solicitud, del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector*.

Tales previsiones quedaron plasmadas reglamentariamente en los artículos 132.1 y 164 y siguientes del Reglamento de planeamiento urbanístico (RPU, en lo sucesivo), aprobado por Real decreto número 2159/1978, de 23 de junio; de los cuales, el primero, deviene aquí de interés, pues su tenor literal (“La aprobación definitiva es el acto del órgano estatal competente en cuya virtud el plan adquiere fuerza ejecutiva, una vez publicada”) resalta el dato que ahora debe retenerse: la fuerza ejecutiva del Plan se adquiere con la publicación del acto que lo aprueba definitivamente (hagamos aquí un paréntesis, para resaltar, también, que del artículo 134 del RPU se deriva la exigencia de que esa publicación lo sea del *texto íntegro del acuerdo de aprobación definitiva*, sin que baste, por tanto, la publicación que meramente dé cuenta de haberse producido aquel acto, o la publicación de un extracto o resumen de ese acuerdo).

En definitiva, la entrada en vigor y ejecutividad de los planes era inmediata desde la publicación de aquel acuerdo, sin periodo alguno de *vacatio legis*, a modo, pues, de una nueva diferencia respecto del régimen general que para la entrada en vigor de las normas establece el artículo 2.1 del Código civil y reiteraban los artículos 29 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957 y 132 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958.

Doble diferencia, doble peculiaridad, que puso de relieve, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 22 de septiembre de 1992, al decir en el párrafo primero de su fundamento de derecho segundo que “El sistema que para la entrada en vigor de los planes urbanísticos venía trazando nuestro ordenamiento jurídico ofrecía una doble peculiaridad, pues por una parte implicaba una publicidad de contenido limitado al recoger sólo el texto del acuerdo de aprobación definitiva –artículos 44 del Texto refundido y 134 del Reglamento de planeamiento–, y por otra producía efectos con carácter inmediato –artículo 56 del Texto refundido–”.

2.1.2. La jurisprudencia

Aquellas normas fueron interpretadas y aplicadas por la jurisprudencia de la época en el sentido que resulta de su tenor literal, tal y como ya indica el tenor del párrafo que acabamos de transcribir. De dicha época basta citar, a los efectos de la crónica que aquí hago, las sentencias de fechas 23 de abril de 1976, cuyo considerando tercero sintetiza como criterio jurisprudencial, que califica de unánime y del que dice que *no es sino aplicación*

literal y directa de aquellos preceptos (que lo eran, en el caso que enjuiciaba, los artículos 35 y 44 de la Ley del suelo de 1956), el siguiente: *es la fecha de la publicación de la aprobación, en el Boletín Oficial del Estado o de la provincia, según corresponda, la que con carácter inmediato determina la ejecutividad de los planes, proyectos, normas u ordenanzas urbanísticas*, y 13 de noviembre de 1978, cuyo considerando tercero se enfrenta a la alegación de *la falta de publicación en el Boletín Oficial del Estado de todos los documentos del plan*, rechazándola con el siguiente razonamiento: *habiéndolo sido el decreto de aprobación debe tenerse por cumplida la exigencia del artículo 35 de la Ley del suelo, como el mismo dice, puesto que la publicidad de las determinaciones concretas de aquél no se prevé mediante su íntegra publicación sino a través del derecho a la información urbanística que establece el artículo 43* (ambos artículos lo son, también, de la Ley de 1956).

2.1.3. La doctrina

Ya antes de que entrara en vigor nuestra Constitución de 1978, una parte de la doctrina, encabezada por profesores de tanto prestigio como D. Eduardo García de Enterría, puso de manifiesto las insuficiencias de aquella realidad normativa. Así, el profesor citado se expresaba de la siguiente forma en el año 1973:¹ “En estas condiciones resulta extraordinariamente grave que el principio de que ‘la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento’ pueda imponerse respecto de unas normas (las que resultan de los planes), que no están publicadas, no ya en la Gaceta, como requiere el Código civil, sino ni siquiera en los boletines provinciales.”

Esta crítica, no unánime por supuesto, arreció en los años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución, en los que pueden leerse opiniones como las siguientes:

–“Quizá la conclusión pueda ser criticable, y de hecho lo es, de *lege ferenda*, en cuanto que existirían muchas más garantías para el administrado de procederse a su publicación íntegra en los diarios oficiales.”²

–“[...] la ley no exige, como es la regla general para las normas jurídicas, la publicación íntegra del plan, sino únicamente la de su acuerdo aprobatorio definitivo, con lo que la publicación en este caso representa tan sólo el anuncio de que un plan ha sido aprobado, sin precisar el contenido del mismo. Se arrastra

aquí el sistema tradicional de publicación de las ordenanzas y reglamentos locales (artículo 7.2 del RSCL). Sin embargo, este arrastre histórico es actualmente injustificable, dada la trascendencia que sabemos tiene el plan, al concretar nada menos que el estatuto del derecho de propiedad en el territorio por él ordenado. Las dificultades que desde luego y por razón de la complejidad documental del plan puedan aducirse para intentar justificar este régimen de publicación no son al día de hoy, en que constantemente se insertan en los boletines oficiales normas de contenido técnico (con fórmulas matemáticas y grafismos), de recibo. Ninguna dificultad material plantea en cualquier caso la publicación de la parte documental del plan no gráfica (memoria, normas urbanísticas y ordenanzas, programas de etapas o de actuación y estudio económico-financiero) y la que sí ofrece la de los planos podría reducirse limitando la publicación a los de alcance normativo (planos de ordenación). Cuando menos, podía haberse complementado el peculiar régimen de publicación del planeamiento con una regulación de su publicidad que garantizase suficientemente (lo que no es del todo el caso en la vigente, como veremos) no sólo el fácil acceso al conocimiento de dicho planeamiento, sino –lo que es más importante– la fehaciencia e inalterabilidad de la documentación del mismo, utilizando para ello, por ejemplo, la institución del Registro de la Propiedad.”³

–“[...] desde el punto de vista de la impugnación de los planes, el tema evidentemente adquiere una triste importancia dada la brevedad de los plazos para recurrir: el posible recurrente dentro de plazo (contado desde el día siguiente de la publicación) tendrá que haberse enterado (formalmente, en principio, sólo leyendo el correspondiente número del *Boletín Oficial*) de que el plan se ha aprobado, conseguir informarse del contenido del plan (por medio del ayuntamiento), valorarlo, redactar el recurso y tenerlo presentado. La perspectiva es aún más triste si se advierte cómo en más de una ocasión, cuando se acude al ayuntamiento, en el mismo no obra todavía el plan definitivamente aprobado por la autoridad a que se elevó. ¿Qué hacer? ¿Esperar o recurrir a ciegas?”⁴

–“Este sistema resultaba absolutamente insostenible después de la Constitución, dado que no garantizaba en modo alguno la fehaciencia –en ocasiones para un mismo precepto se han ofrecido como vigentes textos

1. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico*, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1973, página 271.

2. J. L. VILLAR EZCURRA, “En torno a la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico*, número 64, julio-agosto-septiembre de 1979.

3. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Editorial Civitas, Madrid, 1981, página 366.

4. J. GONZÁLEZ SALINAS, “Requisitos de la publicación a efectos de iniciar el cómputo del plazo para impugnar planes de urbanismo (aplicabilidad del artículo 79 de la Ley de procedimiento administrativo)”, *Diario La Ley*, 1981, página 760, tomo 3.

diferentes– e inalterabilidad de la documentación del planeamiento”.⁵

2.2. La Constitución de 1978

2.2.1. La norma a tomar en consideración

El artículo 9.3 de la Constitución establece que ésta *garantiza la publicidad de las normas*.

El tenor literal del precepto no hacía, de suyo, inconstitucional el régimen de las leyes de 1956 y 1976 que acabamos de ver, pues no exige la publicación de las normas (ni por tanto, tampoco, de las urbanísticas) en algún periódico oficial, sino su publicidad, dispensable, claro es, a través de mecanismos o medios que pueden, en principio, ser distintos al de esa publicación.

2.2.2. El alcance que le atribuye el máximo intérprete de la Constitución

En la Sentencia del Tribunal Constitucional número 3/2003, de 16 de enero, que a su vez se remite a la número 179/1989, de 2 de noviembre, puede leerse, en términos similares a los empleados en la número 141/1998, de 29 de junio, lo siguiente: “[...] esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 de la CE, pues 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.”

Parece, pues, que el alcance de aquella garantía constitucional de la publicidad de las normas no va más allá de la exigencia de que sus destinatarios tengan la efectiva oportunidad de conocerlas, *mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido*. Instrumento, éste, que no es, necesaria e ineludiblemente, el de la publicación en un periódico oficial.

Ésta es la interpretación que alcanzo al estudiar la doctrina constitucional sobre este punto. Por un lado, porque es el texto en cursiva antes transcrito el que el Tribunal Constitucional reitera cuándo quiere (o así me parece) definir y precisar con carácter general el significado de aquella garantía. Por otro, porque los añadidos

que pueden verse, tanto en la STC 141/1998 (“Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español no ofrece dudas que la publicidad de las normas y la publicación de las escritas es una exigencia constitucional”), como en la STC 3/2003 (“Principio éste básico del ordenamiento jurídico que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes”), más bien parecen afirmaciones que meramente se deslizan al hilo del concreto supuesto enjuiciado. Y, en fin, porque en el Auto del Tribunal Constitucional número 647/1986, de 23 de julio, se lee que del principio de publicidad de las normas no se *deriva como consecuencia inconclusa la necesidad de publicar in toto las ordenanzas municipales*.

2.3. La Ley de bases del régimen local de 1985

2.3.1. La norma innovadora del sistema en su redacción originaria

Las exigencias derivadas de la Constitución y aquella crítica doctrinal al sistema de las leyes de 1956 y 1976 motivaron que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL, en lo sucesivo), dedicara uno de sus preceptos, el artículo 70.2, al tema que nos ocupa. Ese precepto era, en su redacción originaria y en la parte que aquí nos importa, del siguiente tenor literal: “Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas, incluidas las normas de los planes urbanísticos, se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 [...]”

A su vez, ese artículo 65, a cuyo número 2 se hace la remisión, decía así en su redacción originaria:

“1. Cuando la Administración del Estado o la de las comunidades autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto o acuerdo.

“2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

“3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la comunidad autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contenciosoadministrativa bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en

5. J. DELGADO BARRIO, “La jurisprudencia a la luz del nuevo Texto refundido de la Ley del suelo”, *Cuadernos de Derecho Judicial. Urbanismo II*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1993, página 164.

el requerimiento dirigido a la entidad local, si se hubiera optado por hacer uso de la posibilidad contemplada en los dos números anteriores.”

Por tanto, aquel artículo 70.2 de la LRBRL modificaba el sistema de las leyes de 1956 y 1976 en las dos notas distintivas o peculiaridades antes referidas, al introducir dos requisitos de cumplimiento necesario para la entrada en vigor de las normas de los planes urbanísticos, consistentes, uno, en la publicación completa de su texto en el *Boletín Oficial de la Provincia* y, otro, en el transcurso de un plazo de *vacatio legis*, cifrado en quince días hábiles.

2.3.2. Los problemas que suscitó la interpretación de esas normas y su solución jurisprudencial

Sin embargo, esa regulación innovadora suscitó pronto dudas interpretativas, especialmente en cuanto a su ámbito de aplicación, a la competencia para acordar la publicación de las normas urbanísticas y periódico oficial en que debe hacerse, al *dies a quo* del plazo de *vacatio legis* y, en fin, a qué es lo que hay que publicar.

2.3.2.1. Ámbito de aplicación

En efecto, aunque el artículo 70.2 hablaba de *las normas de los planes urbanísticos*, su texto íntegro, referido realmente a los acuerdos de las corporaciones locales, y el contenido, finalidad y naturaleza de la ley de la que forma parte, que no es sino una ley de régimen local, planteó el problema de si el ámbito de aplicación de aquel artículo debía ceñirse, sólo, a las normas de los planes urbanísticos que son definitivamente aprobados por las corporaciones locales, quedando fuera de ese ámbito las normas de los restantes planes y, entre estos, las de los planes generales de ordenación urbana, cuya aprobación definitiva compete a las comunidades autónomas.

Esta fue la primera de las posiciones que adoptó el Tribunal Supremo, propiciada tanto por esos dos aspectos antes citados (texto íntegro del precepto y naturaleza de la ley en que se integra), como por el influjo, claro es, del tenor del artículo 65 al que el artículo 70.2 se remite. Así, en su conocida sentencia de 24 de enero de 1989 se enfrentó a un supuesto en el que se trataba de discernir si una licencia de obras para construir una vivienda unifamiliar denegada por la Comisión de Urbanismo de Gerona debía regirse por el antiguo plan parcial o por el nuevo plan general revisado de Lloret de Mar, que modificaba parcialmente el primero y cuyas normas no habían sido publicadas en los términos requeridos por ese artículo 70.2; y se inclinó por la aplicabilidad del segundo razonando lo siguiente:

“El artículo 70.2 de la Ley de bases expresada tiene su desarrollo en el artículo 196.1 y 2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, y ambos preceptos se refieren a la

publicidad que hay que dar a los actos y acuerdos de las corporaciones locales y a las ordenanzas y reglamentos, incluyendo en éstos las normas de los planes urbanísticos. Estos preceptos exigen la publicación íntegra en el boletín oficial correspondiente, de las ordenanzas, reglamentos y normas de los planes urbanísticos, y aplazan su entrada en vigor hasta que hubiesen transcurrido los quince días establecidos en el artículo 65.2 de la misma ley para que la Administración del Estado o de las comunidades autónomas puedan requerir motivadamente a la corporación local que hubiese aprobado tales ordenanzas o normas para que las anule si considera que infringen el ordenamiento jurídico (artículo 65.1 y 2 de dicha ley). Estos preceptos se refieren a las ordenanzas y a las normas de los planes urbanísticos que hayan aprobado definitivamente las corporaciones locales y no a los que hayan aprobado definitivamente el Estado o las comunidades autónomas, dado que el precepto es de ámbito local (como corresponde a la ley en la que está inserto que disciplina las bases del régimen local) y es aplicable a los acuerdos, ordenanzas y reglamentos de todas las corporaciones locales del Estado (sin distinción de comunidades autónomas) y cualquiera que fuese el estatuto de autonomía de éstas, dado que estos preceptos desarrollan el artículo 149.1.18 de la Constitución, que reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como ha dicho el Tribunal Constitucional en sus sentencias 32/1981, de 28 de julio (fundamento de derecho 6), 76/1983, de 5 de agosto (fundamento 39), 76/1986, de 9 de junio (fundamento 5), 27/1987, de 27 de febrero (fundamentos 3 y 4), 99/1987, de 11 de junio (fundamentos 2 y 3) y en la de 11 de noviembre de 1988 (fundamento jurídico 2), entre otros; pero, como decimos, el hecho de que el aludido artículo 70.2 de la Ley de bases de 2 de abril de 1985 sea aplicable a los actos, acuerdos, reglamentos y ordenanzas de todos los municipios del Estado (incluyendo las normas de los planes urbanísticos) no significa que el mismo debe aplicarse a las normas de los planes urbanísticos que aprueben definitivamente órganos distintos de las administraciones locales, como es el caso de los planes generales municipales que los aprueban definitivamente las comisiones provinciales de urbanismo –artículo 35.1 de la Ley del suelo– o el consejero correspondiente de la comunidad autónoma si se trata de capitales de provincia o de población de más de 50.000 habitantes o afectan a varios municipios [artículo 35.1.c) de la misma ley]; siendo por todo ello claro que las normas del Plan general revisado de Lloret de Mar, aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Gerona (órgano distinto a la corporación local), no debieron ser objeto de la publicidad plena establecida en el indicado artículo 70.2 de la Ley de bases del régimen local de 2 de abril de 1985, ni en el

196.2 del también citado Reglamento de organización de 28 de noviembre de 1986, sino que era suficiente la publicidad general del artículo 44 de la Ley del suelo para su inmediata entrada en vigor según el artículo 56 de la propia Ley del suelo; por lo que realizada en el presente caso la publicación del artículo 44 de la Ley del suelo, el referido plan general entró en vigor desde la fecha de la publicación, y es, por lo tanto, este plan general revisado, y no el antiguo plan parcial, lo que aquí debe aplicarse para determinar si procede o no conceder la licencia que se debate.”

Pero semejante interpretación, en cuanto conducía a la conclusión de que quedaran fuera del requisito de publicación las principales normas urbanísticas de la mayoría de los municipios, no parecía lógica en sí misma. Surge, así, el criterio contrario en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de abril de 1990 (que mantienen las posteriores de 9 de julio y de 12 de diciembre del mismo año y de 30 de enero de 1991), referida también a un caso de denegación de una licencia de construcción. En ella, (1) se identifica el supuesto litigioso indicando que la licencia solicitada el 30 de septiembre de 1985 fue denegada el 27 de noviembre siguiente con invocación de un nuevo planeamiento aprobado definitivamente por el Consell de Govern de la comunidad autónoma el 31 de octubre de 1985 y publicado en el *Boletín Oficial* de la comunidad al día siguiente sin recoger el texto de las ordenanzas y normas urbanísticas del Plan y sin que tampoco dicho texto fuera publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia*; (2) se recuerda que la ordenación aplicable para resolver sobre la licencia pedida es la del momento de la resolución si ésta se dicta dentro del plazo previsto en el artículo 9 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, y (3) se plantea el problema a resolver en estos términos: *así las cosas, dado que el nuevo Plan tenido en cuenta por el ayuntamiento es de fecha comprendida dentro del plazo de tres meses establecido para resolver sobre las peticiones de licencias –sentencias de 13 de noviembre de 1989, 19 de febrero de 1990, etc.– es claro que su aplicación sería correcta siempre que se hubiera producido su entrada en vigor. Por ello, la cuestión fundamental que estos autos plantean es precisamente la de si la publicación desnuda del acuerdo de aprobación definitiva sin incluir las ordenanzas y normas urbanísticas resulta bastante para la entrada en vigor del plan.* Problema al que da una respuesta negativa con sustento en la siguiente argumentación:

“[...] El sistema que a este respecto trazaba la Ley del suelo ofrecía una doble peculiaridad, pues por una parte implicaba una publicidad de contenido limitado al recoger solo el texto del acuerdo de aprobación definitiva –artículo 44 del Texto refundido y 134 del Reglamento de planeamiento– y por otra producía efectos con carácter inmediato –artículo 56 del Texto refundido.

“Estas dos notas aparecen en principio corregidas ya por el artículo 70.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local 7/1985, de 2 de abril, que exige que las normas de los planes urbanísticos se publiquen recogiendo completamente su texto y que introduce una *vacatio legis* de quince días hábiles.

“Se ha dicho que esta corrección del sistema anterior se ha producido en principio pues el tema aquí debatido es justamente el del ámbito de aplicación del citado artículo 70.2 que ha suscitado la duda de si se refiere únicamente a los planes cuya aprobación definitiva corresponde al municipio o si por el contrario ha de extenderse también a planes de mayor entidad.

“[...] Desde luego podría pensarse que las exigencias del artículo 70.2 son sólo de aplicación en los casos de aprobación definitiva de la competencia municipal:

“A) El inciso primero del precepto va referido a los acuerdos de las corporaciones locales y esto da base para entender que su ámbito es únicamente el de las aprobaciones definitivas que son competencia de aquéllas.

“B) El plazo de *vacatio legis* se fija por remisión al artículo 65.2 de la propia ley. Ciertamente es un plazo extraño tanto por su *dies a quo* como por su cómputo de días hábiles. No es este el momento de precisar ahora aquel *dies a quo* –razones de fijeza y seguridad jurídica exigen la adaptación al terreno que se contempla: publicación y entrada en vigor de normas–. Pero sí que hay que indicar que aquella remisión a un precepto que regula la impugnación de acuerdos locales podría venir a corroborar la tesis recogida en el apartado A).

“[...] Sin embargo, una reflexión más detenida sobre el tema conducirá a otra conclusión:

“A) En el terreno de la pura literalidad, el precepto va dirigido a las ordenanzas ‘incluidas las normas de los planes urbanísticos’. Y no se hace distinción alguna. Cabe pensar que pese a las sedes materias se ha querido introducir una norma de sentido rigurosamente urbanístico.

“Es más, la Ley de bases era perfectamente consciente de la novedad que establecía y de su gran trascendencia y por ello para evitar atenuaciones y restricciones regula la consecuencia jurídica de forma negativa: ‘[...] las normas de los planes urbanísticos [...] no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo [...]’. Y ello sin distinción alguna.

“B) Desde el punto de vista de la lógica jurídica y en muy directa relación con la finalidad de la normativa que se examina no resulta en modo alguno explicable que los planes de menor trascendencia –artículo 5.1 del Real decreto ley 16/1981, de 16 de octubre– estén sometidos a las rigurosas exigencias del artículo 70.2 de la Ley 7/1985 y en cambio un plan general de ordenación urba-

na, de mucha mayor relevancia, pueda entrar en vigor sin publicidad alguna para las normas definitivamente aprobadas.

“C) El hecho de que el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 vaya referido a las ordenanzas locales no implica una exclusión de las normas de los planes urbanísticos: los planes del escalón municipal no pierden su carácter subjetiva y objetivamente municipal por el dato de haber sido definitivamente aprobados por la Administración autonómica. En efecto:

“a) La diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hacen de la de planeamiento una potestad de titularidad compartida por los municipios y las comunidades autónomas. Su actuación se lleva a cabo a través de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del municipio, en lo que ahora importa, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración autonómica.

“Partiendo de la base de que ‘en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último’ –Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre– queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquélla haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores.

“Pero aun siendo esto así, lo que ahora se destaca es la existencia de unos intereses locales en el planeamiento que justifican la participación municipal en la competencia.

“Precisamente en la reciente Sentencia de 20 de marzo de 1990 esta sala destacaba el carácter municipal de aquella competencia para justificar una doble legitimación autonómica y municipal independientemente de lo que pudiera derivar de los artículos 237.2 del Texto refundido de la Ley del suelo y 29.2 de la Ley jurisdiccional: aunque el acuerdo autonómico contenga modificaciones no podrá olvidarse la legitimación pasiva del municipio.

“La de planeamiento es una competencia compartida y por ello resulta bien claro el carácter subjetivamente municipal del plan que no queda eliminado por la aprobación definitiva autonómica.

“b) En otra línea el planeamiento del escalón municipal, en razón del ámbito territorial de su vigencia, tiene claramente ese sentido local: traza el marco físico en el que va a desenvolverse la convivencia de la población del municipio.

“En definitiva, esta naturaleza del planeamiento justifica plenamente la aplicación de una normativa prevista para las ordenanzas locales.

“D) En último término será de recordar el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico –artículo 5.1 de la Ley orgánica del Poder Judicial–. La Constitución es un contexto dominante para todas las demás normas lo que exige que las dudas surgidas en la interpretación de éstas hayan de ser resueltas en el sentido que mejor contribuya a hacer realidad el modelo de convivencia que aquélla dibuja.

“Lo que aquí se está discutiendo es si han de publicarse o no determinadas normas –normas son pues la calificación de urbanísticas no puede borrar aquella naturaleza; hay en este sentido una copiosa jurisprudencia–. Pues bien, proclamado por la Constitución el principio de la publicidad de las normas –artículo 9.3–, es claro que toda duda ha de despejarse con la solución que permita hacer más eficaz dicha publicidad y en esta línea el examen comparativo de los sistemas de la Ley del suelo y del artículo 70.2 de la Ley 7/1985 conduce claramente a la conclusión que ya derivaba de los razonamientos anteriores.

“[...] En definitiva, la amplia dicción literal del artículo 70.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, referida a los planes urbanísticos sin distinción, el carácter municipal del planeamiento en alguno de sus escalones, la lógica que excluye que en los planes de mayor relevancia la publicidad sea menor y, en último término, el principio de interpretación conforme a la Constitución que, en su artículo 9.3, consagra el principio de publicidad de las normas, conducen a la conclusión de que el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 no puede referirse sólo a los planes cuya aprobación definitiva es de la competencia municipal.”

La contradicción de ambas líneas jurisprudenciales dio lugar a la interposición de un recurso extraordinario de revisión fundado en la previsión del artículo 102.1.b) de la Ley de la jurisdicción (en su redacción anterior a la reforma que llevó a cabo la Ley de 30 de abril de 1992), en el que la sentencia de contraste era aquélla de 24 de enero de 1989 y la impugnada ésta de 10 de abril de 1990, resuelto a favor de la tesis de esta última por la sentencia de 11 de julio de 1991 (cuya postura reiteró la sentencia, dictada también en recurso extraordinario de revisión, de fecha 22 de octubre de 1991). Sus razonamientos más relevantes fueron los siguientes:

“[...] 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 –artículo 9.3 de la Constitución española, artículo 2.1 del Código civil, artículo 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 previsto en los artículos 44, 56 y preceptos concordantes del Texto refundido de la Ley del suelo.

“[...] La publicación de los planes de urbanismo conforme a lo dispuesto en la Ley del suelo y reglamentos de aplicación venía referida materialmente a la sola publicación del texto íntegro del acuerdo de aprobación definitiva y sin que en este sentido la legislación autonómica haya introducido variación alguna –igual la Ley 8/1990, de 25 de julio–. 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 del régimen local ha dado respuesta adecuada en plena coherencia con la garantía que la Constitución establece en el tema de la publicidad de las normas (constitucionalizando lo ya dicho de antiguo por el Código civil y la Ley de procedimiento administrativo); 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. Al contrario, la doctrina que contiene ofrece la ventaja de intentar conseguir homogeneidad en un campo en que se interfieren competencias concurrentes (la exclusividad es difícilmente sostenible), unido a que los procedimientos de elaboración de planes son por naturaleza complejos como compuestos de varias fases y en que el acuerdo de aprobación definitiva no es, en ningún caso, acuerdo de fiscalización.

“Por eso es plenamente asumible la interpretación amplia e integradora que ofrece la sentencia recurrida (la dictada por la Sección Sexta de la Sala Tercera de 10 de abril de 1990) al sostener que el carácter municipal del planeamiento justifica plenamente la aplicación de la normativa prevista para las ordenanzas locales. Al efecto recuerda el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico –artículo 5.1 de la Ley orgánica del Poder Judicial–. Ya que si la Constitución proclama el principio de la publicidad de las normas (artículo 9.3) toda duda interpretativa ha de despejarse con la solución que permita hacer más eficaz dicha publicidad. Y en esta línea el sistema que ofrece el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 es más perfecto y como acomodado a la exigencia constitucional merece ser generalizado.

“[...] las normas urbanísticas han de formar a efectos de su publicación en el *Boletín Oficial* una unidad inescindible con el acuerdo de aprobación definitiva, y que como tal instrumento único ha de tener acceso al bole-

tín oficial que corresponda en razón del órgano urbanístico que apruebe definitivamente el plan.”

2.3.2.2. Competencia para acordar la publicación de las normas urbanísticas y periódico oficial en que debe hacerse

Se suscitó también el problema de si la publicación de las normas urbanísticas debía ser ordenada por el municipio o por la comunidad autónoma en el caso de que fuera ésta quien hubiera acordado su aprobación definitiva; y, ligado a él, el de cuál fuera el boletín oficial en que tal publicación hubiera de hacerse. Problemas, ambos, resueltos en esa sentencia de 11 de julio de 1991 en el sentido de que la publicación, única, pues su duplicidad no es exigible, debe acordarla el órgano que acuerda esa aprobación definitiva y debe hacerse en el boletín oficial que a él corresponda. Así, se lee en dicha sentencia lo siguiente:

“[...] la exigencia de la publicación de las normas urbanísticas 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 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.

“[...] se resalta de nuevo el rechazo de la exigencia de una posible duplicidad en la publicación.”

2.3.2.3. Cómputo del plazo de *vacatio legis*. *Dies a quo*

Como ya indiqué y como es de ver en aquella sentencia de 24 de enero de 1989, la remisión que el artículo 70.2 de la LRBRL hizo al artículo 65.2 de la misma ley para fijar, así, el segundo de los requisitos a que supedita la entrada en vigor de las normas de los planes urbanísticos, propició, también, la interpretación que esa sentencia sostuvo sobre el ámbito de aplicación de aquel artículo, pues al contemplar el 65, tan sólo, una relación cuyos sujetos son una entidad local, por un lado, y la Administración del Estado y/o la de la comunidad autónoma, por otro, y cuyo objeto o contenido es la eventual discrepancia de estas últimas con un acto o un acuerdo, definitivo en vía administrativa (artículo 65.3), adoptado por aquélla, quedaba favorecida la idea de que los planes urbanísticos mencionados en el 70.2 debían ser, sólo, los aprobados definitivamente por la corporación local.

Pero propició, también, dudas sobre el cómputo del plazo de *vacatio legis*, ya que el *dies a quo* que literal-

mente fija el artículo 65.2 (el de la recepción en la Administración del Estado o en la de la comunidad autónoma de la comunicación hecha por la entidad local del acto o acuerdo adoptado por ésta) tiene sentido para el desenvolvimiento de aquella relación, pero lo pierde si la finalidad de la publicación de las normas de los planes urbanísticos es, como parece que debe ser, dar a conocer el contenido de éstas a los ciudadanos.

Por ello, la conclusión más lógica es que el plazo de *vacatio legis* fijado en el artículo 70.2 de la LRBRL debía, ya entonces, computarse tomando como *dies a quo* el siguiente a aquel en que hubiera tenido lugar la completa publicación de las normas del plan urbanístico de que se trate. Esta es la solución que sugiere aquella sentencia de 9 de julio de 1990 al decir: “El plazo de *vacatio legis* se fija por remisión al artículo 65,2 de la propia ley. Ciertamente, es un plazo extraño tanto por su *dies a quo* como por su cómputo de días hábiles. No es este el momento de precisar ahora aquel *dies a quo* –razones de fijeza y seguridad jurídica exigen la adaptación al terreno que se contempla: publicación y entrada en vigor de normas– [...]”

2.3.2.4. Y, ¿qué es lo que hay que publicar?

Ni qué decir tiene que ésta es una pregunta de suma importancia. La seguridad jurídica está aquí muy comprometida, pues la entrada en vigor de los planes quedaría sujeta, de no ser respondida con absoluta claridad, al albur de que la falta de publicación de alguna de sus múltiples determinaciones pudiera apreciarse como obstáculo para aquella entrada en vigor y, por ende, como circunstancia impeditiva de la eficacia del plan en su conjunto. Pero, desde otra perspectiva, no parece tampoco que puedan dejar de publicarse aquellas determinaciones, cualquiera que sea la denominación del documento en que se recojan, que propiamente sean constitutivas de una *norma urbanística*, ni aquellas que complementen una norma urbanística así denominada hasta el punto de que la comprensión de ésta precise del conocimiento de aquéllas.

La sentencia de revisión de 11 de julio de 1991 concretó el objeto de la publicación a uno solo de los documentos que integran el plan; al denominado, precisamente, *Normas Urbanísticas*, previsto en la letra c) del número 3 del artículo 12 del TR 1976. Así, se lee en ella que *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. Y, en otro pasaje, que 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 tanto, quedarían fuera de la obligación de publicación, dicho ahora en términos generales, los documentos en los que ha de contenerse la memoria, el programa de actuación, el estudio económico y financiero y los planos de información y de ordenación urbanística del territorio.

Esa solución satisface sin duda el principio de seguridad jurídica, pues no deja margen de incertidumbre sobre aquello que necesita ser publicado para que el Plan entre en vigor. Pero es, tal vez, incompleta, pues aunque el conocimiento de aquellos otros documentos puede obtenerse, claro es, a través del sistema de publicidad dispuesto en los artículos 164 y siguientes del RPU, también es cierto que la cabal comprensión de algunas de las normas urbanísticas puede requerir la percepción al unísono de alguno o algunos de esos otros documentos, como, por ejemplo, la memoria o los planos de ordenación. No es éste, pues, un tema que deba considerarse zanjado y no necesitado de alguna posterior reflexión, que intentaré hacer en el último apartado de esta ponencia.

2.4. Texto refundido de la Ley del suelo de 1992

2.4.1. Sus preceptos

El artículo 131 de dicho texto (TR 1992, en lo sucesivo) dispuso, bajo el epígrafe de “Ejecutividad del planeamiento”, que “*Los planes, normas complementarias y subsidiarias, programas de actuación urbanística, estudios de detalle, proyectos y catálogos serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124*”. Y este último, bajo el epígrafe, precisamente, de “Publicación”, dispuso, a su vez, lo siguiente:

“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.”

Este número 3 del artículo 124 era, por tanto, la norma clave en el tema que examinamos. La inmediata ejecutividad que proclamaba aquel artículo 131 desde el momento en que fuera publicado el acuerdo de aprobación definitiva lo era *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124*; respetando, no perjudicando, lo dispuesto en éste. Y éste ordenaba, ordena, que respecto a las normas urbanísticas y ordenanzas contenidas en los instrumentos de planeamiento se esté *a lo dispuesto en la legislación aplicable*; que no era otra que la contenida

en aquel artículo 70.2 de la LRBRL, complementado (artículo 1.6 del Código civil) por la jurisprudencia, es decir, por la doctrina que ya entonces de modo reiterado había establecido el Tribunal Supremo al interpretar dicho artículo 70.2 en las citadas sentencias de revisión.

2.4.2. La STC número 61/1997, de 20 de marzo

De los preceptos a los que acabamos de hacer referencia, esa conocida sentencia: a) declaró inconstitucional y nulo el número 2 del artículo 124, en la medida en que la disposición final única, número 1, del TR 1992 le atribuía el carácter de legislación básica, y b) declaró inconstitucional la eficacia supletoria que esa disposición final, ahora en su número 3, atribuía al artículo 131.

Por tanto, quedó en pie la atribución del carácter de legislación básica que esa disposición final única, en su número 1, otorgaba, también, a los números 1 y 3 de aquel artículo 124. En suma, quedó en pie y con el carácter de legislación básica la norma que antes he calificado como clave en el tema que examinamos.

Lo que el Tribunal Constitucional dijo sobre la impugnación deducida frente a aquel artículo 124 fue [apartado d) del fundamento de derecho número 25] lo siguiente:

“d) (Artículo 124, ‘Publicación’).

“La Generalidad de Cataluña reprocha al artículo 124 del TRLS una clara invasión de la competencia urbanística autonómica (cfr. *supra* artículos 3.1 y ss. del TRLS), señalando además que el apartado 2 otorga a los órganos con competencias urbanísticas facultades no previstas en la legislación anterior. El Abogado del Estado considera que el artículo 124 del TRLS enlaza con el artículo 70.2 de la Ley de bases del régimen local y queda claramente amparado en el artículo 149.1.18 de la CE –como base del régimen jurídico administrativo que garantiza un tratamiento común a todos los administrados– en relación con el artículo 9.3 de la CE (principio de publicidad de las normas), dada la naturaleza normativa de los planes de urbanismo.

“Ha de advertirse que en la argumentación del recurso de la Generalidad de Cataluña, por su carácter genérico, no es posible discernir cómo juegan las someras consideraciones impugnatorias que encabezan el listado de preceptos entre los que el aquí impugnado se encuentra y que se resuelven en un pretendido uso incorrecto del concepto de bases en cada caso concreto (cfr. *supra* artículos 3.1 y ss. del TRLS).

“En el apartado 1.º del precepto impugnado se consideran los instrumentos de planeamiento desde la perspectiva formal del acto final que culmina el procedimiento de elaboración de aquéllos, en tanto que disposiciones administrativas, estableciendo la publicación de tales actos, es decir, de los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, requisito –el de la publicación– de eficacia, en los términos esta-

blecidos por el artículo 131 del propio TRLS. Esta exigencia de publicación tiene como respaldo el título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.18 de la CE, en relación con el principio constitucional de publicidad de las normas del artículo 9.3 de la CE, de tal manera que nada se opone a la correcta atribución de carácter básico que al artículo 124.1 efectúa la disposición final única, 1, del Real decreto legislativo 1/1992.

“Por su parte, el apartado 3 del precepto, se sitúa en la más sustancial perspectiva de su contenido normativo propiamente tal, es decir, en lo que atañe a las normas urbanísticas y ordenanzas que han de incorporar tales instrumentos urbanísticos, remitiendo en cuanto a la publicación de las mismas al régimen de la legislación aplicable, que al menos en parte se halla en la actualidad constituido por la regulación efectuada por el artículo 70.2 de la LRBRL, en la redacción dada al precepto por Ley 39/1994, de 30 de diciembre, inspirada en un propósito de incrementar las garantías de los ciudadanos en orden al más completo y efectivo conocimiento de los instrumentos de planeamiento. Conecta esta regulación también con el título competencial del artículo 149.1.18 de la CE y, por consiguiente, su carácter básico respeta el bloque de la constitucionalidad.

“No puede, en cambio, atribuirse carácter básico al apartado 2 del precepto enjuiciado. En primer término, ha de observarse que si los preceptos por los que se regula, en el Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, el silencio administrativo positivo, en cuanto modalidad de aprobación definitiva de los planes urbanísticos –artículos 114.3 y concordantes– no ostentan, en la terminología de la ley, carácter básico ni tampoco ‘de aplicación plena’, no resulta coherente que se asigne carácter básico al aspecto instrumental de qué entes públicos ostentan la facultad de publicar el plan aprobado mediante la técnica jurídico-administrativa del acto presunto. Es ésta una decisión que se incardina en la regulación del régimen de elaboración y aprobación de planes, materia propia de la competencia que, como exclusiva, atribuyen en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el artículo 148.1.3 y los correspondientes estatutos de autonomía de las comunidades autónomas.

“Para rechazar la calificación como norma básica de este apartado 2 procede añadir, siquiera sea a mayor abundamiento, que el legislador estatal incorpora aquí una determinada concepción sobre la naturaleza jurídica de los planes de ordenación a cuya aprobación concurren diversas administraciones públicas, interviniendo en fases decisorias diferenciadas a través de unos actos de aprobación inicial y provisional, por un lado, y una resolución de aprobación definitiva, por otro, entendiendo implícitamente que ésta realiza un control de fiscalización o tutela sobre aquellas aprobaciones, normalmente atribuidas a entes locales, concepción

ésta sobre la que no cabe construir la determinación de los entes públicos a los que incumbe la publicación, cuando ésta se produce mediante silencio administrativo positivo. Procede, en consecuencia, concluir que el artículo 124.2 del TRLS vulnera el orden constitucional de competencias.”

El carácter básico del artículo 124.3 se conecta en esa sentencia, pues, con el artículo 149.1.18 de la CE; en concreto, con el título que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer *las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas* que garanticen a los administrados un tratamiento común ante ellas. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Supremo en aquella sentencia de 24 de enero de 1989, con ocasión de interpretar el ámbito de aplicación de aquel artículo 70.2 de la LRBRL.

Más certera, a mi juicio, es la doctrina que cabe extraer de la STC número 179/1989, de 2 de noviembre, en el sentido de que el título específico que atribuye al Estado competencia exclusiva para disponer los requisitos a que queda sujeta la eficacia de las normas es el previsto en el artículo 149.1.8 de la CE, pues allí se le atribuye, en efecto y *en todo caso*, competencia exclusiva sobre la materia referida a *las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas*.

2.5. La reforma, por la Ley 39/1994, del artículo 70.2 de la LRBRL

Podían haber sido el rico debate doctrinal o las dudas de los tribunales sobre la interpretación del artículo 70.2 de la LRBRL, pero lo fue, en realidad, la generalizada actitud renuente de las administraciones a aceptar lo que como doctrina reiterada del Tribunal Supremo era ya jurisprudencia –con el valor, por tanto, que le asigna el citado artículo 1.6 del Código civil–, lo que motivó que el tema que nos ocupa fuera singularmente debatido en el seno mismo del poder legislativo. En todo caso, lo importante es que este debate se produjo y pasó a constituir, así, un destacado elemento de interpretación de la norma, que merece, por ello, ser analizado.

2.5.1. Génesis de la reforma

2.5.1.1. La proposición de ley

Con fecha 4 de octubre de 1993, el portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) presentó ante el Congreso de los Diputados una proposición de ley de modificación del artículo 70.2 de la Ley 7/1985.

Sorprende su texto, pues está basado en una clamorosa inexactitud (la de que el artículo 70.2 estableciera con carácter preceptivo la publicación en un boletín oficial de toda la documentación completa relativa a los planes urbanísticos) y en una supuesta contradicción normativa que el grupo proponente califica de clara

pese a lo dispuesto en el número 3 del artículo 124 del Real decreto legislativo 1/1992 –que la proposición ni tan siquiera cita– y pese a lo razonado en aquella jurisprudencia –de la que parece hacer caso omiso.

Lo que si es claro es que lo pretendido era volver al sistema anterior a la Ley 7/1985, de publicación, sólo, del acuerdo de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, tal y como se desprende del tenor de aquella proposición, cuyo texto dice así:

“Exposición de motivos

“El artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, establece con carácter preceptivo la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* de toda la documentación completa relativa a los planes urbanísticos, a los efectos de su entrada en vigor y posterior ejecución.

“La exigencia de la mencionada publicación conlleva una serie de problemas prácticos y entra en plena contradicción con la normativa sobre ordenación urbana que ha sido recientemente objeto de refundición.

“En primer lugar, efectuar la publicación completa de todas las determinaciones que integran los planes de ordenación urbanística y que se desarrollan en una serie de documentos supone un enorme y desproporcionado coste económico, toda vez que tal exigencia hace que no resulte posible, dado su volumen numérico y la imposibilidad de lectura a escala reducida de los planos de ordenación en el formato establecido en los diarios oficiales.

“En segundo lugar, y a mayor abundamiento, existe una clara contradicción entre distintas disposiciones que afectan a una misma cuestión, ya que, por un lado, el Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (y concretamente en los artículos 124.1 y 131), se exige que para que los planes sean inmediatamente ejecutivos sólo será necesaria la publicación en el *Diario Oficial* del correspondiente acuerdo de aprobación definitiva, mientras que, por otro lado, en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, se establece como presupuesto previo a la ejecutividad de los planes de ordenación urbana la publicación completa de toda la documentación que los integra y fundamenta.

“Es por ello por lo que se propone la publicación de los acuerdos de aprobación definitiva de los mencionados planes, así como la posibilidad de que los posibles interesados puedan conocer y consultar el contenido de los mismos, en el supuesto que hayan sido aprobados.

“En consecuencia, teniendo en cuenta las dificultades prácticas expuestas y el conflicto normativo planteado, y con la finalidad de hacer efectivo el principio de congruencia legislativa y la concreción de la publicación en

el marco de las competencias municipales, la presente Ley modifica el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local.

“Artículo único

“Se modifica el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que quedará redactado con el siguiente contenido:

“Artículo 70

“2. Los acuerdos que adopten la corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas que aprueben definitivamente los ayuntamientos y los catálogos a que hace referencia el artículo 93 del Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2. Idéntica regla es de aplicación a los presupuestos, en los términos del artículo 112.3 de esta ley. Los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos se publicarán en el correspondiente boletín

oficial, para su entrada en vigor y posterior ejecución.

“Las administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial [...]”

2.5.1.2. Las enmiendas

Daré cuenta de las que se presentaron en el Congreso de los Diputados, pues las presentadas en el Senado siguen la misma línea y fue el texto normativo remitido por aquél el que éste aprobó sin introducir variación alguna.

Pues bien, todas y cada una de dichas enmiendas rechazaron el espíritu que impulsaba la proposición de ley, desprendiéndose de ellas que la inmensa mayoría de la cámara (los grupos enmendantes fueron el Parlamentario Vasco, el Popular, el Federal IU-IC y el Socialista) no sólo no compartía lo pretendido, sino que, al contrario, propugnaba la necesidad de garantizar la publicación de las normas urbanísticas.⁶

6. Su texto es tan esclarecedor que merece la pena reproducirlo aquí:

Enmienda núm. 1

Primer firmante:

Grupo Parlamentario Vasco (PNV).

Al artículo 70.2. De adición.

Se propone mantener el texto íntegro del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, adicionando un nuevo apartado del siguiente tenor: “No obstante lo anterior no será preceptiva la publicación de los planos constitutivos de la documentación gráfica de los planes y normas urbanísticas citados.”

Justificación:

Garantizar la publicidad y seguridad jurídica de los instrumentos de ordenación y urbanística y propiciar una solución a la problemática de la publicación adecuada de la documentación gráfica de los planes y normas urbanísticas.

Enmienda núm. 2

Primer firmante. Grupo Popular.

A la exposición de motivos. De supresión.

De supresión del párrafo segundo, del inciso “En primer lugar” del párrafo tercero y del párrafo cuarto.

Justificación:

No existe la contradicción normativa a que se alude en los párrafos que se suprimen.

Enmienda núm. 3

Primer firmante. Grupo Popular.

A la exposición de motivos. De modificación.

De modificación del párrafo quinto que tendrá el siguiente contenido:

“Es por ello por lo que se propone la publicación sólo de aquellas partes y documentos de los planes que tienen un contenido normativo y delimitan los derechos de los propietarios cumpliendo así con las exigencias constitucionales sobre publicidad de las normas jurídicas.”

Justificación:

Coherencia con la enmienda al artículo único.

Enmienda núm. 4

Primer firmante. Grupo Popular.

Al artículo único. De modificación.

Se propone la siguiente redacción alternativa:

“Artículo único

Se modifica el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, mediante la adición al mismo de dos nuevos párrafos, el segundo y el tercero, con el siguiente contenido:

La obligación de publicación de las normas urbanísticas a que se refiere el párrafo anterior, se limita a las partes y documentos de los instrumentos de planificación que crean normas urbanísticas y delimitan los derechos y obli-

gaciones de los propietarios del suelo, sin que se extienda a las memorias y estudios económico-financieros, planos informativos y documentos análogos.

Las administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias de las partes y documentos del planeamiento vigente en un ámbito territorial que no hayan sido objeto de publicación conforme al párrafo anterior. La entrega de esta documentación será gratuita para los ciudadanos solicitantes.”

Justificación:

Al menos la parte normativa de los planes ha de ser publicada por exigencia constitucional.

Enmienda núm. 5

Primer firmante. Grupo Popular.

A la disposición final, punto primero. De supresión.

Justificación:

Respetar la *vacatio legis* prevista con carácter general en el Código civil.

Enmienda núm. 6

Primer firmante. Grupo Federal IU-IC.

Al artículo único. De modificación.

Sustituir por el siguiente texto:

“Artículo primero

Los artículos del 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, que se relacionan a continuación, quedan modificados en los siguientes términos:

Uno. El artículo 124 queda redactado como sigue:

“Artículo 124. Publicación

1. Los acuerdos de aprobación definitiva y el contenido normativo de todos los instrumentos de planeamiento se publicarán en el *Boletín Oficial* correspondiente por el órgano competente para su aprobación.

2. En todo caso, será obligatoria la publicación de los siguientes documentos:

a) Las normas de los planes directores territoriales de coordinación, previstas en el artículo 68.3 de esta ley.

b) Las normas urbanísticas de los planes generales de ordenación urbana, previstas en el artículo 72.4.d) de esta ley.

c) Las disposiciones de las Normas Complementarias del artículo 74.2.d).

d) Las normas urbanísticas incluidas en las Normas Subsidiarias del Planeamiento.

e) Las ordenanzas contenidas en los proyectos de delimitación de suelo urbano, del artículo 81.2.b).

f) Las normas urbanísticas de desarrollo incluidas en los programas de actuación urbanística, del artículo 82.3.d).

2.5.2. La reforma aprobada

El texto finalmente aprobado por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, fue el siguiente:

“Artículo 70.

“2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2. Idéntica regla es de aplicación a los presupuestos, en los términos del artículo 112.3 de esta ley. Las administraciones públicas

g) Las ordenanzas de los planes parciales del artículo 83.5.

h) Las normas incluidas en los planes especiales previstas en los artículos 84.4 y 85.2 de esta ley.

3. 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.”

Dos. El artículo 131 queda redactado como sigue:

“Artículo 131. Ejecutividad del planeamiento

Los planes, normas complementarias y subsidiarias, programas de actuación urbanística, estudios de detalle, proyectos y catálogos, serán inmediatamente ejecutivos, una vez transcurridos quince días hábiles desde la completa publicación del acuerdo de su aprobación definitiva y del contenido normativo de los mismos.”

Artículo segundo

El artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, queda redactado como sigue:

“2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2. Idéntica regla es de aplicación a los presupuestos, en los términos del artículo 112.3 de esta ley.”

Motivación:

La aplicación del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, ha producido efectos prácticos contradictorios con la voluntad y el espíritu que inspiraron al legislador en su redacción, dirigida entonces de manera especial a la publicación de las normas urbanísticas. Se partía de una situación normativa, la del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 9 de abril de 1976, y el Reglamento de planeamiento, de 23 de junio de 1978, que exigían tan sólo la publicación de los acuerdos de aprobación de los planes de ordenación urbana, para producir su entrada en vigor y entera eficacia. Con ello, aparte de la gravedad que suponía exigir la observación de normas que no habían sido publicadas, se infringía un principio fundamental del Derecho, recogido además en el artículo 9.3 del texto constitucional, el de publicidad de las normas, al que el citado artículo 70.2 se propuso dar cumplimiento.

Sin embargo, diversos problemas han venido a interferir la correcta aplicación de este principio. En primer lugar, la propia redacción del precepto, que prescribe la publicación de las “normas de los planes urbanísticos”, ha provocado la aparición de distintas interpretaciones sobre el significado de este concepto. La vaguedad terminológica utilizada y la diversidad de planes, normas y proyectos que integran e instrumentan el planeamiento urbanístico, hicieron surgir dudas acerca del contenido de lo que debía publicarse. Por otra parte, el ámbito de aplicación de la ley, las corporaciones locales, impedía que se llevara a cabo una interpretación lógica unificada. No debe olvidarse, además, que la aprobación de bastantes instrumentos de planeamiento compete a órganos supramunicipales y, en muchos casos, a los de las comunidades autónomas, que han asumido, en su totalidad, la titularidad de las competencias en materia de urbanismo.

con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.”

Tal texto va precedido de una exposición de motivos, que dice así:

“La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), en su artículo 70.2 prescribe de forma expresa la obligación de publicar las ordenanzas, incluidas las normas de los planes urbanísticos en el *Boletín Oficial de la Provincia*, de acuerdo a los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.

“Con posterioridad a la LRBRL, la legislación sectorial del Estado y de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias y mediante normas

Todo ello ha provocado que los órganos competentes hayan incumplido a menudo la obligación de publicar las normas urbanísticas; problema en el que tampoco la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido un criterio uniforme.

La aprobación del 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, pudo haber solucionado la pendencia, dado su carácter de legislación básica, en muchos de sus artículos, y la especificidad de la materia que regula. Sin embargo, la redacción de su artículo 124, al remitirse a “lo dispuesto en la legislación aplicable”, lejos de remediar el conflicto, ha venido a agravarlo.

Con la presente ley, se incluye la obligación de publicar las normas del Plan en la legislación específica por razón de la materia, la urbanística, modificando los artículos 124 y 131 del texto refundido, que además tiene carácter de legislación básica. Dicha obligación se circunscribe al *contenido normativo* de cualesquiera instrumentos de planeamiento, pues es el afectado por el principio de publicidad del artículo 9.3 de la Constitución, evitando así reproducciones de determinados documentos descriptivos, que acompañan y desarrollan los planes, y cuya lectura en los boletines oficiales, se revela ardua e ineficaz.

[El texto de esa enmienda se reproducía, con el carácter de enmienda a la totalidad con texto alternativo, en la enmienda número 9 y última, también presentada por el Grupo Federal IU-IC].

Enmienda núm. 7

Primer firmante. Grupo Socialista.

A la exposición de motivos. De sustitución.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), en su artículo 70.2 prescribe de forma expresa la obligación de publicar las Ordenanzas, incluidas las normas de los planes urbanísticos en el *Boletín Oficial de la Provincia*, de acuerdo a los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.

Con posterioridad a la LRBRL, la legislación sectorial del Estado y de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias y mediante normas de diversa naturaleza, ha profundizado y explicitado según la materia, este proceso de reconocimiento expreso tanto de garantías de los ciudadanos, como de fórmulas que faciliten la participación ciudadana, en un esfuerzo cada vez mayor de transparencia en la actuación de las administraciones públicas.

Destacan en este sentido y dentro de la legislación del Estado, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuyo artículo 35 consagra el derecho de los ciudadanos, de acuerdo a unos requisitos, a conocer e incluso obtener copia de documentos relativos a procedimientos administrativos y más específicamente en materia de urbanismo, el cuadro de derechos que reconoce el Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (entre otros, los artículos 43 y 133).

La experiencia, tras más de nueve años de aplicación de la LRBRL, y la existencia de algunas dudas sobre el sentido exacto de su artículo 70.2, aconsejan mejorar su redacción resaltando la obligación constitucional de publicar en el *Boletín Oficial de la Provincia* las normas urbanísticas y ordenanzas contenidas en los instrumentos de planeamiento.

de diversa naturaleza, ha profundizado y explicitado según la materia, este proceso de reconocimiento expreso tanto de garantías de los ciudadanos, como de fórmulas que faciliten la participación ciudadana, en un esfuerzo cada vez mayor de transparencia en la actuación de las administraciones públicas.

“Destacan en este sentido y dentro de la legislación del Estado, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuyo artículo 35 consagra el derecho de los ciudadanos, de acuerdo a unos requisitos, a conocer e incluso obtener copia de documentos relativos a procedimientos administrativos, y más específicamente, en materia de urbanismo, el cuadro de derechos que reconoce el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (entre otros, los artículos 43 y 133).

“La experiencia, tras más de nueve años de aplicación de la LRBRL, y la existencia de algunas dudas sobre el sentido exacto de su artículo 70.2 aconsejan mejorar su redacción resaltando la obligación constitucional de publicar en el *Boletín Oficial de la Provincia* las normas urbanísticas y ordenanzas contenidas en los instrumentos de planeamiento.

“Con esta reforma de la ley, y sin merma de los derechos de los ciudadanos, se garantiza la publicidad de las normas y se simplifica la tramitación administrativa, cuya regulación detallada en materia de urbanismo, encuentra un marco más apropiado en la legislación sectorial, que en el ejercicio de sus competencias aprueben el Estado y las comunidades autónomas.”

2.5.3. Breve valoración de la misma

Creo como nada dudoso que la reforma de la que he dado cuenta: 1) desautorizó la pretensión de que las normas urbanísticas contenidas en los planes no hubieran de ser objeto de publicación en un periódico oficial como requisito, necesario, para su entrada en vigor; 2) resaltó que ese deber de publicación es una obligación

constitucional ligada a los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica; y 3) precisó que lo único que debe ser publicado a aquel efecto es el *artículo* de las normas de los planes urbanísticos y no cualesquiera otros de los documentos que los integran.

Y creo, a la vista del modo en que se pronunciaron todos los grupos enmendantes y del modo en que se pronuncia la exposición de motivos de la Ley 39/1994, resaltando que la publicación es una obligación constitucional, que la misma no se ciñe, por supuesto, sólo a las normas de los planes que puedan aprobar definitivamente las corporaciones locales, sino que debe extenderse a las de todos los instrumentos de ordenación urbanística. La referencia que se hace al *Boletín Oficial de la Provincia* tiene el significado, para mí nada dudoso, de que es en este periódico oficial (o en el que haga sus veces en el ámbito de cada comunidad autónoma) donde deben publicarse dichas normas, cualquiera que sea el ámbito territorial de competencias del órgano que las apruebe definitivamente.

No comparto, pues, opiniones tales como la de que a partir de la entrada en vigor de la Ley 39/1994 resulta *incuestionable que las ordenanzas incluidas en los planes cuya aprobación definitiva no corresponda a las entidades locales entran en vigor sin necesidad de la publicación íntegra de su texto.*⁷ Opinión errónea, la que acabo de transcribir, citando a pie de página a quien la sostiene, que arrastrará la que el mismo autor sostendría más tarde⁸ al hilo de su desafortunado comentario a la STS de fecha 27 de julio de 2001, en donde, además, se deslizan errores sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en el tema que tratamos (el de la publicación de las normas urbanísticas), pese a que tal distribución ya había sido clarificada por quien es el máximo intérprete de la Constitución en las sentencias que citamos antes (en el punto 4.2, *in fine*), y se imputa al Tribunal Supremo que *se invista de la facultad de crear Derecho*, cuando lo cierto y verdad es que su jurisprudencia, como resulta

Con esta reforma de la ley y sin merma de los derechos de los ciudadanos, se garantiza la publicidad de las normas y se simplifica la tramitación administrativa, cuya regulación detallada en materia de urbanismo, encuentra un marco más apropiado en la legislación sectorial, que en el ejercicio de sus competencias aprueben el Estado y las comunidades autónomas.

Motivación:

Mejora técnica.

Enmienda núm. 8

Primer firmante. Grupo Socialista.

Al artículo único. De sustitución.

Se modifica el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que quedará redactado con el siguiente contenido:

Artículo 70

2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes

locales, se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2. Idéntica regla es de aplicación a los presupuestos, en los términos del artículo 112.3 de esta ley. Las administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

Motivación:

Mejora técnica.

7. Opinión que puede verse en J. L. GONZÁLEZ ALONSO, “La eficacia de los planes generales carentes de publicación normativa. Efectos de una errónea interpretación de la doctrina del Supremo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, julio-agosto de 2001, número 187, página 74.

8. J. L. GONZÁLEZ ALONSO, “La desmesurada interpretación del Supremo sobre el principio de publicidad de los planes. Su muy discutido acomodo a la doctrina del Constitucional”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, julio-agosto de 2002, número 195, página 19 y siguientes.

de la atenta lectura de aquellas enmiendas, no crea, sino que interpreta una norma, y que lo hace, a diferencia de lo que también se le imputa, sin alejarse *tanto de la realidad social*, sino, al contrario, acomodándose a la realidad que la sociedad, según el parecer mayoritario de quienes la representan en el Parlamento, demanda.

2.6. Ley 57/2003, de 16 diciembre de 2003, sobre medidas para la modernización del gobierno local

En realidad, nada nuevo nos aporta este último hito de la crónica que me propuse. En él se confirma lo que ya hemos visto sobre la extensión del deber de publicación y sobre el carácter básico de la norma que establece ese deber. Pero se añade una previsión tangencial que merece ser citada.

2.6.1. Lo que confirma

Lo que he dicho que se confirma cabe verlo en la redacción que esa Ley 57/2003 da al artículo 70.2 de la LRBRL, así como en el tenor de su disposición final primera.

2.6.1.1. La nueva redacción del artículo 70.2

Dice así:

“2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. Las administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.”

Nada nuevo, pues, en el tema que nos ocupa.

2.6.1.2. El carácter básico de la norma

En efecto, la disposición final primera de la Ley 57/2003 dice, bajo el epígrafe de habilitación competencial, lo siguiente:

“Los preceptos contenidos en esta ley, salvo la disposición adicional novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución.”

2.6.2. Previsión tangencial

Esa Ley 57/2003 añade a la LRBRL, entre otros, el artículo 70 bis, que responde a la preocupación por hacer efec-

tiva la participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local. De él, sólo me fijo ahora en su número 3, en el que se dispone lo siguiente:

“Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

“Las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.”

Y me fijo porque, a mi juicio, esa utilización de las tecnologías de la información y la comunicación puede ser un medio muy apto para dar debida publicidad a los instrumentos urbanísticos. La publicación de las normas urbanísticas debe ser complementada con una publicidad de aquello que no necesita serlo, que resulte más eficaz que el medio previsto de tener a disposición de los ciudadanos copias de dichos instrumentos. Una sugerencia en este sentido, la hago en el apartado que dedico a las conclusiones.

3. Tipología de situaciones

Al analizar las sentencias que el Tribunal Supremo ha dictado en la última década sobre el tema objeto de esta ponencia, se comprueba que en todas ellas (con la única excepción –salvo error u omisión en la búsqueda– de la de fecha 15 de julio de 2003, dictada en el recurso de casación número 7156 de 2000) ha seguido la doctrina establecida en aquellas de revisión, con indicación, clara y rotunda, de que la Ley 39/1994 no vino, ni por el tenor literal de la redacción que dio a aquel artículo 70.2, ni por el espíritu y finalidad que guió la reforma, a introducir elemento normativo alguno que exigiera su modificación.

Esa doctrina, así mantenida, ha determinado que la ausencia de publicación de las normas urbanísticas de los planes constituya *ratio decidendi* al enjuiciar la conformidad o disconformidad a Derecho de actos administrativos relativos a:

a) Licencias urbanísticas [STS de 7 de febrero de 1994 (recurso de apelación 11630 de 1990) que ante la denegación de una licencia de apertura de una actividad clasificada, fundada en el artículo 30.1 del Reglamento de actividades y, más en concreto, en razones urbanísticas, cuales eran la inclusión de la finca en una zona calificada como espacio forestal de interés recreativo por un plan especial provincial, no publicado, anuló la denegación –*en cuanto la falta de publicación impedía la entrada en vigor del plan en cuestión que, por tanto, no podía*

servir de fundamento para impedir la continuación del expediente— y ordenó la continuación de éste; 1 de julio de 1997 (apelación 13141 de 1991), que confirma la anulación de una licencia de construcción de viviendas de protección oficial porque el plan general de ordenación urbana a cuyo amparo se había otorgado no había sido publicado, revocando en cambio el pronunciamiento de demolición de lo construido pues *parece evidente que antes de ordenar la demolición habrá de comprobarse si la licencia concedida es ajustada a Derecho con el planeamiento que estaba en vigor cuando la misma fue solicitada*; 10 de abril de 2000 (casación 5410 de 1994), que contiene la interesante consideración de que la publicación del Plan seis meses después del otorgamiento de la licencia que pretendía ampararse en él no hace que dicha licencia devenga conforme a Derecho, pues la eficacia retroactiva de la publicación requiere que no se lesionen con ello derechos e intereses legítimos de otras personas, lo que no se cumplía en el caso enjuiciado, y que deja a salvo el problema de si la edificación es o no legalizable, *problema que acaso pueda presentarse en ejecución de sentencia, como una posible causa de inejecución de la misma*; y 16 de abril de 2004 (casación 4858 de 2001), que confirma la validez de una licencia de obras otorgada con arreglo al planeamiento urbanístico anterior porque en la fecha en que se otorgó aun no se habían publicado las normas urbanísticas del nuevo plan general de ordenación urbana, que carecía, así, de eficacia, y que añade una interesante consideración sobre la adquisición por silencio de las licencias urbanísticas relacionada con el plazo de vigencia de la suspensión automática del otorgamiento de licencias que produce la aprobación inicial del Plan general, a saber: *la suspensión que conllevó esa aprobación inicial tuvo unos efectos limitados hasta el momento de la aprobación definitiva, sin que el hecho de la falta de publicación de las normas urbanísticas y la consiguiente ineficacia del planeamiento definitivamente aprobado prolongase esa suspensión hasta el límite máximo de dos años a que alude el artículo 27.3 del TR 1976, pues este plazo más dilatado de suspensión se preveía para los supuestos en que no hubiese recaído la aprobación definitiva, pero en el caso enjuiciado ésta se produjo, si bien la falta de publicación de las normas urbanísticas privó de eficacia al nuevo planeamiento*.

b) Delimitación de unidades de actuación, proyectos de reparcelación y/o de urbanización, cuotas de urbanización [STS de 20 de febrero de 2001 (casación 1407 de 1996) que confirma la declaración de nulidad de pleno derecho, ex artículo 47.1.c) de la Ley de procedimiento administrativo, de un proyecto de reparcelación por no haber sido publicadas en la fecha de su aprobación ni las ordenanzas del plan parcial ni las normas urbanísticas de la revisión del plan general de ordenación urbana que el referido proyecto ejecutaba, razonando, y ello

es de interés, que admitir que se aprueben y cobren existencia actos subordinados a dichas normas de planeamiento implica necesariamente dotar de eficacia a normas aún no publicadas: *aprobar un acto subordinado a ella constituye, en definitiva, una forma de ejecución de la norma no publicada. Dicha posibilidad no puede ser admitida*; 22 de junio de 2001 (casación 8262 de 1996), en la que se repite este mismo razonamiento también a propósito de un proyecto de reparcelación; 27 de julio de 2001 (casación 8876 de 1996), que anula los actos administrativos que aprobaron definitivamente la delimitación del polígono único de actuación del plan parcial y el proyecto de reparcelación de éste, por falta de publicación de las normas de dicho plan parcial, y cuyos razonamientos son de sumo interés por exponer el criterio del Tribunal sobre el significado de la reforma operada por la Ley 39/1994, que —se dice— *ni vino a rectificar la doctrina jurisprudencial sobre la necesaria publicación de los planes ni tuvo por finalidad restringir la originaria redacción del precepto; su finalidad la dice muy claramente su Exposición de motivos y es (aparte de mejorar su redacción) la de “resaltar la obligación constitucional de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia las normas urbanísticas y ordenanzas contenidas en los instrumentos de planeamiento”, de forma que así “se garantiza la publicidad de las normas”*; 25 de octubre de 2001 (casación 1503 de 1996), que anula un proyecto de reparcelación por falta de publicación del Plan parcial del que dimana y que tiene de especial interés la afirmación de que la necesidad de publicación subsiste pese a la redacción de los artículos 71 y 89 del Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, que aprueba el Texto refundido de legislación vigente en materia de urbanismo de Cataluña, ya que como declaran las sentencias de esta Sala de 20 de septiembre y 9 de febrero de 2001, la materia que nos ocupa se refiere a la eficacia de las normas jurídicas, cuya competencia es de la exclusiva competencia del Estado —artículo 149.1.8 de la Constitución—, por lo que la interpretación de aquellos preceptos ha de cohonestarse con lo establecido en el artículo 70.2 de la Ley de bases del régimen local; 12 de noviembre de 2001 (casación 4749 de 1997), que acoge la petición de paralización de unas obras de urbanización que se estaban llevando a cabo en ejecución de unos instrumentos de planeamiento cuyas normas no se habían publicado, y de anulación de los proyectos de urbanización y de reparcelación, y que reitera el razonamiento del que acabo de dar cuenta, así como el antes visto sobre el significado de la reforma operada por la Ley 39/1994; 22 de noviembre de 2001 (casación 4980 de 1997), que anula el acuerdo de suspensión de licencias derivado de la iniciación de un expediente de reparcelación por falta de publicación de las normas subsidiarias que servían de apoyo jurídico a dicho acuerdo; 20 de mayo de 2002 (casación 4997 de 1998),

que anula los proyectos de reparcelación y urbanización, por cuanto la delimitación de las unidades de actuación se encontraba en unas normas subsidiarias no publicadas, y en la que se repite el argumento de que un plan no publicado puede ser válido, pero es ineficaz y por ello resulta inhábil para servir de soporte a actos derivados de él; admitir que se aprueben y cobren existencia actos subordinados implica necesariamente dotar de eficacia a normas aún no publicadas; aprobar un acto subordinado a ellas constituye, en definitiva, una forma de ejecución de las normas no publicadas; posibilidad que no puede ser admitida; y 10 de octubre de 2002 (dictada en el recurso de casación para unificación de doctrina 5846 de 1998), que confirma la anulación de una liquidación girada por cuotas de urbanización, por ser nulo el proyecto de urbanización del que traía causa al no estar publicado el plan en cuya ejecución fue aprobado dicho proyecto.

c) Expropiaciones [STS de 25 de mayo de 1999 (casación 1620 de 1995)], que anula un proyecto de expropiación por falta de publicación de los instrumentos de planeamiento de que trae causa; y 24 de diciembre de 2002 (casación 8914 de 1997), que anula un acuerdo que aprobaba definitivamente la relación de bienes y derechos que habían de ser expropiados para la ampliación de un cementerio municipal prevista en el plan general de ordenación urbana, al no haberse publicado las normas urbanísticas de éste y carecer, así, de eficacia, con la consecuencia de que su aprobación no desplegaba el efecto de implicar –artículo 64.1 del TR 1976– la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos; sentencia, esta última, que contiene una valiosa síntesis de la jurisprudencia sobre el tema objeto de esta ponencia.

d) Plan parcial que es desarrollo de unas normas subsidiarias no publicadas, cuya nulidad de pleno derecho declaró la STS de 28 de abril de 2004 (casación 7051 de 2001), en la que se contiene (al igual que la de fecha 2 de junio de 2004, casación 6294 de 2000) una ilustrativa transcripción de sentencias sobre el tema.

e) Sistemas de ejecución. Conformidad a Derecho de los acuerdos que, para convalidar el defecto de una junta de compensación constituida antes de la publicación de las ordenanzas del Plan que se trataba de ejecutar, ordenaban convocar Junta General Extraordinaria para que procediera a esa convalidación y apercibían de proceder al cambio del sistema de ejecución en caso contrario (STS de 30 de marzo de 2004, dictada en el recurso de casación número 5178 de 2001).

Además, cabe ver en esa jurisprudencia dos afirmaciones sumamente importantes: Una, conforme a la cual, la exigencia de publicación completa de las normas de los planes urbanísticos se introduce en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de suerte que, afectando a normas futuras, dejaba intactas las anteriores que hubieran sido

gestadas conforme a la normativa vigente a la sazón (STS de 16 de julio de 1997, dictada en el recurso de apelación número 13929 de 1991, y 28 de septiembre de 2002, dictada en el recurso de casación número 9507 de 1998), no siendo necesaria, pues, la publicación si se trata de un plan anterior a la entrada en vigor de la Ley 7/1985 (STS de 6 de julio de 2000, dictada en el recurso de casación número 878 de 1995). Y otra, según la cual la falta de publicación de las Normas Urbanísticas condiciona la vigencia entera del Plan (STS de 3 de diciembre de 2001, casación 5126 de 1997); la trascendencia de este pronunciamiento en el tema objeto de la ponencia aconseja que transcriba sus razonamientos, que, en lo que ahora importa, son del siguiente tenor literal:

“[...] *Primero*. Don Manuel L. A. interpone, al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 26 de marzo de 1997, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por él contra el acuerdo del Ayuntamiento de Águilas de 24 de enero de 1994 que le denegó licencia para la construcción de un edificio en la calle La Gloria núm. [...].

“*Segundo*. El Ayuntamiento de Águilas denegó la citada licencia por referirse a un proyecto de construcción de un edificio de tres plantas en una zona del casco antiguo en que el Plan general de ordenación urbana del municipio permitía únicamente dos y el recurrente impugnó ese acuerdo ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia alegando que se le había aplicado un plan que no estaba aún en vigor, puesto que sus normas urbanísticas no fueron publicadas en el *Boletín Oficial* de la comunidad autónoma sino cinco meses después de la fecha en que se solicitó la licencia de obras, que se ajustaba al planeamiento anterior. El Tribunal Superior de Justicia, aun reconociendo este hecho, desestimó el recurso teniendo en cuenta que el acuerdo de aprobación definitiva del nuevo plan –aunque no el texto íntegro de sus normas urbanísticas– se había producido en fecha anterior a la de solicitud de la licencia y que las reglas sobre número de plantas edificables se contenían en los planos de ordenación pero no en las Normas Urbanísticas, de donde concluyó que la falta de eficacia derivada de la falta de publicación en el *Boletín Oficial* de la comunidad sólo puede referirse a las determinaciones del Plan recogidas en sus normas urbanísticas, que son los únicos documentos que precisan de esa forma de publicidad, pero no a otras, como las relativas al número de plantas edificables, que se reflejan en los correspondientes planos, cuya eficacia se condiciona a la aprobación [*sic*; debe entenderse que hay un error en el texto y que donde dice *aprobación* quiere decir *publicación*] del acuerdo de aprobación definitiva del plan. Según la sentencia de instancia las determinaciones

sobre el número de plantas de los edificios aplicables a la solicitud de licencia referida son las del nuevo plan, aunque hayan de continuar teniéndose en cuenta para todo lo que sea menester, las determinaciones de las normas urbanísticas del anterior.

[...]

“Cuarto. En su segundo motivo de casación la parte recurrente invoca el artículo 70.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local núm. 7/1985, de 2 de abril, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia de esta Sala, que desde las sentencias de la Sala de Revisión de 11 de julio y 29 de octubre de 1991 declara repetida y uniformemente que la entrada en vigor de los planes urbanísticos está condicionada a la íntegra publicación de sus normas urbanísticas en el *Boletín Oficial* correspondiente.

“Es claro, según expresa el antes citado precepto, que este deber de publicación alcanza únicamente a las normas urbanísticas de los planes pero no a los demás documentos que los integran, respecto a los cuales la exigencia de publicidad se entiende cumplida con la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del plan y la posibilidad de consulta de aquéllos en las oficinas municipales.

“Lo que no ha resuelto la jurisprudencia citada, al menos de un modo expreso, es si cabe entender vigentes tras la publicación del acuerdo de aprobación definitiva de un plan las determinaciones del mismo que deban reflejarse en sus planos o en su memoria aunque no se haya publicado el texto íntegro de sus normas urbanísticas. La sentencia de instancia así lo entiende pero, como para decidir sobre la licencia solicitada el conocimiento del número máximo de plantas autorizable no es el único parámetro a tener en cuenta sino que ha de atenderse a otros que se encuentran en las normas urbanísticas, fracciona el contenido del plan y ordena que se aplique el nuevo plan en cuanto al número de plantas y las normas urbanísticas del plan anterior en cuanto a las restantes determinaciones que sean de aplicación, lo que pone de relieve lo insatisfactorio de la solución adoptada.

“El plan es único aunque se componga de distintos elementos, porque todos ellos coadyuvan a la misma finalidad de ordenación del ámbito territorial a que se refieran. No cabe aceptar, por tanto, que junto a las determinaciones de un nuevo plan mantengan su vigencia las del derogado por él. Normas urbanísticas y planos de ordenación no son elementos estancos, aunque tampoco estos últimos son simple expresión gráfica de lo indicado en la normativa urbanística. Con independencia de las normas urbanísticas los planos no tienen virtualidad alguna. Unas y otros son elementos imprescindibles para que el plan tenga existencia, y la falta de publicación de las normas urbanísticas condiciona la vigencia entera del plan. Por eso la entera vigencia del

plan queda condicionada a la completa publicación de sus normas en el *Boletín Oficial* que corresponda [...].”

4. Conclusión

Es clara, pues, la obligación de publicación en un *Boletín Oficial* (a mi juicio, en el de la provincia o en el que haga sus veces) de las normas urbanísticas de los planes y demás instrumentos de ordenación urbana; y es también claro que el incumplimiento de tal obligación determinará la nulidad de pleno derecho de los instrumentos de ordenación derivados y la anulabilidad de los actos administrativos que necesiten como sustento jurídico el instrumento de ordenación al que aqueja la ineficacia derivada de aquel incumplimiento.

Esas son las conclusiones que de *lege data* cabe extraer. Pero no quiero detener ahí las mías particulares, pues de *lege ferenda* creo que aun han de darse otros pasos. En el tema analizado está en juego aquella garantía constitucional de la publicidad de las normas y, con ello, la necesidad de que el sistema de publicidad que esté establecido satisfaga la exigencia de que los destinatarios de las normas urbanísticas tengan la efectiva oportunidad de conocerlas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido.

Pero también está en juego algo más: la participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local y, muy en concreto, en los procesos de planeamiento y gestión (ver aquella Ley 57/2003 y antes lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril); y la eficacia del instrumento de control que supone la acción pública en materia de urbanismo (artículo 304 del TR 1992, que no fue derogado por la Ley 6/1998).

Y si todo eso está en juego, creo que el deber de publicación tan sólo de las normas urbanísticas es insuficiente, pues, como ya apunté, la cabal comprensión de algunas de esas normas puede requerir la percepción al unísono de alguno o algunos de los otros documentos que integran un plan, como, por ejemplo, la memoria o los planos de ordenación; y creo que el sistema de publicidad que establecen los artículos 164 y siguientes del RPU lo es también, y aun de modo más acusado, pues es difícil que garantice que los ciudadanos, todos ellos y no sólo unos pocos preocupados por el régimen de alguna o de algunas concretas fincas, puedan conocer, con comodidad y sin el albur de la predisposición favorable de los funcionarios, todo lo que quieran conocer.

Para satisfacer lo que demanda aquella garantía constitucional; para promover aquella participación y para procurar la eficacia real de aquel instrumento de control, bueno sería que, al hilo de la previsión del nuevo artículo 70 bis de la LRRL, introducido por la Ley 57/2003, se estableciera la obligación de que el contenido íntegro de todos los planes y demás instrumentos de ordenación urbana aplicables en un municipio se refle-

jara en la página web de su ayuntamiento. El sistema no parece nada complejo ni costoso, si se piensa que hoy será de todo punto usual la utilización de los mecanismos informáticos en la elaboración y documentación de aquellos instrumentos de ordenación urbana. Y sería muy útil, por la facilidad que tales mecanismos proporcionan para la consulta, por muchos, por todos los que lo deseen, en cualquier momento y para una consulta que permita interrelacionar los distintos instrumentos y sus múltiples documentos y permita percibir desde el territorio afectado en su globalidad hasta la más pequeña de sus parcelas. ■