

**LA OBLIGATORIEDAD DE PUBLICAR
INTEGRAMENTE LAS NORMAS URBANISTICAS
DE LOS PLANES GENERALES
EN EL «BOLETIN OFICIAL DE LA PROVINCIA»
(Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1988,
22 de junio de 1988, 17 de octubre de 1988
y 24 de enero de 1989)**

SUMARIO: I. *Planteamiento de la cuestión y postura de la doctrina científica.*—II. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo:* a) Sentencias del TS de 30-3-1988, 22-6-1988 y 17-10-1988. b) Sentencia del TS de 24-1-1989.—III. *Argumentos en favor de la plena y general obligatoriedad del artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local.*

**I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN Y POSTURA DE LA DOCTRINA CIENTÍFICA
(ART. 44 DE LA LEY DEL SUELO Y ART. 70.2 DE LA LEY DE BASES
DEL RÉGIMEN LOCAL)**

En los municipios con planes generales de ordenación urbana aprobados definitivamente, luego de la entrada en vigor de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, se ha planteado el problema de la plena y general obligatoriedad de publicar íntegramente las normas urbanísticas en el «Boletín Oficial de la Provincia», como requisito de eficacia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local.

El artículo 44 de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975, texto refundido de 9 de abril de 1976, sólo obliga a publicar el acuerdo de aprobación definitiva del Plan General y sus Normas, pero no a la publicación íntegra de estas últimas.

GONZÁLEZ PÉREZ, en sus *Comentarios a la Ley del Suelo*, al estudiar el artículo 44, advierte que la publicación prevista por este precepto «no era suficiente para cumplir las más elementales garantías de publicidad».

GARCÍA DE ENTERRÍA, en 1973, en su conferencia *Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico*, ya había dicho que «resultaba extraordinariamente grave que el principio de que la ignorancia de las Leyes 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" o en el modesto tablón de anuncios municipal».

El citado GONZÁLEZ PÉREZ, en el mismo comentario, afirma: «de aquí lo acertado de la innovación contenida en el artículo 70.2 de la Ley de

Bases del Régimen Local, al exigir la publicación íntegra del texto de las ordenanzas, incluidas las normas de los Planes de Urbanismo».

EMBID IRUJO, en el *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por MUÑOZ MACHADO, bajo el título «Ordenanzas y Reglamentos Municipales», ha dicho que «el texto del artículo 70.2 es, por tanto, suficientemente claro. Hay un principio de obligación de publicación que abarca a todas las formas reglamentarias e, incluso, aquellas que no son contempladas de manera alguna por la Ley de Bases del Régimen Local, como las Normas Urbanísticas de los planes que, como es sabido, están reguladas por la Ley del Suelo. Este precepto constituye el cumplimiento de una exigencia ineludible y sirve, así, para solucionar una deficiencia legal largamente advertida y criticada».

MUÑOZ MACHADO, en la misma obra, y bajo el título «El Planeamiento Urbanístico», pone de relieve que la publicación formal prevista en el artículo 44 de la Ley del Suelo, al no ordenar la publicación íntegra, era muy limitada, «sobre todo teniendo en cuenta la relevancia que el plan tiene respecto de los derechos de los particulares», y concluye afirmando que «la Ley de Bases del Régimen Local, artículos 70.2 y 65.2, ha subsanado casi por completo el problema aludido que se planteaba con la Ley del Suelo, al establecer que las ordenanzas y normas de los planes urbanísticos se han de publicar íntegramente, requisito sin el cual no entrarán en vigor».

Por tanto, la postura de los autores se mostraba unánime en el aplauso a este artículo 70.2, que refuerza al artículo 44 de la Ley del Suelo, en cuanto exige una segunda condición de eficacia, que no de validez, consistente en la íntegra publicación de las normas urbanísticas, aprobadas por el Plan General, en el «Boletín Oficial de la Provincia».

Todo parecía indicar la plena y general obligatoriedad del artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local; sin embargo, como veremos a continuación, la jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha sido unánime y, en alguna sentencia, ha limitado tal obligatoriedad, a mi juicio, incorrectamente.

II. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO:

- a) SENTENCIAS DE 30 DE MARZO DE 1988, 22 DE JUNIO DE 1988
Y 17 DE OCTUBRE DE 1988
- b) SENTENCIA DE 24 DE ENERO DE 1989

- a) *Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1988.*
Aranzadi, ref. 2493.

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1988, Ar. Rf. 2493, declara «que hoy parece claro que no se van a plantear problemas acerca del Derecho Urbanístico Aplicable en esta materia, puesto que se exige la publicación del contenido normativo de los planes después de la entrada en vigor de la nueva Ley Básica Estatal de Régimen Local.

Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1988.
Aranzadi, ref. 4755

Se plantea, en esta sentencia, la vigencia de un Plan especial del Patrimonio Histórico-Artístico del Ayuntamiento de Denia, cuya aprobación definitiva fue realizada por la Comisión Provincial de Urbanismo, por falta de publicación íntegra de las normas, según exige el artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, sentándose la acertada doctrina de aceptar esa obligatoriedad, pero no aplicable al caso concreto enjuiciado por ser aquella aprobación definitiva de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985.

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1988.
Aranzadi, ref. 7846

Se impugna, en este recurso, la validez de la aprobación definitiva del Plan General de Lloret de Mar, realizada por la Generalidad de Cataluña, por el incumplimiento de la publicación íntegra de las normas urbanísticas del propio Plan, exigida por el artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, estableciéndose la correcta doctrina de que el incumplimiento de tal precepto, que va más allá del artículo 134 del Reglamento de Planeamiento, no afecta a la validez del Plan General, que es lo que se cuestionaba, sino a su eficacia, que deberá quedar demorada hasta la efectiva publicación de las normas, conforme dispone el propio artículo 70.2.

b) *Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1989.*
Aranzadi, ref. 431

Resulta curioso que esta sentencia, también referida a las normas del Plan General de Lloret de Mar, se produzca a menos de tres meses de la anterior, y, sin embargo, sostenga una interpretación distinta.

Esta sentencia, al plantearse la cuestión de la eficacia del Plan General, matiza que al no provenir la aprobación definitiva del Ayuntamiento, sino de la Generalidad de Cataluña, ya no le es de aplicación el mandato del artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, que sólo puede referirse a normas urbanísticas de planes aprobados definitivamente por el propio Ayuntamiento, Planes Parciales, pero nunca Planes Generales municipales, que los aprueba el Estado o la Comunidad Autónoma, dado que el artículo 70.2 es un precepto de ámbito local.

Concluye sentando la doctrina, a mi entender errónea, de que el Plan General de Lloret de Mar, al ser aprobado por la Generalidad, no debe ser objeto de publicidad plena; no es necesario publicar íntegramente sus normas urbanísticas en el «Boletín Oficial de la Provincia», siendo suficiente la publicidad, simple publicación del acuerdo de aprobación definitiva, del artículo 44 de la Ley del Suelo.

III. ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA PLENA Y GENERAL OBLIGATORIEDAD DEL ARTÍCULO 70.2 DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Estimamos que en favor de la tesis de la publicación plena y obligatoriedad sin limitaciones del artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, pueden invocarse los siguientes argumentos:

1. El artículo 9.3 de la Constitución española es rotundo al decir que garantiza la publicidad de las normas, como corresponde a un Estado democrático; por tanto, estas cuestiones deben ser interpretadas bajo el principio *pro editioe*, del que deriva la luz, el conocimiento y la posibilidad de llegar a la verdad de las cosas.

También el artículo 2 del Código Civil y el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo son invocables en defensa de esta tesis.

2. El artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local se refiere a las normas de los Planes Urbanísticos, sin hacer distinción alguna, por tanto, incluye tanto a las normas que el Ayuntamiento aprueba definitivamente, como a las que aprueba sólo inicial y provisionalmente.

3. Porque esta cuestión debe entroncarse con la de la naturaleza jurídica de los Planes y sus normas urbanísticas, y es evidente que los Planes Generales y sus normas son municipales, tan municipales como cualquier otra ordenanza local, y es opinión generalizada que otorgada la aprobación definitiva de un Plan, y sus Ordenanzas, incluso por el Estado o la Comunidad Autónoma, se entenderá, a todos los efectos, que el acto ha sido dictado por la Corporación que acordó la aprobación provisional, como sostiene GONZÁLEZ PÉREZ al comentar el artículo 41 de la Ley del Suelo, añadiendo que el Plan, una vez aprobado provisionalmente, existe como tal Plan, sólo necesitado del acto de tutela del Estado, o de la Comunidad Autónoma, que se produce por la aprobación definitiva.

4. De gran importancia es citar el artículo 237.2 de la Ley del Suelo, a cuyo tenor los actos de aprobación definitiva de los Planes serán impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los términos prevenidos en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de tal forma que si esa aprobación definitiva confirma la aprobación provisional municipal fiscalizada, entonces, incluso, será administración demandada el Ayuntamiento y no la Comunidad Autónoma, argumento definitivo para acreditar el carácter municipal de los Planes generales y sus normas y, por ende, la plena y general obligatoriedad del artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, como segunda condición de eficacia, de tal forma que a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del artículo 44 de la Ley del Suelo, debe añadirse no como modificación, sino como refuerzo, condición sobreañadida, la obligación de publicar íntegramente las normas en el «Boletín Oficial de la Provincia».

5. También consolida nuestra opinión, en este tema, el pensar que no es lógico ni razonable el que se exija, como se deduce de la sentencia de 24 de enero de 1989, la obligatoriedad de la publicación íntegra de las normas de Plan Parcial, que es lo menos y lo subordinado, y no se exija de las normas de Plan General, que es lo más y lo preeminente, dado que aquél es mero desarrollo de éste, y mal pueden valorarse las normas de un Plan Parcial si no se conocen las normas del Plan General que desarrolla.

Lo anterior, además de ilógico y poco razonable, supone una evidente quiebra al principio de jerarquía de las normas urbanísticas, al darse un trato más solemne a las normas de menor rango que a las de rango superior.

Juan RODRÍGUEZ DRINCOURT
Secretario General del Excelentísimo
Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

NOTA DEL AUTOR.—Luego de remitido este trabajo, se ha publicado la Sentencia del TS de 13-11-1989, que vuelve a la buena doctrina y establece que «la criticada doctrina de la inmediata vigencia de los planes a partir de su publicación, artículos 44 y 56 TRLS, ha de entenderse modificada por el artículo 70.2 LBRL, 7/85, de 2 de abril.

