

### CONSECUENCIAS PARA LA PRÁCTICA

Es de resaltar lo mentado en el Fundamento de Derecho Octavo de la Sentencia, donde el recurrente en casación alega que la sentencia de instancia ha infringido el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derecho individuales, el Tribunal responde que no puede ser esto admitido. No puede ser admitido, porque es constante en el ordenamiento

jurídico español, desde el TRL76, «la coexistencia, en las infracciones urbanísticas motivadas por la ejecución de actos de edificación o uso del suelo sin edificar o sin ajustarse a sus determinaciones, de dos tipos de procedimientos: (1) de carácter sancionador, que acaba con la imposición de multa a los sujetos responsables de la misma, (2) para el restablecimiento de la realidad física alterada, art. 225 TRL76 y 51 del RPU.

*En estos dos tipos de procedimientos, únicamente en el primero*

*son de aplicación, y con ciertas reservas, los principios de la potestad del Estado, entre ellos el de irretroactividad, pero no en el caso de la potestad ejercida e impugnada para la restauración de la realidad física alterada ilegalmente por las obras».*

Y por último enfatizar que no puede, en ningún caso, entenderse adquiridas por silencio administrativo las licencias que contravengan la legislación o el planeamiento urbanístico.

## Estudios de detalle: último peldaño en la escala jerárquica de los planes urbanísticos; ello no permite excluirlos de la exigencia de publicación en tanto que participan, de la naturaleza de disposiciones de carácter general

*Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de septiembre de 2011.*

*Ponente: Eduardo Calvo Rojas.*

*El presente recurso de casación lo interponen D. Arsenio, D. Darío, D.ª Salome, D.ª Agustina, D.ª Gregoria y D. Remigio, D. Víctor, D.ª Sacramento y D.ª María Inmaculada contra la sentencia de la Sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 2 de noviembre de 2007, recurso que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado por los mencionados recurrentes contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla de 15 de septiembre de 2005 de aprobación definitiva del Estudio de Detalle de la UA-PM-1 Prolongación c/ Cataluña de San Jerónimo, promovida por la entidad Inmobiliaria Ronda Azul, S.L.(Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla n.º 255, de 4 de noviembre de 2005).*

*El Tribunal declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por los recurrentes en casación, contra la sentencia de la Sala de instancia, que queda anulada sin efecto. Estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto, al sólo efecto de declarar que el citado Estudio de Detalle carece de eficacia en tanto no se proceda a la publicación de su contenido normativo en el BOPS, con desestimación de las demás pretensiones de los demandantes.*



## LA SENTENCIA

En el proceso de instancia, los demandantes argumentaban la falta de eficacia del Estudio de Detalle por no haberse publicado su contenido en el BOP Sevilla. La sentencia recurrida en casación dice que a lo que «únicamente obliga el art. 124.1 de la LS92, es a que "los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de planeamiento se publiquen en el Boletín Oficial correspondiente", como el art. 70.2 de la LBRL ordena que "los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publiquen o notifiquen 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... La alegación, tratándose de un Estudio de Detalle, carece entonces de rigor"».

La Sala de instancia rechaza igualmente la alegada contradicción entre la ordenación del PGOU y el Estudio de Detalle, argumentando que *la parte actora, como el estudio adverado del arquitecto, no acreditan que el ED contravenga las determinaciones del PGOU, sino que viene a completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido, según la literalidad del art. 15 de la LOUA.*

Por último la sentencia aborda desestima el argumento relativo a las instalaciones y edificaciones preexistentes en el ámbito afectado por el ED, y aclara que... *en suma, las alegaciones que contiene la demanda carecen de la consistencia necesaria para enervar la viabilidad del acuerdo municipal que se recurre.*

Contra tales pronunciamientos los recurrentes interponen recurso de casación, apoyándose en cuatro motivos:

## NORMATIVA APLICADA

Art. 3 de la Constitución española (CE).

Art. 124.1 del 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 (LS92).

Arts. 9.3, 24.1, y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Art. 51.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

Art. 66 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU).

Arts. 15, 19.1.a.3), 19.1.a.5) y 36.1 de la Ley 7/2002 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

## JURISPRUDENCIA APLICADA

Los planes de urbanismo al tener la consideración de disposiciones de carácter general, están sometidos al principio de publicidad de las normas SSTs de 14 de julio de 2010, de 14 de octubre de 2010, de 26 de mayo de 2009, de 28 de abril de 2004 y de 27 de julio de 2001. La no publicación del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento constituye un requisito de eficacia, su incumplimiento comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución SSTs de 16 de octubre de 2009, de 25 de mayo de 2000 y de 3 de febrero de 1999.

Los Estudios de Detalle son normas jurídicas STS de 23 de octubre de 2002.

- Infracción del art. 9.3 de la CE y art. 70.2 de la LBRL. No puede sostenerse que el ED tiene un contenido normativo, y sin embargo entender que basta publicar el Acuerdo de aprobación.
- Infracción del art. 24.1 de la CE.
- Infracción de los principios de jerarquía normativa y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, consagrados en el art. 9.3 de la CE y el art. 51.2 de la LRJPA, así como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la vinculación de los Estudios de Detalle a la ordenación establecida en el PGOU.
- Infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos reconocido en el art. 9.3 de la CE, así como del art. 66 del RPU, al carecer la Memoria del Estudio de Detalle, y en particular su estudio económico-financiero, del rigor en lo que se refiere a la previsión de la demolición de la totalidad de las edificaciones e instalaciones preexistentes y al cálculo de las correspondientes indemnizaciones.



### ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL

El Tribunal entra a analizar los motivos ya recogidos, comienza analizando los motivos primero y segundo de forma conjunta por estar estrechamente relacionados. Alegan los recurrentes que la sentencia impugnada no declaró que el ED no llegó a entrar en vigor ni a producir efectos, al no haberse publicado íntegramente en el BOP, y al no haberse pronunciado la Sala, los recurrentes se ven obligados a estar continuamente impugnando actuaciones singulares realizadas ejecución del ED, con la vulneración, recogida en el motivo segundo, del derecho a una tutela judicial efectiva. El Tribunal acoge el primer motivo de casación, no el segundo, porque la Sala del Tribunal Supremo ha declarado en reiteradas ocasiones que los planes de urbanismo, al tener la consideración de disposiciones de carácter general, están sometidos al principio de publicidad de las normas consagrado en el art. 9.3 de la CE... Señala también la jurisprudencia que, conforme a lo dispuesto en los arts. 2.1 del Código Civil, 70.2 de la LBRL y 52.1 de la LRJPA, el deber de publicación del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento constituye un requisito de eficacia y no de validez, de manera que su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento —solo determina su ineficacia— pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución.

En el presente caso, se publicó en el BOP de Sevilla el texto íntegro del acuerdo plenario municipal de aprobación definitiva del Estudio de Detalle, pero nada de su contenido fue objeto de publicación. No pudiendo ser acogido el segundo motivo, ya que no comporta por sí mismo una vulneración del derecho de tutela judicial invocado, más aun si se tiene en cuenta que los recurrentes no aluden a una lesión real y efectiva de ese derecho sino futura e hipotética.



**Los planes de urbanismo al tener la consideración de disposiciones de carácter general, están sometidos al principio de publicidad de las normas**

Las mismas razones que hacen al Tribunal acoger el primer motivo, son las que determinan que deban

estimar la alegación que los demandantes plantearon en el proceso de instancia sobre la falta de vigencia y de efectividad del Estudio de Detalle por no haber sido objeto de publicación su contenido normativo.

No puede el Tribunal entrar a analizar los motivos tercero y cuarto, ya que se trata, al final, de normas de derecho autonómico cuya interpretación y aplicación no es cuestionable en casación, por lo que deben ser desestimados.

### CONSECUENCIAS PARA LA PRÁCTICA

Como reza la Sentencia aquí comentada, «es cierto que los estudios de detalle constituyen el último peldaño en la escala jerárquica de los planes urbanísticos, y que su contenido normativo es sin duda más escaso y de menor alcance que el de otros instrumentos de ordenación de rango superior; pero ello no permite excluirlos de la exigencia de publicación en tanto que participan, al igual que aquéllos, de la naturaleza de disposiciones de carácter general».

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2002, «los ED son normas jurídicas, y a ellos les alcanza el requisito de la publicación en el Boletín Oficial correspondiente. Es cierto que el art. 66 del RPU no exige, entre la documentación propia del Estudio de Detalle, la redacción de normas urbanísticas, pero ello no significa que el ED no ordena, no prescriba ni mande nada, pues en tal caso sería ocioso. Si el ED ordena volúmenes o fija alienaciones y rasantes, esas son determinaciones normativas que deber ser publicadas».