



PUBLICIDAD Y EFICACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA: INFORMACIÓN PÚBLICA

Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ*

SUMARIO. I. *La Ley 8/2007 del 28 de mayo, de suelo*. II. *Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística*. III. *Iniciación del procedimiento*. IV. *Información pública*. V. *Publicación*. VI. *Bibliografía*

I. LA LEY 8/2007 DEL 28 DE MAYO, DE SUELO

La historia del derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad de siglo XIX, en un contexto socioeconómico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche, la reforma interior, la creación de nueva ciudad, el saneamiento y la reforma de la ya existente. Dicha historia se cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior.

Las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces. La clasificación del suelo como urbanizable o no urbanizable, de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, dota a lo urbanizable del papel primordial. Es la verdadera categoría protagonista mientras que la de suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por desempeñar un papel exclusivamente negativo o residual. De tal modo, la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de tales planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática,

* Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Almería (UAL), España.

que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.¹

Desde entonces y hasta la fecha, se ha producido una evolución sustancial sobre la que se fundamenta la nueva ley. La Constitución española de 1978 es un marco de referencia clave, en especial el bloque conformado por los ART. 45 a 47, en los cuales se establece la efectividad del derecho a la vivienda; la utilización racional de los recursos naturales y culturales; el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas leyes al servicio de la calidad de vida.

Otro elemento importante que determina que a las comunidades autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística es el nuevo orden competencial. En los últimos años, las sucesivas reformas y contrarreformas de la legislación del suelo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como elemento catalizador de esas reformas (STC 61/1997 y 164/2001), es un elemento a tener en cuenta a la hora de abordar el contenido sustantivo del nuevo texto legal.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 29 de mayo, núm. 128, aborda el régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado y que debe aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en particular, sobre suelo de patrimonios públicos.

En segundo lugar, la nueva Ley abandona el sesgo de entender que sólo corresponde a la propiedad del suelo el derecho exclusivo a su urbanización. Para ello posibilita y garantiza las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos.

En tercer lugar, y a diferencia de la evolución desarrollista llevada a cabo en periodos anteriores, se pretende que el nuevo texto legal que ahora ve la luz pública responda a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea (ETE) o en el más reciente comunicado de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano. Propone un modelo de ciudad compacta y advierte de

¹ Véase Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo *Boletín Oficial del Estado*, (BOE de 29 de mayo, núm. 128), Exposición de Motivos.

los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costos energéticos de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. Además, la ciudad ya hecha tiene un notable valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza, y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

II. PUBLICIDAD Y EFICACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA

El ART. 11 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, aborda un tema de gran importancia: la publicidad y eficacia en la gestión urbanística. No puede pasar desapercibido para un jurista el notable interés que esta materia presenta en una sociedad democrática, por cuanto supone la participación efectiva de la colectividad en el procedimiento, así como el sometimiento de los poderes públicos al principio de legalidad y al de interdicción de la arbitrariedad. Para cotejar la información a continuación se presenta el contenido al que hacemos referencia:

1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las Leyes.
2. En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:
 - a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.
 - b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

3. Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad temática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.
4. Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.
5. Los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero cuya aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración, se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística.

En el derecho español podemos encontrar distintas referencias a los principios de eficacia y publicidad. La Constitución española (CE) establece el principio de eficacia: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (ART. 103.1).

El principio de transparencia y participación se recoge en el ART. 3.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante: LRJPAC)²: “En sus relaciones

² Un antecedente del mismo lo encontramos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, ART. 29, donde explicaba su sentido: “habilitar a la Administración de una vez para siempre para adoptar cuantas medidas repercutan en la economía, celeridad y eficacia de los servicios; a estos fines responden los preceptos relativos a la normalización de documentos, racionalización, mecanización y automatización de los trabajos en las oficinas públicas, creación de oficinas de información y reclamaciones y fijación de horario adecuado para el mejor servicio de los administrados”.

con los ciudadanos las Administraciones públicas³ actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”.⁴

Al principio de eficiencia, se refiere el ART. 31.2 CE: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía”. En la nueva Ley del Suelo (LS) se regulan algunas de las manifestaciones de estos principios, en especial el derecho/deber de información:

ART. 3.2. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística garantizará: c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

ART. 4. Todos los ciudadanos tienen derecho a:

c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

En este contexto, en un precepto tan genérico como el ART. 11 que ha sido expuesto con anterioridad, la manifestación del principio de eficacia para hacer más efectivo el de publicidad se circunscribe al apartado 3: “Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad temática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública”, así como al apartado 1:

³ Véase Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 22 de septiembre de 1990 (Ar. 7285): “el procedimiento administrativo no es un mero ritual tendente a cubrir a un poder desnudo con una vestidura pudorosa que evite el rechazo social; que no se trata de cubrir impudicias, sino que no las haya”.

⁴ Véase STS de 29 de noviembre de 2004 (Rec. Casación núm. 893/2001): “cuando el citado precepto proclama ese principio de transparencia no está diciendo que haya que abrir de par en par las puertas del Estado a la curiosidad de todos. No es esto. Lo que el legislador ha querido decir y ahora explicitamos es que el llamado principio (que hoy es más bien regla) de la transparencia implica, cuando se le examina por su haz, el deber de informar, y visto por su envés, implica un doble deber: un deber genérico de callar y un deber específico de secreto”.

Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las Leyes.

Por ello, el trámite de información pública se considera un elemento esencial del procedimiento, cuya infracción se sanciona con la nulidad del pleno derecho, a diferencia de la enumeración del ART. 62.1 de la LRJPAC, que sólo contempla esta posibilidad cuando se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y no sólo de algún trámite o parte del mismo, por importante que sea. Tal y como ha sido reproducido, afecta a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; ejecución urbanística, incluidos los de distribución de beneficios y cargas; convenios que con estos objetos hubieren de ser suscritos por la administración.

III. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada (ART. 68, LRJPAC). Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia (ART. 69.1, LRJPAC). Esta iniciación es contemplada para la elaboración de los instrumentos generales de ordenación urbanística, así como para los de desarrollo urbano.

Para la iniciación a instancia de parte, debe tenerse presente que ésta se admite para el otorgamiento de licencias o autorizaciones inherente al contenido de los derechos urbanísticos de los particulares, o en los supuestos en que la legislación urbanística haya reconocido esta posibilidad:

4. Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemen-

te por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable. (ART. 11.4, LS)

Es más, la elaboración del planeamiento puede constituir una obligación para los propietarios, siempre que lo hubiera establecido la legislación aplicable.⁵ Deberá establecerlo el Plan General del que formen parte los instrumentos de planeamiento. En los procedimientos sobre instrumentos de ejecución, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, siempre que el sistema de actuación adoptado atribuya la ejecución o la participa-

⁵ Véase STS de 24 de enero de 1984 (Ponente: Delgado Iribarren): “Con la excepción de los Planes Nacionales y Directores Territoriales, que no son municipales se comprenden como de iniciativa particular todos los de elaboración municipal, es decir, tanto los Parciales y Especiales como los Generales de Ordenación; b) correspondiendo siempre al Ayuntamiento la aprobación inicial de los proyectos presentados, y siendo lo suficientemente amplias las facultades que en ese momento corresponde a los órganos municipales, pues según la doctrina jurisprudencial más frecuente, si bien la aprobación inicial, desde una perspectiva formal y procesal, constituye un acto de trámite, de los de iniciación e impulso, contemplado desde el punto de vista de su integración en el complejo sistema de elaboración de la planificación urbanística, y puesto que implica para la Corporación municipal que ha de adoptarlo la asunción, a nivel público de los criterios propuestos en el proyecto, queda, desde dicho punto de vista, trascendido de su mera funcionalidad ritual, debiendo por ello admitirse la posibilidad de que se adopte acuerdo denegatorio en ese momento inicial no sólo cuando desde el principio se observa que lo proyectado no se ajusta a la Ley o a los Planes de superior jerarquía, sino incluso ya en el inicio se aprecia su inadecuación a los intereses públicos de índole urbanística específicamente encomendados a los Ayuntamientos, por lo que ningún peligro podrá seguirse para la pública funcionalidad del Plan General del hecho de que se admite la iniciativa particular para su inicial promoción; c) incluso los propios términos del Reglamento de Planeamiento apoyan la posibilidad de iniciativa particular para la formulación de Planes Generales y para su modificación, ya que si en el párrafo 2 del artículo 44, RPlan, se dice que los Planes Parciales –sin duda por razón de jerarquía– no pueden modificar ninguna determinación de un Plan General, pero en ese mismo precepto se admite la posibilidad de una simultánea tramitación –en expedientes separados– de la modificación del Plan General que justifica el consiguiente Plan Parcial, y la de dicho Plan Parcial, y si en el artículo 136, RPlan, se reconoce a los particulares la posibilidad de redactar Planes Parciales, carecería de plena lógica aquella previsión normativa de simultánea tramitación, si esa posibilidad únicamente pudiera utilizarse por los particulares en el caso de que, espontáneamente, la iniciativa municipal hubiera decidido de oficio iniciar la confección del Plan General; d) en cualquier caso, en el supuesto en que se enjuicia, si se admite el carácter meramente indicativo del primitivo trazado de la autovía en el Plan General, y su previsible calidad de límite o lindero natural entre los polígonos 51 y 52, y que racionalmente el trazado o ubicación definitiva de la autovía había de ser decidido por el organismo público a quien correspondiera la ejecución de la obra, y el limitado alcance práctico de la modificación de los usos urbanísticos que habrían de derivarse del proyecto presentado, debe minimizarse la significación de lo proyectado en su encuadre jurídico de modificación de un Plan General”.

ción en ella, será lo normal que el procedimiento se inicie a instancia de los particulares, a través, en su caso, de las entidades urbanísticas colaboradoras correspondientes (asociaciones administrativas de cooperación y juntas de compensación). Esta opción también será la habitual cuando se trate de un convenio que deba ser suscrito por los particulares y la administración competente.

IV. INFORMACIÓN PÚBLICA

1. *Régimen jurídico general*

La regulación general del trámite de información pública está manifestado de la siguiente manera:

1. El órgano al que corresponde la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente, podrá acordar un período de información pública.
2. A tal efecto, se anunciará en el “Boletín oficial del Estado”, de la Comunidad Autónoma, o en el de la provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.
El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.
3. La incomparecencia de este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.
La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.
4. Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y aso-

ciaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos (ART. 86, LRJPAC).

Para comprender el trámite de información pública, es conveniente conocer el concepto de interesado que ha sido perfilado de la siguiente manera:

Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva (ART. 31.1, LRJPAC).

Los interesados del apartado “a” tienen oportunidad de formular alegatos en el procedimiento administrativo no sólo en el escrito de iniciación, sino también en cualquier momento del procedimiento (ART. 79.1, LRJPAC)⁶. Los interesados del apartado “b” pueden ser llamados al procedimiento mediante la aplicación del ART. 34 de la LRJPAC,⁷ y, una vez personados, pueden formular alegatos. Los interesados del apartado “c”, al igual que los del “b”, podrán ser llamados al procedimiento mediante el trámite tradicionalmente denominado de “información pública”.

La información pública tiene como finalidad fundamental hacer del conocimiento de los *posibles interesados* la existencia de un procedimiento administrativo que ha sido iniciado a instancia de otros interesados o de oficio por la administración, y cuya resolución pueda afectarles de alguna forma. No hay ningún inconveniente, sin embargo, para que el trámite de

⁶ Véase Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ART. 79.1: “Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”.

⁷ Véase Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ART. 34: “*Identificación de interesados*. Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos, cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento”.

información pública se aproveche como un medio para conocer la opinión del pueblo anónimo, del público general e indeterminado, ése que no podría alegar un interés jurídicamente protegible pero que de ninguna manera es indiferente a la cuestión de fondo planteada en el procedimiento.

Respecto a su naturaleza jurídica y diferencia con figuras afines, cabe afirmar:

hay que hacer constar además que si bien cabe identificar la naturaleza jurídica del trámite específico de audiencia y del trámite de información pública, ello no es obstáculo para que pueda ahondarse un poco más en el problema permitiendo un mejor conocimiento de ambas figuras. La audiencia y la llamada información pública tienen de común el ser actividades de aportación de datos, el constituir, en definitiva, alegaciones del interesado. Sin embargo, mientras la audiencia pertenece a la especie de alegaciones conclusivas, la información pública puede pertenecer indistintamente a la especie de alegaciones de introducción o de las alegaciones de fijación.

Por otra parte, no debe confundirse el trámite de información pública con los informes de órganos administrativos que, tradicionalmente, reciben tratamiento separado en nuestra legislación administrativa. La diferencia es clara, aparte de que los informes son actividades mixtas –de aportación o de comprobación de datos– y las informaciones públicas son actividades de simple aportación de datos al procedimiento (González, 1997, p. 711).

Lo que resulta incuestionable es que en todos aquellos procedimientos administrativos mediante los que se realice alguna función urbanística en la que puedan resultar afectados los “interesados”, no podrá prescindirse de este trámite, que la jurisprudencia ha calificado de fundamental.⁸ Por lo tanto la Ley del Suelo establece que todos los ciudadanos tienen derecho a:

Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate (ART. 4.e).

⁸ Véase Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 17 de febrero de 2003 (Ar. 2414) y 28 de febrero de 2003 (Ar. 2416).

Aunque la jurisprudencia ha calificado como de anulabilidad la falta de este trámite (Sentencia del Tribunal Supremo [STS] de 17 de octubre de 1977. Ponente: Ponce de León): “La LS obliga, preceptivamente, al trámite de información pública por el plazo de un mes para posibilitar los reclamos de los particulares interesados, trámite esencial cuya omisión determinaría si es nulo el Plan o Proyecto”, sin duda, en el ámbito urbanístico de aprobación de instrumentos de ordenación, constituye un trámite esencial y sustancial del procedimiento. Su falta, daría lugar a la nulidad de pleno derecho en los términos establecidos por el ART. 62.1, inc. E, de la LRJPAC.⁹ Si el incumplimiento afectase a algunas de las normas reguladoras del mismo, en este caso, la consecuencia sería la determinación de la anulabilidad.

2. Requisitos

a). Acuerdo y publicación

Corresponde acordar la información pública al órgano con competencias para dictar la aprobación inicial, que, normalmente, no será el competente para decidir el procedimiento. Adoptará dicho acuerdo imperativamente, pues así lo exige la normativa aplicable (ART. 128.1, RPlan).¹⁰

⁹ Véase Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ART. 62.1. e): “Nulidad de pleno derecho. 1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: [...] e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

¹⁰ Véase STS de 15 de enero de 2000, Sección 5ª, Ponente: Enríquez Sancho (casación 2172/1994): “Supuesta la necesidad de exponer al público los trabajos de elaboración de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento se alega que la omisión de ese trámite, en cuanto se trataría de una causa de anulabilidad pero no de nulidad de pleno derecho únicamente podría viciar el acuerdo de aprobación definitiva de aquéllas si hubiera causado indefensión a los recurrentes en la instancia, efecto que en el presente caso ha de descartarse puesto que, conforme al ART. 128.1 RP tuvo lugar una fase de información pública en la que aquéllos se personaron y formularon cuantas alegaciones estimaron oportunas. Tal como el presente motivo de casación ha sido formulado no puede prosperar, porque refleja un claro error respecto a la función que el ART. 125.1 RP representa en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento. El hecho de que los recurrentes en la instancia hayan formulado alegaciones en el período de información pública abierto conforme al ART. 128 RP no subsana, sin más, la omisión de la exposición al público de los trabajos preparatorios, porque en esta fase no se trata propiamente de la defensa de intereses particulares afectados sino de hacer efectivo el derecho de participación ciudadana reconocido en el ART. 4.2 TRLS que tiene el citado ART. 128 RP una expresión distinta de la que se reconoce

Por lo general los ayuntamientos suelen adoptar en una misma sesión el acuerdo de aprobación inicial y el de someter el plan a información pública. El anuncio deberá publicarse en el *Boletín* que corresponda, es decir, del Estado, de la comunidad autónoma o de la provincia. Normalmente será en el Boletín Oficial de la provincia y en un diario de máxima difusión en el ámbito territorial. El ART. 11.3 de la LS establece que las administraciones públicas impulsarán la publicidad telemática.

La publicación exime de la obligación de notificar personalmente a los posibles afectados, salvo en los supuestos de planes de iniciativa particular:

No confiere a éste la condición de Plan de iniciativa privada, pues siendo su promotor el Instituto Nacional de la Vivienda es claro que el indiscutible carácter de organismo público que éste ostenta impide aplicar al mismo la normativa específica contenida en los artículos 54.1 de la Ley del Suelo y 139.2 y 4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, debiendo acudirse a los requisitos de publicidad de los artículos 44 de la Ley y 147.3 en relación con el 134.b) del Reglamento y, por tanto, considerar improcedente la notificación personal de los propietarios afectados no personados en el expediente, ya que la jurisprudencia recaída en esta materia se desenvuelve en el ámbito del artículo 79 en relación con el 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo y estos preceptos no deben ser objeto de una interpretación tan extensiva que conduzca a sostener la conclusión, manifiestamente inaceptable, de que dicha notificación personal debe practicarse a todos los propietarios y vecinos afectados por el Plan que se aprueba, los cuales pueden ascender en las grandes metrópolis a varios cientos de miles, pues frente a ellos el Plan actúa

en el trámite de información pública abierto cuando la voluntad de la Administración se ha manifestado en la aprobación inicial del plan. *La cuestión no es, pues, si los recurrentes en la instancia han sufrido o no indefensión, puesto que formularon alegaciones en la fase formal de información pública, sino si la infracción cometida ha impedido alcanzar el fin propuesto con el trámite omitido, que es el de la elaboración de las Normas con la más amplia participación ciudadana.* Aunque en atención a las circunstancias del caso esta Sala haya declarado en alguna ocasión (Ss. 10 de junio de 1997 y 6 de abril de 1987) que la omisión del trámite de participación previsto en el ART. 125.1 RP puede quedar subsanada por el resultado de la información pública abierta conforme al ART. 128 RP, la finalidad de uno y otro trámite no es coincidente por lo que no puede sostenerse esta tesis con carácter general. *La exposición al público prevista en el ART. 125.1 RP actúa cuando el planificador no ha mostrado todavía preferencia sobre ninguna de las opciones posibles, enriqueciendo los trabajos preparatorios con las sugerencias que los ciudadanos puedan aportar; mientras que el trámite de información pública se proyecta sobre una decisión ya inicialmente adoptada y, en la práctica, opera más como crítica a la solución acogida que como propuesta de soluciones alternativas, por lo que, en S. 22 de febrero 1988, esta Sala ha declarado que la infracción del ART. 125.1 RP determina la nulidad del plan aprobado”.*

como una disposición general sometida a la publicidad y no a la notificación personal siendo por último de consignar que el no hacerse constar en la publicidad de autos que la ejecución del Plan llevaba implícita la demolición de las viviendas de la parcela h, no constituye defecto alguno, pues el objeto de publicación no es el contenido y efectos del plan sino tan sólo el acuerdo íntegro de aprobación definitiva (STS de 29 de mayo de 1985. Ponente: Díaz Eimil).¹¹

b). Manifestación y examen del expediente

El lugar para la realización del trámite será el fijado por la administración que lo hubiere acordado. Generalmente se corresponderá con la sede física del área de urbanismo o entidad instrumental que gestione estas competencias, y, en todo caso, se podrán habilitar unos locales o dependencias específicos para este fin, siempre que quede perfectamente identificado o se identifique si se solicita la información oportuna. El plazo será el que establezca cada comunidad autónoma, y se computará a partir del día siguiente al de la publicación del anuncio (ART. 48.4, LRJPAC) y en los términos establecidos en el precepto legal referenciado. También es conveniente tener presente la posibilidad de interrumpir los plazos en periodo de vacaciones (agosto), y, en su caso, la prórroga del plazo (ART. 49, LRJPAC) para facilitar la colaboración de los particulares, proporcionando un mejor conocimiento de las cuestiones y decisión de la administración.

El ART. 86.2 de la LRJPAC no exige que en todo caso se ponga de manifiesto el expediente íntegro, pues admite que únicamente pueda examinarse “la parte del mismo que se acuerde”. En los procedimientos de aprobación o de alteración de los instrumentos de ordenación urbanística se deben incluir todos los documentos del expediente y un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:

- Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de situación y el alcance de dicha alteración.
- En su caso, los ámbitos en los que se suspenda la ordenación o los pro-

¹¹ Véase STS de 11 de noviembre de 1985 (Ponente: Sánchez Andrade): “Que no procede estimar la alegada infracción relativa a la falta de citación personal (en trámite de información pública) a los propietarios afectados porque esta previsión del artículo 34.1 de la Ley del Suelo, se refiere, en los casos de Planes de iniciativa particular, a los propietarios de terrenos comprendidos en los mismos, no por tanto a los colindantes; y en este caso no consta acreditado, ni que las normas fuesen de iniciativa particular ni que los recurrentes fuesen propietarios de terrenos comprendidos en las mismas”.

cedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de tal suspensión.

El ART. 128.3 RPlan determina que durante el plazo de información pública “quedará el expediente a disposición de cualquiera que quiera examinarlo”. Además, para garantizar la autenticidad de los documentos expuestos (ART. 128.5, RPlan): “En todos los planos y demás documentos que se sometan a información pública, el Secretario de la entidad local o, en su caso, el funcionario autorizado del organismo extenderá la oportuna diligencia en la que se haga constar que dichos planos y documentos son los aprobados inicialmente”.

c). Alegatos

Durante el plazo concedido, los administrados podrán comparecer en el procedimiento, examinar el expediente y formular alegatos:

Que tampoco puede ofrecer resultados positivos a los actores el segundo de sus alegatos, según el orden expuesto en el primer, considerando pues, todo lo que se dice por éstos a este respecto, es decir, sobre la angostura del trámite de información pública, ofrecido por los autores de los Planes en entredicho, queda neutralizado por el sólo hecho de la forma, el modo y el tiempo en que los recurrentes pudieran reaccionar, frente a la apertura del correspondiente periodo informativo, puesto que, a pesar de todos los obstáculos que imaginan, nada les impidió tener acceso en momento hábil al expediente que se instruía para la elaboración del Plan en litigio, y, precisamente durante el período habilitado para oír la opinión y las razones de los interesados en la obra planificadora, conforme a lo previsto en el ART. 32.1 de la Ley del Suelo; resultando totalmente inoperante todo lo dicho por los actores sobre este particular, pues lo que se refiere al lugar, la centralización en Bilbao de este trámite de información pública, no es más que la consecuencia de tratarse de un Plan Comarcal, elaborado como tal en esa capital, por lo que se refiere al tiempo, el plazo de un mes concedido, es el reglado en el mencionado ART. 32 de la citada Ley, resultando fuera de lugar, por ello, argumentar sobre las conveniencias de conceder para este trámite un plazo mayor, porque si bien el trámite de información pública es esencial –Ss. de 1 de febrero 1962, 26 de junio 1964 y 29 octubre 1967–, cuya omisión, por tanto, determina la anulabilidad del Plan o Proyecto, cuando el trámite se concede, por el tiempo marcado por la ley, nada podrá argumentarse respecto de un requisito cumplido *secundum legem* pues aunque se ha opinado que nada se opone a la aplicación

de estos procedimientos de la autorización concedida en el artículo 57 LPA, esto es, a la concesión de una prórroga de los plazos establecidos, siempre que no excedan de la mitad de los mismos, ello por la propia literalidad del precepto, sólo podrá acontecer previa petición de los interesados para intervenir en el trámite a que nos estamos refiriendo; nada de anómalo tiene el que se haya tenido que plegar a la jornada de trabajo de los funcionarios del centro competente, puesto que la función administrativa en sentido estricto, esto es, la conocida como burocrática, a diferencia de algunos servicios especiales (sanitarios, extinción de incendios, policía de seguridad, etc.) suele estar, mejor dicho, está sometida a un horario, durante el cual las oficinas están abiertas al público (ART. 128.4, RPlan).¹²

3. Efectos

a). De la incomparecencia

La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos contra la resolución definitiva (ART. 86.3, LRJPAC). Así lo ha establecido reiterada jurisprudencia:

Los motivos de admisibilidad del recurso a los que acude la Administración para pretender, preferentemente, una sentencia con el pronunciamiento que dice el ART. 81, párrafo 1, a), para lo que invoca el apartado c) del artículo siguiente, esto es, la falta de acto impugnabile, y que monta sobre los alegatos de que, a su entender, se anticipó el recurso a que existiera autorización de funcionamiento o que la vía a seguir debió ser, antes que toda otra, la de reclamar en el trámite de información pública que dice el artículo 2 del Decreto 840, de 1966, de 24 de marzo, ni sirven para el propósito pretendido, porque, en lo que hace relación con el primer punto, es lo cierto que la Administración ha otorgado la autorización de instalación (el 22 de abril de 1970) y la autorización de funcionamiento (el 11 de noviembre de 1971), y, respecto al otro alegato, es sabido que el acudir a la información pública es una *facultad*, sin que la falta de ejercicio de esta posibilidad afecte, en modo alguno, a las legitimadas impugnaciones que puedan hacerse por los cauces de impugnación procedentes; de aquí que el alegato de falta de acto y lo que se configura implícitamente como aquietamiento a una actuación administrativa no concurren en el caso que enjuicamos y, por ende, tengamos que rechazar la excepción de inadmisibilidad, y entrar en el examen de fondo.

¹² Véase Sentencia de 20 de octubre de 1972, tercer considerando.

b). De la comparecencia

1). *El compareciente no adquiere la condición de interesado*

El compareciente no adquiere la condición de interesado (ART. 86.3 LRJPAC), y así lo ha determinado reiterada jurisprudencia (STS, 24 de octubre de 1984): “El hecho de comparecer en la información pública no confiere la condición de interesado”.¹³

Debo destacar que los comparecientes sí tienen derecho a que la administración les responda, derecho que deriva del artículo 42 LRJPAC, y que otorga una posición procesal que es muy cercana a la del interesado, en los términos recogidos en el art. 31 LRJPAC.

2). *La administración deberá tener en cuenta los datos aportados*

Es una consecuencia lógica que se desprende del contenido del ART. 86.3 LRJPAC, y a la vez típica de todos los actos de alegación en el procedimiento administrativo español.

¹³ Véase Sentencia de 4 de octubre de 1968, Sala 3ª, Ponente: Bombín Nieto (Ar. 4004): “La concesión del aprovechamiento de aguas públicas, es un acto singular y no general que sólo afecta a las personas que tengan previamente un derecho reconocido o que haya de reconocerse y es un hecho probado en autos que los actuales recurrentes no tenían ningún derecho como titulares de otro aprovechamiento preexistente; carecían de todo derecho positivo derivado de una prescripción consumada aunque no reconocida formalmente y tampoco eran peticionarios anteriores en el tiempo a la Comunidad, sin que el hecho de haber presentado reclamación en el período de exposición pública pueda concederles por sí solo derecho alguno para poder ser parte interesada ya que tales reclamaciones puede hacerlas cualquier persona, natural o jurídica, con fundamento o sin él, ni puede conferirles esa capacidad el hecho de que en el momento de la información pública fuesen los actores peticionarios de otra solicitud, pues, la preferencia se determina por razón del tiempo, sin que su pretensión les conceda otro derecho que el de que su solicitud sea tramitada después que las anteriores a ella y lo mismo puede decirse en cuanto al hecho de habersele otorgado posteriormente la concesión, pues ello supone que la pretensión de los hoy actores no era incompatible con la de la Comunidad de regantes y así ambas están otorgadas respetando todos los aprovechamientos preexistentes; careciendo los recurrentes de capacidad legal o legitimación para interponer el recurso de alzada primero y el de reposición después”.

3). *Reiteración de la información pública en caso de modificación “sustancial” del planeamiento*

La reiteración del trámite de información pública sólo deberá realizarse cuando las modificaciones introducidas alteran “sustancialmente” el planeamiento. Así ha sido establecido por reiterada jurisprudencia:

Sentencia de 3 de diciembre de 1985 (Ponente: Fuentes Lojo), que resume la doctrina jurisprudencial:

a) Aun siendo cierto que el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento impone, con carácter imperativo, la necesidad de abrir un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones afectadas si al efectuar la aprobación provisional del Plan, se recogiesen en él modificaciones, también es más cierto que este precepto cuida de puntualizar que estas modificaciones han de significar “un cambio sustancial en los criterios y soluciones del plan inicialmente aprobado”. Puntualización que obliga a una interpretación restrictiva al precisar si ese “cambio sustancial” se produce o no, sin olvidar tampoco que ha de referirse a los “criterios” y “soluciones” que informan el Plan, que, por esta misma causa, ha de contemplarse en su generalidad. b) La jurisprudencia viene declarando con reiteración, respecto a este precepto, que la repetición del trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones locales “sólo es exigible cuando es sustancial el cambio producido, de modo que las alteraciones ocasionen una variación del plan tan importante que hagan a éste diferente del aprobado inicialmente” –S. de 2 de diciembre de 1983, que es ratificada en las de 25 de enero y 11 febrero 1985–; añadiendo la de 26 abril de este mismo año, que sólo es necesaria cuando las modificaciones introducidas en el Plan fueran tan importantes que equivalieran a su sustitución por otro distinto, o, como establece el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento, tales variaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del mismo, por lo que no procede si la modificación se refiere a alteraciones que afecten a puntos concretos. c) La propia jurisprudencia, interpretando el artículo 41 del texto refundido de la Ley del Suelo y el artículo 132.3 del Reglamento de Planeamiento, viene declarando también, que el órgano competente para otorgar la aprobación definitiva de un Plan lo es igualmente, sin necesidad de devolverlo al que lo ha aprobado inicial y provisionalmente para que lleve a cabo una nueva información pública, e introducir en él las modificaciones que considere oportunas, aunque cambien aspectos concretos del mismo, como normativa urbanística, zonificación, ampliación de zonas verdes, etc., siempre que estas modificaciones “no impongan un nuevo esquema del planeamiento que alteren de manera importante o esencial las líneas o criterios básicos del plan en su concepción

originaria” –S. de de mayo de 1983– y “mantengan la concepción del Plan General en su estructura” atendida la envergadura del mismo –S. de de marzo de 1983–, no estándose en el supuesto de la necesidad de la devolución para la nueva información “pese a las numerosas rectificaciones acordadas en el acto de aprobación definitiva cuantitativamente insignificante, habida cuenta de la entidad de un Plan General Metropolitano, y cualitativamente sin trascendencia suficiente para calificarlas de sustanciales, refiriéndose la mayor parte de ellas a modificaciones técnico-urbanísticas muy concretas y limitadas del viario, alteraciones singulares en parques y jardinería, etc., al propio tiempo que introduce modificaciones en algunos artículos de las Normas del Plan, pero sin que aquéllas o éstas incidan en el cambio de filosofía del Plan, que suponga una alteración en la estructura general y orgánica del territorio o en las líneas esenciales de la ordenación proyectada y aprobada inicialmente (S. de 19 de octubre de 1982).

Sentencia de 9 de julio de 1991, Sala 3ª, Sección 5ª, Ponente: Delgado Barrio (Ar. 5737):

En cuanto a la primera de las indicadas cuestiones será de significar que el planeamiento es una decisión capital que condiciona el futuro desarrollo de la vida de los ciudadanos, al trazar el entorno determinante de un cierto nivel de calidad de vida. En otro sentido, integra una intensa regulación de la propiedad privada, dibujada, así, con rango reglamentario en virtud de la habilitación establecida en el ART. 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo en relación con la expresa dicción del artículo 33.2 de la Constitución.

De aquí deriva ya la trascendental importancia del procedimiento de elaboración de los planes, precisamente para asegurar su “legalidad, acierto y oportunidad” –ART. 129, LPA–. Entre sus trámites destacan aquellos que tienden a lograr la participación ciudadana, ya prevista en el ART. 4.2 del Texto Refundido y ampliada por el Reglamento de Planeamiento.

Si esto era así antes de la Constitución, hoy resulta seriamente reforzada tal participación ciudadana por virtud de lo establecido en los artículos 9.2 y 105.a) de la Norma Fundamental: la intervención de los ciudadanos contribuye a dotar de legitimidad democrática a los planes –Sentencias de 11 de julio, 6 de noviembre [...], etc.–. El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico –ART. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial– ha de intensificar la importancia de los trámites que viabilizan aquella participación.

En otro sentido es de destacar el carácter ampliamente discrecional del planeamiento –independientemente de que existan aspectos rigurosamente

reglados—. Es cierto que el “genio expansivo del Estado de Derecho” ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así, resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial.

Así las cosas, existen alegaciones de rigurosa y pura oportunidad que hechas ante la Administración en un trámite de información pública pueden dar lugar a que aquélla modifique su criterio, en tanto que alegadas en la vía jurisdiccional pueden resultar inoperantes.

Estas reflexiones trazan el clima dentro del que han de perfilarse las notas características de las modificaciones “sustanciales” del planeamiento: es éste un concepto jurídico indeterminado para cuya definición hay que atender a su virtualidad que es justamente la de imponer una reiteración del trámite de información pública —ART. 132.3.b) del Reglamento de Planeamiento—.

Y dado que al llegar a la aprobación definitiva del modelo territorial inicialmente elegido habrá ya sido con anterioridad sometido a información pública, sólo será necesario reiterar ésta cuando las modificaciones den lugar realmente a otro modelo distinto en sus líneas generales, es decir, cuando se haya alterado seriamente la estructura fundamental y orgánica de la ordenación del territorio —ART. 25 del Reglamento de Planeamiento—.

Y aun será de añadir que las modificaciones regladas difícilmente justifican una reiteración de la información pública, necesaria fundamentalmente en el ámbito de la oportunidad.

4). *Omisión del trámite*

Parece claro que, en el supuesto que nos ocupa, la omisión del trámite que viene recogido en la legislación especial urbanística, llevaría aparejada la anulación del mismo, de conformidad con lo establecido en el ART. 63.2 LRJPAC. Cosa distinta es que al trámite de información pública se le denomine de otra manera (Sentencia de 15 de abril de 1988 [antigua] Sala 4ª, Ponente: Martín Martín [Ar. 3074]):

Otro tema o motivo es el referente a la inadecuación o falta de la información pública. Tal objeción es certeramente desvirtuada por la propia sentencia apelada. Lo importante es el contenido del acuerdo de someter el expediente al trámite de información pública (publicado el edicto en el BO de la provincia, documento núm. 75) después de la aprobación inicial y tal como se explicita en el propio edicto o llamamiento, resultando insuficiente a efectos de validez

de la información pública, el dato de la mención del artículo 125 del Reglamento de Planeamiento y que por sí solo tal error (trámite referido a la información o encuesta pública de carácter facultativo y referido a fase previa, etc.) no invalida la información pública por cuanto que el llamamiento fue efectuado en procedimiento abierto de elaboración, después de haberse producido la aprobación inicial y cumpliendo las exigencias que para un válido llamamiento prevé el ART. 41 de la Ley.

Un supuesto de omisión del trámite de información pública que con relativa frecuencia ha sido objeto de atención por parte del Tribunal Supremo (TS) es el previsto en el ART. 18 de la Ley de Expropiación, que ha sido objeto de reiterados pronunciamientos jurisprudenciales. Sirva como ejemplo la Sentencia de 4 de noviembre de 1985 [antigua] Sala 5ª, Ponente: Mateo Lage (Ar. 5445):

La falta de información pública, exigida en el artículo 18 de la Ley de Expropiación Forzosa, que también se alega no puede entenderse implícita en la aprobación del proyecto, al no constar que figure en él la descripción material detallada de los bienes o derechos considerados de necesaria expropiación, todo ello por el juego del artículo anteriormente citado y del 17.2 de la misma Ley, reiterados en los artículos 16 y 17 de su Reglamento, a los que ha de añadirse el 56.1 del mismo, debiendo rechazarse el criterio de la sentencia sobre este extremo que parece partir, para desechar la viabilidad de lo pretendido por el recurrente, de una confusión entre la información pública a que hubieron de someterse los instrumentos de planeamiento del polígono y la exigida en el procedimiento expropiatorio, consecuencia de estimar aquélla de carácter urbanístico la expropiación, así como con la propia del proyecto de desdoblamiento, no refiriéndose el acuerdo declaratorio de la urgente ocupación de los bienes a otra información que la de los Ayuntamientos afectados con respecto a dicho proyecto.

V. PUBLICACIÓN

Tal y como se precisa en ART. 11.1 de la LS, las disposiciones, actos y convenios “deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”. En derecho urbanístico, la publicación constituye un requisito de eficacia de los instrumentos de ordenación, actos y convenios. En torno a esta materia es conveniente establecer la diferencia entre publicidad y publicación y sobre todo determinar cuándo es necesario este requisito de

eficacia. Respecto a esta cuestión, resulta especialmente ilustrativa la STS de 9 de julio de 2001, Sala 3ª, Sección 6ª, Ponente: González Navarro, F.D. Cuarto.C:

a. Lo primero que hay que decir es que, una vez más, la realidad es bastante más compleja de lo que reflejan los textos legales y la dogmática jurídica. Y la realidad nos enseña que el mandato de publicación de las normas legales o reglamentarias, en un diario oficial que establece el artículo 2.1, Código civil, el viejo art. 132 LPA, de 1958, o los artículos 52.1 LRJPA, 24.4 de la Ley del Gobierno, y 70.2 LBRL es expresión de una tendencia hacia una meta no del todo alcanzada. Porque hay casos, lo mismo de normas estatales que de normas locales –también, presumiblemente, de normas regionales– en que la publicación, o bien no existe realmente –porque lo publicado es sólo un mero anuncio de la aprobación de la norma o lo que ha tenido lugar es sólo una mera comunicación a los interesados–, o bien sigue un cauce distinto de la publicación en un diario oficial. De acuerdo a las convicciones jurídicas de nuestro tiempo, nadie se atrevería a negar la *necesidad de que las normas que integran el ordenamiento jurídico puedan ser conocidas*, exacta y fácilmente por sus destinatarios o, si se prefiere y por hablar con mayor precisión, *por aquellos a quienes vinculan*. Pero esto no significa que haya que *admitir también la necesidad de que, siempre y en todo caso, y sin posible solución alternativa, tengan que ser publicadas en un diario oficial*. Entre otras razones, porque lo que *la Constitución garantiza es únicamente la publicidad* de las normas (artículo 9.3) y no el instrumento por medio del cual esa publicidad se haga efectiva. La innegable vecindad semántica de los significantes *publicidad* y *publicación* no debe desorientarnos hasta el extremo de hacernos olvidar el distinto significado que tienen uno y otro, y desde luego *la publicación en un diario oficial no es el único medio de conseguir una publicidad eficaz que es, en definitiva, lo que exige la Constitución*. De esto se trata, pues: de conseguir que la norma jurídica alcance una *publicidad lo suficientemente eficaz como para que la existencia y el contenido de aquélla se hagan notorios a sus destinatarios*. Cuando el artículo 6.1 C. civil dice que “la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento” no está imponiendo la obligación de conocer las leyes, ni condenando a los que ignoran el derecho positivo. Lo que hace es afirmar la voluntad de que el derecho se cumpla [...], y para ello, lo verdaderamente esencial es que ese derecho *pueda ser conocido* por quienes están obligados a aplicarlo. Dicho con otras palabras: lo que de verdad importa es, en primer lugar *que el destinatario de la norma pueda conocer su existencia*; en segundo lugar, *que pueda tener certeza de que su contenido no ha sido alterado*; y, por último, *que pueda entenderla*.

b. Subrayar esto es tanto más necesario en momentos como los actuales en que *padece una inflación normativa* de tal envergadura que se ha podido

afirmar que nuestro sistema jurídico marcha hacia una situación de entropía esto es de desorganización, algo que es perceptible sobre todo en el ordenamiento administrativo, donde ha quebrado el proceso codificador que tanto costó conseguir [...].

Todo esto no quiere decir, ni dice, que la publicación del derecho positivo en un diario oficial no sea conveniente, recomendable y hasta necesario como regla general. Se trata únicamente de relativizar las ventajas –que son desde luego innegables– de esa forma de publicidad

La exigencia de publicación de los instrumentos de ordenación en los diarios oficiales viene impuesta por la naturaleza jurídica de las disposiciones generales (ART. 2 Cc.; 52 LRJPAC, y las normas correspondientes de los Estatutos de Autonomía). Pero el carácter normativo va a tener influencia en el régimen de publicidad (González, 2007, p. 310). Además, tras la publicación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), no basta la publicación de los acuerdos de aprobación definitiva, sino que es necesaria la publicación íntegra de las “Ordenanzas incluidas las normas de los Planes Urbanísticos” (ART. 70.2, LBRL):

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, 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.

El artículo 65 LBRL establece:

1. Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las 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 en el plazo máximo de un mes.
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 contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contando desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad Local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.

4. La administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá también impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción.

Por tanto, las entidades locales deberán remitir a las otras dos administraciones territoriales extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas, y éstas, en los términos establecidos en el ART. 65.2 de la LBRL, pueden formular a la entidad local el requerimiento oportuno que anule el acto que supuestamente infrinja el ordenamiento jurídico.

La publicación deberá efectuarse en el Diario Oficial de la comunidad autónoma, y en la misma se incluirá: acuerdo de aprobación definitiva, normas de los planes e indicación de los recursos admisibles contra el acuerdo de aprobación definitiva, y aunque no se establece plazo para la publicación, deberá realizarse cuanto antes.

VI. BIBLIOGRAFÍA

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Derecho administrativo español. El acto y el procedimiento administrativos*, Eunsa, Pamplona, 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, (dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo*, vol. I, Thomson-Cívitas, Madrid, 2007.

STS DE 15 de enero de 2000, Sección 5ª, Ponente: Enríquez Sancho.

STS DE 11 de noviembre de 1985, Ponente: Sánchez Andrade.

SENTENCIA DE 4 de octubre de 1968, Sala 3ª, Ponente: Bombín Nieto.