Universitat Autònoma de Barcelona

EXÁMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO: ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

José Antonio Eyre de Lorenzo

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons: http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons: http://es.creativecommons.org/blog/licencias/

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license: https://creativecommons.org/licenses/?lang=en

TESIS DOCTORAL

PROGRAMA DE DOCTORADO: DERECHO PÚBLICO GLOBAL

EXÁMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO: ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

José Antonio Eyre de Lorenzo

DEPARTAMENTO

DE

DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS HISTORICOJURÍDICAS

ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

2015

EXÁMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO: ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

"Hace falta cuidar los lugares comunes, los marcos visuales y los hitos urbanos que acrecientan nuestro sentido de pertenencia, nuestra sensación de arraigo, nuestro sentimientos de "estar en casa" dentro de la ciudad que nos contiene y nos une. Es importante que las diferentes partes de una ciudad estén bien integradas y que los habitantes puedan tener una visión de conjunto, en lugar de encerrarse en un barrio privándose de vivir la ciudad entera como un espacio propio compartido por los demás. Toda intervención en el paisaje urbano o rural debería considerar cómo los distintos elementos del lugar conforman un todo que es percibido por los habitantes como un cuadro coherente con su riqueza de significados. Así los otros dejan de ser extraños, y se los puede sentir como parte de un "nosotros" que construimos juntos. Por esta misma razón, tanto en el ambiente urbano como el rural, conviene preservar algunos lugares donde se eviten intervenciones humanas que los modifiquen constantemente".

De la Carta Encíclica "Laudatio Si" del Papa Francisco sobre el cuidado de la casa común publicada en la Ciudad del Vaticano el día 24 de mayo de 2015.

INDICE

ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN GENERAL

PRIMERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO CATEGORÍA GENERAL

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO.-EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN Y ACOTACIÓN DEL OBJETO DE NUESTRO ESTUDIO.

INTRODUCCIÓN

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO, COMO PRINCIPIO Y COMO TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

B) LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

C) LA CONDICIÓN CON LA QUE EL CIUDADANO INTERVIENE EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO SEGUNDO.-LOS DIFERENTES TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

INTRODUCCIÓN

A) LOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

1.-PARTICIPACIÓN ORGÁNICA.

2.-PARTICIPACIÓN FUNCIONAL.

3.-PARTICIPACIÓN COOPERATIVA.

B) OTROS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEÑALADOS POR LA DOCTRINA.

CAPÍTULO TERCERO.-LOS FINES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FUNCIÓN INFORMADORA

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO LEGITIMIDAD AÑADIDA

C) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO CONTROL DE ACTUACIÓN

D) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FUNDAMENTO DE LA EFICACIA EN EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO CUARTO.-LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HASTA NUESTROS DÍAS.

INTRODUCCIÓN

A) DEL RÉGIMEN ABSOLUTISTA AL ESTADO LIBERAL DE DERECHO.

B) DEL ESTADO DE DERECHO LIBERAL AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

C) LA APARICIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO.

SEGUNTA PARTE

EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.

CAPÍTULO SEGUNDO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

INTRODUCCIÓN

A) BREVE REFERENCIA A LA LLAMADA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA CONSTITUCIÓN.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN.

1.-EL ARTÍCULO 23.1 DE LA CONSTITUCIÓN.

2.-EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN.

CAPÍTULO TERCERO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA GENERAL.

INTRODUCCIÓN

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

1.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE PRIMERA GENERACIÓN.

2.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES ESTATALES Y AUTONÓMICAS.

1.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES ESTATALES.

2.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS

C) ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN REGULADORA DE ÁMBITO LOCAL.

CAPÍTULO CUARTO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTAL.

INTRODUCCIÓN

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO MEDIO AMBIENTAL

TERCERA PARTE

LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA COMO PREMISA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN A LA TERCERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO.-EL MARCO LEGAL DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL.

INTRODUCCIÓN

A) NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

B) DERECHO COMPARADO

C) NORMATIVA ESPAÑOLA

D) MODALIDADES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

E) EL DERECHO DE ACCESO A ARCHIVOS Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS

F) BREVE ANALISIS GENERAL DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

G) BREVE REFERENCIA A LAS LEYES DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN AUTONÓMICAS

H) LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LLAMADA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

I) ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

1.-LA PUBLICIDAD ACTIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

2.-EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL.

2.1.-LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN CIUDADANA

2.-2.-EL DERECHO DE ACCESO POR LOS CONCEJALES A LA INFORMACIÓN MUNICIPAL

CAPÍTULO SEGUNDO.-LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

INTRODUCCIÓN

A) FUENTES NORMATIVAS

1.-EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO ESTATAL

2.-LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA

3.-LAS ORDENANZAS MUNICIPALES EN MATERIA DE INFORMACIÓN URBANÍSTICA

B) LA PUBLICACIÓN FORMAL DE LOS PLANES DE URBANISMO COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA SU EFICACIA

C) NATURALEZA JURÍDICA DE LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

D) EL VALOR JURÍDICO DE LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

E) LÍMITES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

CUARTA PARTE

ANALISIS DE LOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO

INTRODUCCIÓN A LA CUARTA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO.-LA PARTICIPACIÓN ORGÁNICA EN EL URBANISMO.

INTRODUCCIÓN

A) LOS CONSEJOS SOCIALES DE LA CIUDAD

B) LOS CONSEJOS ASESORES DE URBANISMO

C) LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS COLABORADORAS

1.-LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN

2.-LAS ASOCIACIONES DE COOPERACIÓN

3.-LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN

CAPÍTULO SEGUNDO.-LA PARTICIPACIÓN FUNCIONAL EN EL URBANISMO.

INTRODUCCIÓN

A) EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y DE SU EVALUACIÓN AMBIENTAL

1.-CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS PLANES

2.-ELEMENTO SUBJETIVO EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

3.-LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD PLANIFICADORA

4.-LA POTESTAD PLANIFICADORA REGLADA Y DISCRECIONAL

5.-TIPOLOGÍA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

6.-CONTENIDO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

7.-EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y ALTERACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

8.-LOS MODOS Y MANERAS DE PARTICIPAR EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

9.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA.

10.-BREVE REFERENCIA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES EN EL DERECHO COMPARADO

11.-LA OMISIÓN DEL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

12.-BREVE CONSIDERACIÓN A LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA NO PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

13.-OBLIGACIÓN DE RESPONDER MOTIVADAMENTE LAS ALEGACIONES FORMULADAS EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA.

B) EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA GESTIÓN DEL URBANISMO.

1.-LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

2.-LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN Y TRAMITACIÓN DE LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN

3.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

4.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS SISTEMÁTICAS

5.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

6.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL LLAMADO URBANISMO CONCERTADO

6.1.-LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

6.2.-EL AGENTE URBANIZADOR

7.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS

8.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS

C) LA ACCIÓN PÚBLICA

1.-SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN PÚBLICA Y LA DENUNCIA.

2.-SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO DE PETICIÓN.

3.-SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN PÚBLICA Y LA ACCIÓN VECINAL.

D) LAS CONSULTAS POPULARES

CAPÍTULO TERCERO.-LA PARTICIPACIÓN COOPERATIVA EN EL URBANISMO

QUINTA PARTE

ANALISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EXISTENTES EN EL ACTUAL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

INTRODUCCIÓN A LA QUINTA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO.-LOS PROBLEMAS

CAPÍTULO SEGUNDO.-LAS SOLUCIONES

A) PLANTEAMIENTO GENERAL

B) ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA COMO MECANISMO DE MEJORA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

C) ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA DEL ACTUAL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ABREVIATURAS

AAVV: Varios autores.

BOA: Boletín Oficial de Andalucía.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOP: Boletín Oficial de la Provincia.

BOPZ: Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española.

CTyBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

DOCM: Diario Oficial de Castilla la Mancha.

DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

EELL: Entidades Locales

EEUU: Estados Unidos de América.

FOIA-EEUU: Freedom of Information Act de Estados Unidos.

FOIA-IRL: Freedom of Information Act de Irlanda.

FOIA-GB: Freedom of Information Act del Reino Unido.

FRAVM: Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid.

ILP: Iniciativa Legislativa Popular.

LAE: Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

LEF: Ley de Expropiación Forzosa de 1954

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa

LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

LTGBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

LOMCE: Ley 8/2013, de 9 de noviembre, para la mejora de la calidad educativa.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

LOREG: Ley Electoral General de 1985.

LRJ-PAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (Texto consolidado).

LRRR: Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

PAU: Programa de Actuación Urbanizadora.

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

PIR: Proyecto de Interés Regional.

POM: Plan de Ordenación Municipal.

PT: Planes Territoriales.

QDL: Cuadernos de Derecho Local.

RAE: Real Academia Española de la Lengua.

RAP: Revista de Administración Pública

RAAP: Revista Aragonesa de Administración Pública

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo

RDLSRU 7/2015: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

REALA: Revista de Estudios de la Administración Local

RGU: Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

ROF: Real Decreto 2568/1986, de 29 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

RVAP: Revista Vasca de Administración Pública.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TC: Tribunal Constitucional.

TIC: Tecnología de la Información y la Comunicación.

TRLS/2008: Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo estatal.

TS: Tribunal Supremo.

UOC: Universitat Oberta de Catalunya

INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente trabajo lleva por título **Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: estado actual de la cuestión y algunas propuestas de mejora**.

La participación ciudadana se aborda aquí desde un prisma integral, es decir tratando la institución desde una óptica general para después adentrarnos en el sector concreto del urbanismo.

Al mismo tiempo, y como no resulta posible hablar de participación sin que se conceda idéntica importancia a la información, es por lo que en este estudio se ha otorgado a la información un protagonismo de carácter especial. En efecto, la información y la participación representan a nuestro parecer algo así como las dos caras de una misma moneda.

Es preciso indicar que la presente investigación no se queda sólo en una simple descripción del instituto de la participación ciudadana, sino que el objetivo es examinarlo desde un punto de vista analítico y crítico.

Escoger este tema como objeto de estudio no ha sido fruto del capricho y/o azar de su autor. Por el contrario los motivos han sido dos: por un lado, el hecho de que durante varios años ha venido ejerciendo como asesor jurídico en materia de urbanismo, circunstancia que me ha permitido conocer de cerca diversos aspectos relacionados con la participación en este sector. De otro lado, el hecho de ser defensor a que la Administración sea más transparente, deliberativa y participativa ha sido también un acicate para llevarlo a cabo.

Pero, al ciudadano, la participación ha de proponerse pero no imponerse. Para ello es necesario que la normativa vaya habilitándola en su triple vertiente como derecho, como principio y como trámite administrativo. Pero también esa misma normativa ha de propiciarla y fomentarla.

En un clima de sostenida crisis de la participación cívica en todos los ámbitos -políticos, sociales, etcétera-, resulta necesario el buscar medidas que la incentiven. Para ello es preciso que el ciudadano observe que se le escucha y atiende, pues de lo contrario no se siente concernido en la toma de decisiones públicas.

El urbanismo es un sector propicio a la participación. El hacer ciudad es una tarea que ha de implicar a todo los ciudadanos y éstos no sólo han de moverse por criterios de interés personal sino también por otros más relacionados con el altruismo y el desinterés[1].

[1] Ver GIL CALVO, E.: **"**Microgobernanza, poder local, inmediatez y mediaciones". Dentro del libro AAVV *Proximidad, participación y ciudadanía: Fundación Kaleidos.* Red Ediciones TREA. Gijón, 2011 pag. 51 quien señala que etimológicamente el significado del concepto de participación cívica supone que "*los ciudadanos se sientan implicados en su ciudad y la tomen a su cargo, involucrándose en su vida pública no en busca de beneficios, sino por propia decisión altruista, desinteresada y gratuita".*

Para poder iniciar los primeros pasos en la elaboración de este trabajo, fue preciso encontrar bibliografía básica que permitiera introducirme en la materia objeto del presente estudio.

Para esta primera aproximación decidí acudir –siempre bajo el inestimable consejo de mi director de tesis Dr. Joan Amenós- a determinadas obras generales que me permitieran obtener una visión panorámica y contextualizada de la participación ciudadana.

En este sentido me fueron de enorme utilidad las siguientes obras: E. García de Enterría y T.R. Fernández: *Curso de Derecho Administrativo I y II*. Editorial Civitas y Thomson-Reuters, Pamplona 2011; E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso: *Lecciones de Derecho urbanístico*. Editorial Civitas, Madrid 1981; M. Sánchez Morón: *La participación del ciudadano en la Administración pública*. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1980; y finalmente F. López Ramón: *Introducción al Derecho Urbanístico*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

Estas obras han servido de nutriente necesario para llevar a cabo el posterior desarrollo de la investigación, a través del análisis de otros trabajos que han guardado una relación más directa con lo que es el objeto de nuestro estudio.

Este trabajo se encuentra enmarcado en un índice cuya estructura básica se compone de cinco partes: una primera dedicada a la "Participación ciudadana como categoría general"; la segunda parte se consagra al "Marco legal de la participación ciudadana"; la tercera, se aborda la "Información como premisa de la participación ciudadana"; en la cuarta parte, se dedica a hacer un "Análisis de los tipos de participación ciudadana en el urbanismo"; y, finalmente, en la quinta parte se viene a tratar del "Análisis de los principales problemas existentes en el actual modelo de participación ciudadana en el urbanismo y algunas propuestas de solución".

La citada estructura obedece a la intención deliberada del autor de ofrecer, en un primer momento, una parte más general y transversal de la institución, para luego ser abordada desde la perspectiva del urbanismo utilizando de eslabón, entre ambas, la importante cuestión de la información administrativa.

Empero, no ha sido propósito de este trabajo el analizar la participación desde dos vertientes claramente diferenciadas -la general y la urbanística- sino que se ha pretendido que ambas estén entremezcladas, porque no se trata de dos compartimentos estancos.

En efecto, el marco legal general y sectorial viene a yuxtaponerse y mezclarse cuando se trata de determinar y aplicar la normativa al supuesto concreto.

En la parte que consideramos como más general lo que se busca es acotar el concepto de participación ciudadana, observar según la doctrina los diferentes tipos de participación ciudadana, sus fines y, finalmente, su origen y evolución histórica al ser esta institución tal y como la conocemos fruto de una conquista social.

Se considera de suma importancia la información administrativa. Consideramos que la participación que no sea informada carece de sentido. Por ello es necesario poner en valor que los ciudadanos adquieran la información suficiente para poder llevar a cabo con eficacia los procesos participativos. Que duda cabe que la normativa reciente ha mejorado en este aspecto a través de los nuevos mecanismos legales habilitados para potenciar la transparencia en la actividad de los organismos públicos.

Al querer adentrarnos en el urbanismo, se ha considerado de importancia el abordar primero los distintos tipos de participación ciudadana en aquél sector. Para ello hemos seguido el mismo criterio clasificatorio que se adoptó cuando tratamos la misma cuestión pero a nivel general.

En efecto, se vuelve a utilizar la triple clasificación del Profesor García de Enterría de los tipos de participación en orgánica, funcional y cooperativa. En el urbanismo, la que adquiere mayor importancia es la participación funcional pues entre ellas se encuentra el trámite de información pública. Un trámite participativo inserto en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, gestión y evaluación ambiental.

He querido abordar la participación funcional en el ámbito urbanístico tanto en lo referente a la elaboración y aprobación de los instrumentos de de ordenación urbanística como de gestión.

Es necesario partir de la base de que, en todo procedimiento urbanístico en que exista un trámite de información pública se concede la posibilidad de que cualquier ciudadano, sea interesado o no, pueda participar. Y aquí lo mismo da que se trate de aprobar un plan que de un proyecto de reparcelación.

Si el ordenamiento urbanístico hubiera querido arbitrar una solución distinta en lo tocante a la legitimación para participar en el planeamiento frente a la gestión, tenía una herramienta más adecuada para ello: por un lado, el uso del trámite de información pública en la elaboración del planeamiento y, por otro, el trámite de audiencia de los interesados para la gestión. Y, en cambio, no ha sido así.

Es verdad que en cuando se elaboran y aprueban los proyectos de reparcelación suelen intervenir sólo los propietarios de la unidad de actuación objeto de proyecto; o bien, todo lo más, aquellos ciudadanos que son propietarios de una finca colindante de aquella unidad y que pueden verse afectados en sus derechos.

Pero la ley es clara y no admite distingos (“ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemos”). Insisto, tanto en la elaboración y aprobación de los planes como de la gestión existe un trámite de información pública que otorga una legitimación amplia para que cualquier ciudadano pueda intervenir y dar su opinión sobre los respectivos instrumentos.

Por tanto, me parecería de todo punto insuficiente, en un estudio jurídico, el abordar sólo la participación ciudadana en la elaboración y aprobación del planeamiento y

prescindir por completo de la gestión urbanística pues, con independencia de que en la gestión lo habitual es que sólo participen los propietarios concernidos y/o los interesados no propietarios, el ordenamiento jurídico permite ampliar la participación a cualquier ciudadano con la misma generosidad que cuando se trata de aprobar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Ello hace que en este trabajo de investigación se tenga en cuenta ambas cuestiones. En el ámbito del planeamiento a través de los distintos tipos de planes y en el ámbito de la gestión a través de los distintos sistemas de actuación urbanística.

Asimismo, en el ámbito de la participación funcional se ponen de relieve la llamada acción pública y las consultas populares como mecanismos para, respectivamente, salvaguardar la legalidad y para que los ciudadanos puedan participar en los grandes proyectos urbanísticos de la ciudad.

Finalmente, como colofón a nuestro estudio, creemos necesario que se adopten una serie de medidas tendentes a mejorar la participación ciudadana en el ámbito del urbanismo. En efecto, existen algunas disfunciones en el actual sistema que obligan a que las instituciones adopten una serie de medidas –no sólo normativas- que propicien y fomenten eficazmente la participación.

PRIMERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO CATEGORÍA GENERAL

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE

El presente trabajo, aunque tenga por objeto el estudio de la participación ciudadana en el urbanismo, es necesario que empiece por abordar el estudio de la participación como categoría general.

Es de todo punto lógico que conozcamos primero las bases generales y comunes sobre las que se asienta para que una vez hayamos alcanzado ese objetivo podamos adentrarnos en el estudio de las especificidades en el ámbito del urbanismo.

Según el diccionario de la RAE[2], se designa el término participación (proveniente de la palabra latina *participatio*) como la "acción y efecto de participar". Si, a su vez, acudimos al citado diccionario y buscamos el verbo participar (del latín *participare*) son admitidas varias acepciones, cada una de las cuales de interés para el objeto de nuestro estudio.

En efecto, del verbo participar se señala lo siguiente: "1. Dicho de una persona: tomar parte en algo. 2. Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc. que otra persona. Participar de sus pareceres y 3. Dar parte, noticiar, comunicar".

En esta parte más general, lo primero que resulta necesario es clarificar y determinar lo que aquí entendemos por participación ciudadana.

Esta labor se quiere desarrollar en los siguientes capítulos: en el primero (1) se hace referencia al concepto de participación y se pretende fijar los contornos de la institución que nos ocupa para distinguirla de otras figuras jurídicas. En el segundo (2) se desarrollan los distintos tipos de participación siguiendo la criteriología de un señalado autor, si bien también se hace alusión a otras clasificaciones expuestas por la doctrina que ha tratado la cuestión. En el tercero (3) nos adentramos en los fines de la participación ciudadana, pues es necesario dar una explicación plausible de los diferentes motivos por los que el ciudadano es invitado a intervenir en la toma de decisiones. Y, finalmente, en el cuarto (4) nos parece de todo punto necesario hacer un recorrido histórico de la institución, circunstancia que nos permitirá conocer sus orígenes así como su desarrollo posterior hasta alcanzar su actual configuración jurídica.

[2] Los datos se han obtenido de la web de la Real Academia de la Lengua Española (RAE). Todas las indicadas acepciones -tanto del término participación como del verbo participar- las podemos recoger y poner en valor considerando que, como veremos, buena parte de nuestro estudio irá destinado a analizar el modo y manera en que los ciudadanos pueden tomar parte en la elaboración de los planes, así como en la gestión de los mismos. Pero también tendremos la oportunidad de ver como la acción de participar se canaliza a través de dar parte y comunicar a la Administración competente datos, observaciones, quejas, etc. de relieve urbanístico.

CAPÍTULO PRIMERO.-EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN Y ACOTACIÓN DEL OBJETO DE NUESTRO ESTUDIO.

INTRODUCCIÓN

Como se ha indicado, en este primer capítulo se trata de analizar el concepto de participación ciudadana así como señalar sus contornos más concretos que nos permitan configurar con precisión la institución que estudiamos.

Por lo pronto, el *nomen iuris* que identifica la figura que nos ocupa es variado. Se pueden utilizar de manera indistinta los términos participación administrativa, participación social, democracia participativa, participación cívica y, finalmente, participación ciudadana que es el término que más asiduamente utilizaremos en este trabajo.

En este apartado relativo a la conceptuación resulta necesario precisar *prima facie* que la participación ciudadana, en relación con el ordenamiento jurídico que la regula, se puede observar desde tres vertientes: es decir, como derecho que le asiste a todo ciudadano a intervenir en determinadas circunstancias; como principio informador del actuar de la Administración y, finalmente, como trámite existente en el seno del procedimiento (A).

La amplitud con la que es posible acoger y abordar el fenómeno de la participación obliga a todo investigador a tener que acotar el objeto de nuestro estudio.

En cuanto a una primera labor de acotación, es preciso distinguir la participación ciudadana en el funcionamiento de la Administración pública de la llamada participación política que se materializa, por ejemplo, en el seno de unas elecciones generales (B)[3].

En segundo lugar, es preciso estudiar la condición con la que actúa el ciudadano que participa y se relaciona con los poderes públicos pues, en un principio, lo puede llegar hacer *prima facie* movido por un interés propio y egoísta y/o bien también por un interés más general (C).

A continuación tratamos de abordar estas tres cuestiones.

[3] Desde una perspectiva más sociológica esta distinción es la que viene a desarrollar en su trabajo J. BORJA: *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Alianza Editorial. Madrid, 2013, pag. 54 quien señala que "La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Existe otro espacio, el de la sociedad política, expresión mejor que la sociedad civil, que es el que crean y ocupan todas las organizaciones y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas, que exige responsabilidades a las administraciones y empresas, ofrece alternativas y cooperación para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo".

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO, COMO PRINCIPIO Y COMO TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

Recoger en una sola definición lo que es la participación ciudadana es una labor que entraña dificultad. Con la misma dificultad *mutatis mutandi* ha llegado a encontrarse la doctrina cuando ha tratado de encerrar en un solo concepto el Derecho administrativo, pues al considerarse también un producto de formación histórica en constante evolución, y acomodación a las nuevas necesidades, resulta muy complicado definirlo con arreglo a un solo criterio[4].

A pesar de su laconismo y abstracción conceptual, nos parece que la definición de CASTELLÁ[5] resulta, a nuestro juicio, de las más atinadas cuando viene a señalar que participar significa concurrir en el proceso de adopción de determinadas decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos[6].

Más allá de dicha definición, la mayoría de los autores han tratado de evitar la elaboración de un concepto único y definitivo para, en cambio, centrar su estudio en otras cuestiones como -por ejemplo las distintas técnicas y modalidades de participación ciudadana, etc.- que permitan facilitar su comprensión.

Al menos podemos afirmar que la participación ciudadana se caracteriza por tratarse de un derecho, de un principio y de un trámite administrativo.

En cuanto a que la participación es un derecho público subjetivo que el ordenamiento jurídico otorga al ciudadano para colaborar con la Administración en la toma de decisiones es una cuestión indudable. Así lo establece, a título de ejemplo, el artículo 18.1. b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (acrónimo LBRL) al señalar:

"Son derechos y deberes de los vecinos: b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal".

---

[4] Ver MUÑOZ MACHADO, S.: "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración". Revista de Administración Pública (RAP), número 84 Septiembre- Diciembre 1977 que indica: "Pues bien, la ya larga historia de la búsqueda de un criterio único con arreglo al cual definir el Derecho administrativo, es a la vez la pequeña historia de sucesivas frustraciones, los intentos y construcciones doctrinales han sido muy variados…". Pág.520.

[5] Ver CASTELLA ADREU, J.M.: *Los Derechos Constitucionales de participación política en la Administración*. Cedecs Editorial. Barcelona, 2001. Pág. 39.

[6] Una definición tan generalista de la participación, como la que en este trabajo acogemos, ha sido criticada por autores como CASTEL GAYÁN, S.: "El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa". Revista Vasca de Administración Pública. Número especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014. Pág. 853. Señala que "Este concepto adolece de un cierto carácter simplista y excesivamente amplio" pues puede llegar a conducir a cualquier intervención en los asuntos públicos sin delimitar el objeto real de la norma. Frente a esta crítica hay que decir que nos acogemos a esa amplitud conceptual precisamente para integrar todas las manifestaciones de participación ciudadana.

Al mismo tiempo, la participación ciudadana es un principio ordenador e inspirador del actuar de la Administración. Este es el sentido que hay que darle al artículo 9.2 de la Constitución al indicar que corresponde a los poderes públicos el facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural y social.

El efecto inspirador de la participación ciudadana en el actuar de la Administración queda en cierta manera reflejado en el artículo 30.2 de la Ley 22/1998, de 29 de diciembre sobre la Carta Municipal de Barcelona al señalar que dicha participación ciudadana "*informa el conjunto de la Carta Municipal*" que es tanto como reconocer que estamos ante un principio ordenador del municipio barcelonés.

Finalmente, la participación ciudadana es un trámite administrativo, pues en el artículo 105.1 a) de la Constitución se señala que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, "*en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*".

El trámite administrativo por excelencia, abierto a la participación ciudadana, es el denominado de información pública. Es un trámite que invita a cualquier ciudadano a poder intervenir en el procedimiento administrativo y para ello conviene distinguirlo del llamado trámite o principio de audiencia que es aquel que permite el ejercicio a la defensa contradictoria de las partes o interesados en los procedimientos.

B) LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es importante terminar por esclarecer la distinción entre la participación en el ámbito político frente a lo que, en todo momento, hemos dado en llamar la participación ciudadana.

En el apartado de este trabajo relativo al origen y evolución histórica tendremos ocasión de observar con más detenimiento como, en primer lugar, surge desde un punto de vista cronológico la democracia representativa y, en segundo lugar, la participación de los particulares en la vida administrativa.

El principio democrático sólo se manifestará inicialmente en el Estado liberal de derecho a través de la llamada democracia representativa o política –con un alcance en principio limitado o *censitario*- de suerte que la voz del administrado tan sólo se expresará a través del voto periódico en unas elecciones generales[7].

La Administración tuvo en sus comienzos el limitado papel de ser mero brazo ejecutor de la Ley, expresión ésta de la voluntad popular. Para ello era necesaria la existencia de

[7] Y es que como señala GARCIA DE ENTERRÍA, E.: "La democracia y el lugar de la ley". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 92, Año 1996. Pág. 610: "La idea democrática ha sido en Occidente una creación de las dos grandes revoluciones del siglo XVIII, la americana y la francesa. Ésta tuvo que enfrentarse, desde el momento mismo de su aparición, con la coalición de todos los poderes tradicionales, que certeramente vieron en esa Revolución su enemigo mortal".

una “Administración autocrática” (según certera expresión de MERKL) que asegurase la unidad y disciplina en la ejecución de la Ley general y común.

La crítica a este modelo burocrático y weberiano de administrar -considerada por otro lado como la quintaesencia de la racionalidad del mando- hará que se pongan de relieve las múltiples fallas en el sistema, en forma de corrupciones y disfunciones en dicho mando, que hará que éste se tambalee.

En el siglo XX, tras la primera posguerra, la Administración dejará de ser un mero garantizador del orden público para pasar a ser una prestadora activa de servicios[8].

Y es que, con el nacimiento del Estado social, se logra implantar un sistema de participación ciudadana en la que, a partir de entonces, va a ser llamado y oído con mayor frecuencia al ciudadano, porque la Administración en general va a querer buscar una mayor eficacia así como una mayor legitimación a través de conformar, lo mayor posible, su actuación con el designio del ciudadano[9].

Nuestro trabajo se va a centrar en el estudio de la participación ciudadana en la Administración pública (con especial mención en el ámbito del urbanismo). Y, por tanto, dejamos al margen la participación representativa, materia propia del Derecho constitucional y, al mismo tiempo, fuera de lo que sería el alcance de nuestro trabajo[10].

[8] Para tratar de explicar el cambio, operado a principios del siglo XX, del modelo y paradigma de la Administración pública, fraguado en el seno de un nuevo Estado social, nadie mejor que acudir a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”. Artículo publicado en el *Libro-Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Editorial Civitas. Madrid, 1989, Pág. 440: “La Administración de este “Estado social” deja de ver, por fuerza, en la orden y mandato autoritario su instrumento por excelencia y busca esa eficacia que es su norte en el convencimiento suasorio de los ciudadanos, bien mediante campañas pedagógicas, bien la oferta mediante estímulos (subvenciones, beneficios de toda clase, etc.) capaces de mover libremente las voluntades de los particulares; esta tendencia llega, finalmente, hasta la búsqueda de acuerdos y conciertos libremente negociados con los privados, algo precisamente nuevo, en el alcance sistemático con que se realiza y en sus contenidos, en el instrumento del poder administrativo, que pasa de ser un imperante situado sobre los ciudadanos a ser un partenaire de su propio nivel, que busca y negocia sus acuerdos, libremente adoptados”.

[9] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. señala en su citado trabajo “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa” la época en que la doctrina empieza a reconocer la figura de la participación ciudadana. En efecto, indica que como construcción doctrinal “Puede señalarse una fecha precisa en la que todas estas corrientes concluyen por destacar el tema nuevo de una participación ciudadana en las tareas administrativas, 1930, fecha en la que aparece la primera monografía que conozco sobre el tema, la de Bernard GENY, La collaboration des particuliers avec l´Administration, una tesis doctoral de la Universidad de Nancy en su origen; la 12 ed. del Precis de Droit Administratif de Maurice HAURIOU de 1933 preparada por su hijo André, quizá por vez primera, la figura de una teoría general del Derecho Administrativo”.

[10] Además, como también ha dejado señalado, GARCIA DE ENTERRÍA, E.: “La democracia y el lugar de la ley”. Obra citada ut supra. Pág. 611: “Sería un error reducir la democracia a unas determinadas prácticas electorales. La democracia postula inexorablemente una determinada organización del Derecho y de sus instituciones centrales”.

C) LA CONDICIÓN CON LA QUE EL CIUDADANO INTERVIENE EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez hemos precisado que la participación que nos interesa es la administrativa y no la participación política, ahora es conveniente dar un paso más en la tarea de fijar el contorno de la institución por medio del análisis de su elemento subjetivo.

Cuando se trata en general de un procedimiento administrativo en el que se abre un trámite participativo (llamado de información pública), en un principio el ciudadano interviene defendiendo el orden jurídico en general.

En cambio, no se considera participación ciudadana cuando el ciudadano se relaciona con la Administración y lo hace en su condición de titular de derechos e intereses propios en el seno de un procedimiento concreto.

Esto que es difícil entenderlo en el plano práctico -pues en puridad un ciudadano cuando lucha por defender su derecho al mismo tiempo defiende el orden jurídico general y también cuando actúa como miembro de la comunidad es evidente que con frecuencia también le mueve un interés singular- no lo es tanto en el estricto ámbito teoríco-jurídico.

A mi juicio, lo importante a destacar de la relación entre un ciudadano y la Administración es el grado y/o intensidad de esa relación. Y esa intensidad la ofrece la existencia o no de un título jurídico que la avale. Es claro que la relación de bilateralidad es más intensa cuando –v.gr.- un ciudadano es un sujeto pasivo en la relación tributaria, infractor en un expediente sancionador, cuando es funcionario, en las relaciones de especial sujeción (concesiones), cuando se encuentra ante un expediente con el derecho subjetivo a intervenir y recurrir, etc.

Pero la intensidad de la relación se rebaja cuando el ciudadano actúa en su condición de mero miembro activo de la ciudad: vecino, usuario de un determinado servicio, miembro de un sector profesional, o como simple afectado por un interés general.

La intervención del ciudadano en la Administración cuando es de carácter prevalentemente bilateral, y bajo un titulo jurídico, es lo que la doctrina ha dado en llamar intervención *"uti singulis"*. En cambio, la intervención del ciudadano como miembro activo de la comunidad o como simple afectado por el interés general se denomina intervención *"uti cives"*.

Llegados a este punto es conveniente precisar que las relaciones, prevalentemente basadas en un título jurídico, entre los ciudadanos y la Administración –*uti singuli*- no pueden ser objeto de análisis desde la perspectiva de la participación ciudadana, sino que más bien pertenecerían al ámbito del estudio de la regulación jurídica de dicho título (tributario, contratación pública, etcétera).

En cambio, sí entra dentro del objeto de nuestro estudio cuando lo que analizamos es la posición del particular como portador de un interés prevalentemente general, en tanto que miembro activo de la comunidad en relación con la Administración –*uti cives*-[11].

La simple condición de ciudadano, sin más título, es la que determina que la relación entre Administración y administrado se considere *uti cives.*

Por otro lado, además de la mencionada dicotomía entre interés particular e interés general hay que hacer también una diferencia entre el interés individual, el colectivo y el difuso.

Se entiende por interés individual el que pertenece a un solo individuo, por su parte el colectivo es aquel que pertenece una pluralidad determinada de individuos. En cambio, la principal característica del interés difuso es precisamente la inexistencia de una concreción subjetiva de los afectados.

En efecto, aludimos aquí al grado de división y concreción de los intereses en juego. Dejando al margen el interés individual, la doctrina se ha preocupado por definir el interés colectivo como un interés indivisible y que afecta a una pluralidad determinada de individuos. Mientras que el interés difuso se caracteriza por la indeterminación de los afectados[12].

La distinción aquí entre el interés individual, colectivo e interés difuso la considero importante porque no se puede confundir con el interés singular ni con el interés general, cuya distinción hicimos referencia con anterioridad.

---

[11] A este respecto señalan GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Civitas y Thomson Reuters. 12ª Edición. Año 211. págs. 86 y 87 que: "la distinción no es difícil, atendiendo al título en que respectivamente una y otra actuación se apoyan: un título jurídico singular y específico en el primer caso, un status general en el segundo derivado de su simple condición de ciudadano (o, en su caso, "círculos de interés" más estrictos, pero siempre genéricos: vecinos, usuario, profesional, experto comerciante, etc.)".

[12] Uno de los autores que más ha trabajado la cuestión es CARBONELL PORRAS, E.: "Aproximación a los conceptos de interés colectivo y difuso en Derecho administrativo español". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 159, julio-septiembre 2013. Pág. 111. La citada autora señala la dificultad en la distinción y como muestra aporta la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1992 (RJ 1992, 4672) en la que define el interés colectivo como "un interés indivisible correspondiente al grupo en su conjunto y, por tanto, no susceptible de fraccionamiento entre sus miembros y como un interés que, aunque pueda ser divisible, lo es de manera refleja en sus consecuencias, que han de ser objeto de la oportuna individualización, pero no en su propia configuración general. De ahí la complejidad de la distinción".
Por otro lado, la citada autora hace un repaso de las diferentes corrientes doctrinales sobre la distinción entre los intereses colectivos y los difusos. En aras de una mayor concreción, nos acogemos a la distinción que expone sobre una de esas corrientes (la defendida por SÁNCHEZ MORÓN y GONZÁLEZ CANO), en virtud de la cual "se refiere al interés colectivo como un interés que pertenece a una pluralidad determinada de individuos (es decir, una comunidad de intereses o un interés supraindividual) y se diferencia del interés difuso, no por el dato objetivo del interés, "del tipo de interés", sino del grado de subjetivación del mismo; en cualquier momento cualquier interés,…..puede ser colectivo o difuso, dependiendo de la concreción subjetiva de los afectados, es decir, de la existencia o no de una comunidad unificada en cuanto a sus componentes".

De tal manera que tanto un solo individuo como una pluralidad determinada o indeterminada de individuos pueden defender tanto intereses *uti singuli* como *uti cives.*

Ahora no nos estamos refiriendo tanto al tipo de interés –particular o general- como de su subjetivación –un individuo, un colectivo concreto u otro indeterminado-. En efecto, el tipo de interés particular se corresponde la figura del interesado en el procedimiento administrativo (artículo 31 LRJ-PAC), es decir, aquellos que promueven el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos y aquellos cuyos intereses pueden resultar afectados por la resolución, etc.

En cambio, cuando hablamos del grado de subjetivación, nos estamos refiriendo no tanto a la cualidad –persona con interés legítimo en el procedimiento- como en lo tocante al *quantum* de personas que pueden llegar a ser participes: individuo, colectivo determinado y/o indeterminado o difuso.

La distinción entre el interesado del citado artículo 31 de la LRJ-PAC y el simple participe se corresponde, respectivamente, con la distinción referenciada entre la persona que ostenta en dicho procedimiento un derecho *uti singulis* de aquella otra que ostenta un derecho *uti cives*.

La cualidad de interesado en el procedimiento le confiere –solamente a él- la posibilidad de poder intervenir en el trámite de audiencia. En cambio, al que simplemente va a ser participe en el procedimiento sólo estará facultado para intervenir en el trámite de información pública. Un trámite de información pública que la ley de procedimiento común señala que podrá acordarse si la naturaleza del procedimiento lo requiriese (artículo 86.1 LRJ-PAC).

Al mismo tiempo, el hecho de participar en el trámite de información pública no le confiere a dicho participe el convertirse en interesado sino que solamente tendrá el derecho a que la Administración le dé una respuesta razonada a sus alegaciones. Respuesta que puede ser común cuando son sustancialmente iguales las alegaciones ofrecidas por varios participes.

Sin embargo, a mi juicio nada impide que el interesado pueda también, si lo estima oportuno, intervenir en el trámite de información pública pues la ley (artículo 86.2 LRJ-PAC) no excluye tal posibilidad al señalar que el trámite se anunciará en los Boletines correspondientes, "a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde".

De hecho el interesado está facultado para, si lo estima oportuno, no querer intervenir en el trámite de audiencia y si en cambio hacerlo en el de información pública. O viceversa.

Con lo cual, ya podemos decir que la particularidad que ofrece el trámite de información pública es que es abierta a que cualquier persona -interesado o no- pueda participar en dicho trámite.

Resulta obvio que los trámites de audiencia e información pública tienen una finalidad y alcance diferentes. El de audiencia es un trámite cerrado al que sólo pueden acceder los interesados en el procedimiento y se enmarca en los principios de defensa y contradicción de las partes en presencia. Por su parte, la información pública es un trámite procedimental de participación ciudadana universal y destinado a permitir que la Administración pueda adoptar una decisión con acierto y de acuerdo a la legalidad.

Un ejemplo aplicable a los intereses colectivos y difusos también se encuentran, por ejemplo, en lo tocante a aquel tipo de participación consistente en la creación de órganos auxiliares de la Administración –denominada *participación orgánica*- en donde veremos que podrán estar constituidos por propietarios (las Entidades Urbanísticas colaboradoras) o bien por una pléyade de representantes de sindicatos y organizaciones empresariales, asociaciones de consumidores y usuarios, organizaciones agrarias, etc. (Consejo Asesor de Medio Ambiente).

Por otro lado, y ya trasladándonos directamente al ámbito urbanístico, resultan interesantes las tres vías o categorías de participación elaboradas, también desde la perspectiva del ciudadano, por ORDUÑA[13] entre participación *uti cives*, participación *uti dominus* y participación *uti gestor.*

Sobre la participación *uti cives* ya se ha indicado más arriba que se trata de aquella que se predica de todos y cada uno de los ciudadanos en sentido genérico con independencia de que sean o no titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos. En definitiva, se trataría de toda participación que pueda ejercer cualquier ciudadano en su condición de mero destinatario de una concreta ordenación urbanística que va a incidir en su calidad de vida y entorno.

En lo tocante a la llamada participación *uti dominus* no se refiere tanto a los que pueden ejercer los ciudadanos en sentido abstracto como miembros de la comunidad política, sino en su condición de propietarios directamente afectados por la elaboración del Plan.

Y en cuanto a la llamada participación *uti gestor* que tiene lugar cuando unos determinados ciudadanos que son propietarios o no de un ámbito asumen la función de gestores en la formación o ejecución de los planes de urbanismo.

Finalmente, y como también trataremos de ver más adelante con cierto detenimiento, tenemos la figura de las consultas populares. Y no queremos dejar de lado lo señalado por el Tribunal Constitucional en la reciente Sentencia de 25 de febrero de 2015 en la que se declaran determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 24 de septiembre de consultas y tipos de participación.

En concreto y a los afectos que aquí nos interesan ahora, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional la competencia que se atribuye la Comunidad Autónoma de

[13] Ver ORDUÑA PRADA, E.: "La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanos según la jurisprudencia". Artículo publicado en la Revista de Estudios de la Administración Local (REALA). Número 294-295 (Enero-agosto, 2004) págs. 317-318.

Cataluña en orden a poder celebrar consultas populares vía referéndum pues tal atribución invade la competencia estatal que señala al respecto la Constitución.

El TC al explicar el distingo, dentro del género consultas populares, entre consulta popular referendarias de carácter político y consultas populares no referendarias de carácter administrativo señala que frente a las formulas de participación política, en las que se interviene en cuanto ciudadano (*uti cives*), en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole *(uti socius).*

CAPÍTULO SEGUNDO.-LOS DIFERENTES TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso de acotamiento y determinación del objeto de nuestro estudio, resulta clarificador el analizar los diferentes tipos de participación ciudadana.

El estudio de esta clasificación tiene, por eso mismo, la utilidad de ofrecer un paso más en esa labor de delimitación que nos hemos propuesto en este apartado del trabajo.

En efecto la participación ciudadana, frente a la política, es lo primero que nos hemos propuesto esclarecer. Lo segundo, la participación del ciudadano como simple miembro de la comunidad frente a la llamada participación *uti singuli.*

Y a continuación, desde el prisma de la Administración tenemos los diferentes tipos de participación ciudadana con arreglo a los cuales se pretende ofrecer una visión de conjunto.

En este capítulo lo elaboraremos en dos partes. En la primera nos adentraremos en la clasificación de los tipos de participación ciudadana recogida por la mejor doctrina (A)[14]. En la segunda, recogeremos otras opiniones y criterios clasificatorios elaborados dentro de una perspectiva diferente (B).

A) LOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se señalan, ahora desde el prisma de la Administración, los siguientes tipos de participación ciudadana.

[14] En efecto quien, a nuestro juicio, ha tratado con mayor claridad la cuestión de los tipos de participación ciudadana ha sido, sin duda alguna, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Este autor tuvo oportunidad de estudiar, con cierta profundidad, el tema en sendos trabajos. El primero lleva por título "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa" dentro del trabajo colectivo *Libro-Homenaje al Prof. José Luis Villar Palasí*, ya citado ut supra. Y el segundo, en colaboración, está incluido dentro del capítulo correspondiente del "*Curso de Derecho Administrativo II"*, del que también hemos dado cuenta ut-supra.

1. PARTICIPACIÓN ORGÁNICA

Se trata de aquella en virtud de la cual el ciudadano -en cuanto tal y no funcionario ni político- participa a través de su incorporación, y formando parte, como miembro de los órganos que existen al efecto (ad hoc) dentro de la propia estructura de la Administración.

Aquí debemos de distinguir la participación en una Corporación pública de la participación ciudadana en el seno de una Administración institucional o burocrática.

En efecto, una Corporación pública no es más que una administración pública creada –en uso de la técnica llamada auto-administración-, por un conjunto determinado de personas (*universitas personarum*) para un objetivo común y para la defensa de unos determinados intereses.

En la Corporación pública, la participación se materializa cuando sus miembros (y tan sólo sus miembros) adoptan las decisiones con arreglo a su normativa interna: verbigracia, elección de representantes, participación en sus asambleas periódicas, etc.

A su vez, los representantes elegidos actúan en nombre de la corporación a nivel externo para la defensa de los intereses del colectivo al que representan, y de acuerdo a la finalidad con la que fueron creadas.

A fin de cuentas, son los propios administrados quien utilizan la formula o técnica de la *auto-organización*. Estas Corporaciones públicas pueden ser de base territorial -las Corporaciones locales-, o bien de base sectorial –los Colegios profesionales-.

En cambio, la participación en los órganos de una Administración no corporativa es diferente. Aquí el ciudadano actúa como un mero colaborador en la organización y funcionamiento de la Administración, pero ni constituye la Administración entera, ni tan siquiera una parte predominante, así como tampoco la han de sostener económicamente.

Como ejemplo de éstas últimas tenemos las llamadas entidades administrativas colaboradoras -en el ámbito del urbanismo, las juntas de compensación, asociaciones de cooperación, de conservación- asociaciones de consumidores y usuarios, los consejos sociales en las Universidades, etc.

Otros supuestos de participación orgánica, serían los casos en que intervienen los expertos en determinados órganos administrativos tanto de manera permanente como ocasionalmente (los Jurados provinciales de expropiación, la Comisión general de codificación -estatal y autonómico-, etc.).

2. PARTICIPACIÓN FUNCIONAL

A diferencia de la participación orgánica, en la participación funcional el ciudadano actúa aislada y esporádicamente en el desempeño de funciones administrativas, en el

bien entendido de aquí no pierde su posición privada ni se incorpora a ningún órgano de la Administración.

Es supuesto de participación funcional el trámite de información pública, que es aquel que se utiliza en los procedimientos de aprobación y modificación de las normas reglamentarias, planes de urbanismo, etc.

La normativa obliga a la administración a celebrar un trámite participativo consistente en llamar a los ciudadanos para que den su opinión sobre el proyecto sometido a información pública.

Por lo que más adelante veremos, este trámite de información pública adquiere sumo relieve en el ámbito del urbanismo y, por ello le daremos en su momento la importancia que merece. Por lo pronto, indicar que este trámite es reconocido en los procedimientos de aprobación de los distintos planes de urbanismo, proyectos de gestión y medioambientales.

Con carácter general se encuentra regulado en el artículo 86 de la Ley 30/1992 LRJ-PAC.

Otro ejemplo de participación funcional se encuentra en las denuncias (denuncia-deber y denuncia-facultad) establecidas con carácter general en el artículo 69.1 de la Ley 30/1992 LRJ-PAC.

También se encuadrarían en esta modalidad participativa, las llamadas peticiones o propuestas siempre que no supongan el ejercicio de derechos o reclamaciones (artículo 29 de la Constitución[15] en cuyo desarrollo se encuentra la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre del derecho de petición).

Asimismo se incluye aquí la llamada acción popular -o acción pública- para la defensa de la legalidad urbanística, el patrimonio histórico, en materia de protección de las costas o del medio ambiente.

Y finalmente tenemos, como participación funcional, las consultas populares.

3. PARTICIPACIÓN COOPERATIVA

En este tipo de participación, el ciudadano actúa como sujeto privado que, ni se integra en la organización administrativa ni realiza funciones materialmente públicas, sino desempeña una actividad enteramente privada.

El ejemplo genérico de este tipo de participación lo tenemos en aquellos supuestos en que la Administración llama al ciudadano y/o empresas o entidades con el fin de

[15] Ver el artículo 29 de la Constitución de 1978: "1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, y en la forma y con los efectos que determine la Ley. 2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

colaborar, por ejemplo, en el desarrollo promocional de una zona concreta. Y lo realiza haciendo uso de incentivos.

Quizás en donde queda más patente el tipo de participación cooperativa es cuando el mencionado llamamiento a la colaboración se realiza a través de la formación de instrumentos como las Asociaciones varias (de vecinos, etc.), Fundaciones, las entidades del llamado tercer sector, ONGS, etc.

A este respecto el artículo 2.1 de la reciente Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social señala: "1.Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social".

Señalar que este tipo de participación ciudadana se encuentra muy cercana a lo que JORDANA DE POZAS[16] precursoramente denominó actividad administrativa de fomento.

B) OTROS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEÑALADOS POR LA DOCTRINA.

Junto a los tipos de participación que hemos visto con anterioridad -que ya se adelanta que van a servir de guía y pauta cuando tratemos la cuestión en el ámbito urbanístico-, resulta además interesante ofrecer otras opiniones de determinados autores que han encarado también la cuestión desde otra perspectiva.

Se empieza por decir que esas otras clasificaciones de los tipos participativos en modo alguno contradicen lo ya visto en el anterior apartado.

Tampoco se pretende hacer aquí un acopio exhaustivo de toda la doctrina que ha tratado el tema, pues tal tarea revestiría además escaso interés en el presente estudio.

En definitiva, el objetivo es ofrecer otras opiniones que permitan ser complemento a la clasificación que hemos dado con anterioridad y que, desde una vertiente diferente, permitan arrojar mayor claridad a la cuestión que ahora nos ocupa.

En concreto me ha parecido interesante traer aquí a colación a dos concretas opiniones de los tipos de participación ciudadana, pues de alguna manera cada una ofrece ciertas peculiaridades desde el punto de vista de la estructura clasificatoria.

En primer lugar tenemos a BALLESTEROS[17] quien, bajo su particular visión, estableció hace un tiempo una triple distinción de los tipos de participación ciudadana, a

[16] Ver JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo". Artículo publicado en la Revista de Estudios Políticos. Nº 48. Madrid, 1949.

saber: participación individual, participación a través de asociaciones vecinales y, finalmente, participación por medio de entidades administrativas.

En cuanto a la participación individual es, como su nombre indica, aquella que realiza el ciudadano a título individual. El autor nos refiere en su estudio que dicha participación puede realizarse por medio de su asistencia, por ejemplo, a las sesiones de los Plenos que se celebran en los Ayuntamientos.

Estos Plenos suelen estar abiertos al público. Para poder ofrecer una mayor difusión auditiva o visual de los mismos cabe la posibilidad de instalar sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión (esta posibilidad está contemplada a nivel normativo en el artículo 88 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuyo acrónimo más usual es ROF).

Este derecho a poder asistir a los Plenos no es absoluto. En efecto, el Pleno por mayoría absoluta podría decretar los debates y votaciones como secretos siempre que los asuntos a tratar afectaren al derecho a la intimidad consagrado en el artículo 18.1 de la Constitución.

El derecho a poder asistir a los Plenos no significa que puedan intervenir directamente en las sesiones. Para eso ya están los representantes legítimamente elegidos.

Sin embargo, al final de la sesión puede abrirse un turno de preguntas sobre temas municipales.

Pero este tradicional sistema hace aguas en el actual contexto y perspectiva del uso de herramientas de la web 2.0 así como de las redes sociales. En este sentido, los canales de comunicación convencionales ya no cubren todas las posibilidades[18].

---

[17] Ver BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *Manual de Administración Local.* Editorial Comares. Granada, 1994. págs. 90, 91 y 92.

[18] Sobre esta particular cuestión cabe citar el estudio elaborado por VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: "La necesaria reformulación del principio de publicidad de las sesiones de los Plenos municipales en la web 2.0". REDA. Número 157. Enero-marzo de 2013, que señalan que "la tecnología actualmente disponible reclama y permite una concepción más dinámica de la publicidad legalmente exigida a las sesiones plenarias, de manera que se fortalezcan las premisas de transparencia, participación y colaboración en que se sustenta el Gobierno Abierto y que socialmente son demandadas con una creciente insistencia de regeneración política y administrativa".
Para los citados autores, se deberían de fomentar los debates previos sobre los temas que luego se discutirán en el Pleno aprovechando la interactividad que permite el uso de medios electrónicos, debiéndose distinguir a estos efectos los siguientes supuestos: a) Si se trata de una iniciativa proveniente de la Administración deberán emplearse las herramientas disponibles, tales como foros alojados en el sitio web municipal o redes sociales y otros canales de comunicación que se administren oficialmente por el personal encargado de esta tarea. b) Si son los propios concejales quienes desean promover la participación de los ciudadanos, en este caso habrán de ser ellos mismos quienes, directamente o a través del correspondiente grupo político, ofrezcan el servicio y, por tanto, quienes asuman las consecuencias de dicha actividad. c) Por último cabe la posibilidad de que la iniciativa sea asumida directamente por los ciudadanos, ya de manera individual ya a través de alguna organización -asociaciones y/o colectivos, etc.-, sin perjuicio de que por parte de los representantes políticos se asuma

Otro ejemplo de participación individual, señalado por el citado autor, es el que se refiere a cuando el ciudadano está en disposición de hacer uso de las llamadas oficinas de información habilitadas para poder llevar a cabo toda clase de publicidad sobre la actividad de los Ayuntamientos: en las mismas se pueden llegar a obtener copias, certificados así como consultar archivos y registros además de poder realizar todas las gestiones necesarias para que el solicitante pueda llegar a obtener la información requerida en el plazo más breve posible (artículo 230 ROF).

Otros dos supuestos de participación individual, que expone el autor, es cuando los vecinos ejercen el derecho a formular solicitudes (aclaraciones, etc.) a las Entidades locales y, asimismo, en los procedimientos de aprobación de los grandes temas se expongan al público los proyectos para que el ciudadano pueda formular alegaciones, sugerencias y alternativas. Es decir, el autor hace alusión aquí al trámite de información pública.

En cuanto a la participación a través de Asociaciones vecinales, el autor que tratamos indica que tales entidades desarrollan varias actividades participativas, tales como poder participar en los Plenos de los Ayuntamientos con arreglo a un orden del día pactado previamente, intervención en reuniones sectoriales, etc[19].

Y, finalmente, abordamos el tercer medio de participación señalado por el autor que es aquel que se realiza a través de entidades administrativas tales como en el ámbito

---

el compromiso de llevar a la sesión plenaria las aportaciones vecinales formuladas a través de medios electrónicos.

[19] Las Asociaciones vecinales se crean para la defensa, fomento y mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos. Estas asociaciones podrán solicitar su inscripción en el Registro que, al efecto, existen en los Ayuntamientos, con lo que permitirán beneficiarse de subvenciones, el uso de medios públicos, medios de comunicación, etc. (artículos 232 y 233 ROF).

Estas asociaciones vecinales tendrán derecho a recibir en su domicilio social las convocatorias de las sesiones públicas de los órganos colegiados municipales cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad; recibiendo las resoluciones y acuerdos que le afecten (artículo 234 ROF). A las sesiones de los órganos colegiados pueden ser convocados los representantes de las asociaciones, a efectos de escuchar su parecer o recibir su informe sobre un tema concreto (artículos 113.3 y 137 ROF).

Asimismo, las asociaciones vecinales podrán participar en el Pleno del Ayuntamiento cuando en algún punto del día hubiera intervenido en la tramitación administrativa previa. Para ello deberá solicitarlo del Presidente antes de comenzar la sesión y durante el desarrollo de la misma podrá exponer su parecer con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día (artículo 228 ROF).

Para facilitar la participación ciudadana, los municipios pueden establecer órganos territoriales de gestión desconcertada (las llamadas Juntas de Distrito), en cuyos órganos consultivos o deliberantes y, en su caso, de gobierno formarán parte representantes de las asociaciones vecinales, atendiendo a su especialización sectorial de su objeto social así como su representatividad (artículo 24 LBRL y 235 ROF).

En los Plenos de los Ayuntamientos se pueden acordar el establecimiento de los llamados consejos sectoriales, cuya finalidad es canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Los consejos sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad que corresponda a cada Consejo (artículo 130 ROF).

Por último, las Entidades locales pueden acordar que las asociaciones vecinales formen parte de los órganos de gobierno de entidades de gestión de servicios públicos: de organismos autónomos y sociedades mercantiles locales.

urbanístico las Juntas de compensación, Asociaciones de cooperación y las Asociaciones de conservación. Estas entidades están formadas por los propietarios de la unidad de actuación y ostentan personalidad jurídica pública[20].

Seguidamente analizo los distintos tipos de participación que establece MARESCA CABOT**[21]** y que hacen referencia al ámbito del urbanismo.

El citado autor distingue entre participación formal y participación de hecho. En cuanto a la participación formal entiende que es algo tan sencillo como los preceptos que la legislación urbanística hacen alusión, directa o indirecta, a la participación[22].

En cuanto a lo que da en llamar participación de hecho, el citado autor la define como el conjunto de medidas encaminadas a tener influencia en las actividades urbanísticas.

Tales son los casos de las presiones en las calles: caceroladas, manifestaciones, pancartas, anuncios en los medios de comunicación, etc. todas ellas legítimas, democráticas, importantes y en muchos casos efectivas[23].

Según el citado autor, en lo que él llama participación de hecho también es posible incluir las llamadas consultas populares, cuyo resultado es importante a efectos de presión política.

---

[20] Sobre esta última cuestión relativa a la naturaleza administrativa y pública de, en concreto, las Juntas de compensación, conviene formular las oportunas aclaraciones en aras de ser precisos. Siguiendo aquí al profesor TR FERNÁNDEZ en su indispensable *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Civitas-Thomson Reuters. Edición 23ª. Navarra, 2014. Pág. 153, en cuanto a que dichas Juntas merecen la consideración de administrativas cuando en lugar de la propia Administración Pública, es decir, cuando realizan por encargo de ésta las funciones que en el proceso de ejecución de planeamiento corresponden, según la Ley, a la propia Administración. "Sólo en estos casos se benefician de los privilegios administrativos" (como beneficiarias de la expropiación, utilización de la vía de apremio, la prohibición de interdictos y dictar actos administrativos). En todo lo que no se refiera directamente al ejercicio de funciones públicas en lugar de la propia Administración, las Juntas actúan como entidades privadas.

[21] Ver MARESCA CABOT, J.C.: "Los principios generales del derecho urbanístico: en especial el desarrollo urbanístico sostenible". En el libro escrito por AAVV *Comentarios a la ley de Urbanismo de Cataluña"*. Dirigidos por el Prof. Dr. Joan M. Trayter. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2005. pág. 51.

[22] En este sentido hay que mencionar los preceptos relativos al derecho de iniciativa, información y participación; los relacionados con la promoción a la participación en los procesos urbanísticos y de gestión; el derecho a la iniciativa privada en materia de planeamiento; la constitución de los consejos asesores de urbanismo como modalidad de participación orgánica con finalidades informativas y deliberantes; todo lo relacionado con los Programas de Participación Ciudadana que "expresarán las medidas y actuaciones previstas para garantizar y fomentar los derechos de iniciativa, información y participación de los ciudadanos", etc.

[23] Un ejemplo paradigmático de movilización vecinal en el ámbito urbanístico con resultado exitoso lo reflejó en un artículo, con su maestría habitual, el Prof. GARCIA DE ENTERRÍA, E.: "Plaza de la Memoria Vinculante". Publicado en "la tercera" del diario ABC el día 2 de mayo de 1991. Por resumir, un movimiento vecinal situado en la periferia de Madrid logró –después de una denodada lucha reivindicativa- que el Tribunal Supremo aplicara el criterio de considerar como normativo el texto de la Memoria de un Plan parcial.

Otros ejemplos a tener en cuenta, son los movimientos nacidos en la Comunidad Valenciana y que han llevado siempre el sobrenombre "salvem": Salvem l´Horta, Salvem el Litoral (Denia), Salvem La Punta (Valencia), Salvem el Cabanyal (Valencia), etc.

Se podrían haber añadido otros criterios doctrinales sobre la clasificación de los tipos de participación ciudadana, pero es a todas luces innecesario dado que tampoco supondría un mayor enriquecimiento al estudio que estamos realizando sobre la cuestión[24].

CAPÍTULO TERCERO.-LOS FINES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

El análisis de los fines de la participación ciudadana va a permitir conocer los fundamentos justificativos sobre las que se asienta la institución.

[24] Tal vez si me interesa aquí exponer el punto de vista del que fuera Alcalde de Toledo JOAQUÍN M. SANCHEZ GARRIDO (Madrid, 1942) en una conferencia que pronunció durante la Asamblea General de la Federación Mundial de Ciudades Hermanas y Unidas celebrada en Montreal (Canadá) entre los días 23 a 28 de septiembre de 1984. La conferencia llevó por título "Condiciones de la Descentralización y Participación de los ciudadanos en la vida municipal-El caso español". Resulta por lo demás curioso como el citado ex edil ya en aquella época se pronunciaba a favor de una administración municipal participada. En este sentido, fue un político pionero en la defensa de tales posiciones. El citado interviniente expuso los siguientes medios de participación ciudadana: a) Información pública: se trata de un medio para recoger el mayor número posible de sugerencias y enmiendas de la población realizada durante el proceso de elaboración de decisiones y antes de la toma de las mismas. El trámite, señala el citado autor, debe realizarse *"de forma clara e inteligible para los afectados, y ampliándola en los que fuera menester".* b) Derecho de propuesta: deberá regularse según se trate del municipio o de un Consejo descentralizado de distrito. Se trata de que a partir del derecho individual de presentación de propuestas a los órganos municipales de gobierno, si éstas vienen avaladas por un porcentaje mínimo de firmas de ciudadanos, o electores, o bien por un determinado número de entidades representativas, *"dichas propuestas deben ser necesariamente tratadas y resueltas por los órganos municipales en un plazo fijo".* c) Consulta pública: ante temas de excepcional importancia, los órganos de gobierno municipal a iniciativa propia o por petición de un porcentaje importante de electores o de un elevado número de entidades representativas deberán someter dichos temas a consulta del conjunto de la población, utilizando en cada caso la forma más idónea. d) Asambleas y reuniones informativas y consultivas: es interesante el contacto directo que las mismas permiten con la población, sin embargo, dada su variable representatividad debemos darle un carácter consultivo e informativo pero no decisorio. Tanto para lograr una mayor participación en los debates como para mejor acotar los temas a tratar, pueden realizarse a nivel de barrio o zona. e) Debate público previo a los plenos: ante las reiteradas peticiones por parte de movimientos de ciudadanos (especialmente de asociaciones de vecinos) de voz en los plenos, *"creemos que la regulación de sesiones de debate público o previas a la celebración de los plenos, nos permite conjugar la necesaria participación de los ciudadanos y sus entidades representativas dando su opinión sobre los temas a tratar en dichos plenos con la también necesaria unidad del acto administrativo de gobierno y la responsabilidad que del mismo tienen los órganos electos".* La normativa concreta de estas sesiones variará enormemente con el tamaño de la ciudad o distrito, siendo aconsejable en cualquier caso la fijación del tiempo máximo de la sesión previa al pleno y limitar dicha sesión a los temas del orden del día del mismo. Puede completarse, en determinados casos, dicho debate previo con una sesión informativa al final del pleno sobre otros temas no tratados en el orden del día. f) Consejos sectoriales, comisiones de trabajo, comisiones ciudadanas: para el citado autor conviene estimular la creación de consejos sectoriales a nivel del municipio (de enseñanza, de sanidad, de cultura) abiertos a la participación de las entidades y ciudadanos representativos del sector y presididos por los responsables municipales del tema. Asimismo en los Consejos de Distrito y con el mismo criterio de composición se pueden constituir comisiones de trabajo de carácter consultivo y de elaboración de propuestas. La constitución de comisiones mixtas entre los ciudadanos y sus entidades representativas y los Consejos de distrito para buscar soluciones para temas concretos y con carácter temporal puede tener un carácter más fijo cuando se constituyen como órganos de gestión social de los servicios entre los órganos municipales y representantes de los usuarios del servicio.

A nuestro juicio, son cuatro los fines o fundamentos de la participación ciudadana: la participación ciudadana como función informadora (A), la participación ciudadana como legitimidad añadida (B), la participación ciudadana como control de actuación (C) y, finalmente, la participación ciudadana como fundamento de eficacia en el actuar de la Administración pública (D).

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FUNCIÓN INFORMADORA

Ciertamente los ciudadanos son los que viven y conocen *in situ* los problemas y necesidades a pie de calle. Nadie mejor que ellos en ofrecer información a la Administración sobre las necesidades comunitarias.

En tal sentido es lo que viene a señalar, en el ámbito del urbanismo, TRAYTER[25] cuando indica "Evidentemente el ciudadano es quien mejor conoce el barrio, el clima, las ventajas del terreno que se pretende urbanizar. Por consiguiente, sus opiniones contribuyen sin duda a elaborar un plan útil. Adecuado a la realidad, en definitiva, eficaz"

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO LEGITIMIDAD AÑADIDA.

Con frecuencia los poderes públicos necesitan un plus de legitimidad para poder actuar.

En este sentido, el legislador ha considerado necesario que, en determinadas actuaciones la Administración no sólo quede legitimada externamente en su actuar con la elección política a través de la llamada democracia representativa, sino que es preciso que se otorgue una mayor legitimidad a través del cauce participativo.

De este parecer es la opinión de PÉREZ MORENO[26] cuando indica que el fenómeno de la participación ciudadana en la Administración está montado "sobre las bases de la insuficiencia del mecanismo de la representación política en elecciones periódicas y consiguiente demanda de control social directo de la actividad administrativa (…)".

De este mismo parecer es la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2015, Recurso número 3549/2013, cuando señala:

"Efectivamente el citado artículo 4, apartado e) del R.D.L. 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuando establece con carácter general los derechos de los ciudadanos en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio, destaca el derecho a la participación efectiva de todos ellos en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualquier instrumento de ordenación del territorio y de ordenación urbanística, ambos inclusive, lo que se materializa en el derecho a formular alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a que además la Administración de respuesta motivada a esas formas de participación. Se

[25] Ver TRAYTER JIMÉNEZ, J.M.: *El control del planeamiento urbanístico.* Editorial Civitas-Fundación Abad Oliba. Madrid, 1986. Pág. 161.
[26] Ver PÉREZ MORENO, A.: "Crisis de la participación administrativa". Revista de Administración Pública (RAP). Número 189, mayo-agosto 1989. Pág.116.

trata de un derecho, como hemos señalado, que se incardina en la llamada democracia urbanística y que pretende lograr una mayor legitimidad democrática al Plan. Sin duda no se pone en duda la legitimidad democrática de los órganos, representativos o no, encargados legalmente de la planificación territorial y urbanística, sino que el legislador pretende dar efectividad al principio de participación, recogido con carácter general en el artículo 105 de la Constitución, otorgando un plus de legitimidad a algunos aspectos de la acción administrativa sectorial tan importantes y con tanta incidencia en el entorno físico y ambiental y sobre todo en su calidad, afectando en definitiva a la vida habitual de los ciudadanos".

Con todo resulta conveniente hacer una breve precisión: la participación no puede modificar ni sustituir en lo que PAREJO[27] ha dado en llamar "modelo de gestión objetiva-jurídica", es decir, una Administración vicaria y servicial vinculada a la dirección del Gobierno y de acuerdo a lo establecido en el artículo 97 de la Constitución.

Por ello, como también han tenido oportunidad de observar GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y TR. FERNANDEZ[28], unas y otras formas de participación no tienen la pretensión de sustituir la Ley como fuente de legitimación: "El interés general el bien común si se prefiere, es de todos los ciudadanos y por referencia a todos, sin que pueda disolverse en un haz de bienes sectoriales de interesados (como pretendió, con notorio fracaso práctico, la concepción corporativista u "orgánica" del poder político)".

La comunidad política es indivisible y es en ella donde se encuentra la legitimación soberana. Los supuestos de participación ciudadana en las funciones administrativas se expresan dentro de subsistemas de acuerdo a la Ley y en el seno de la comunidad soberana.

Por tanto, cualquier atribución de la legitimación soberana a un subsistema inferior de la comunidad política supondría una ruptura pura y simple de la propia unidad política.

Pero también conviene no llevarse a engaño en este punto. En ocasiones, los gobernantes van en la búsqueda de ganar votos y, con ello, perpetuarse en el poder. Al margen de esa legitimación añadida, al poder político también le interesa tener una visibilidad mediática y una mejora de la imagen pública a través, llegado el caso, de sacrificar su decisión fomentando un proceso participativo.

[27] Ver PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa".* Madrid, 1983. Pág. 150.

[28] Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y TR FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo II.* Obra citada ut supra. P. 89. Y también GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vía administrativa". Obra citada ut-supra en la que se indica: "Ningún acuerdo ciudadano más o menos extenso que no se haga valer a través de los cuadros exclusivos de la representación política podrá legitimarse como prevalente a la Ley". Pág. 443.

C) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO CONTROL DE ACTUACIÓN

La participación que nos ocupa tiene una función protectora, y hasta profiláctica, frente a la Administración. Esta función protectora se manifiesta a través del control que el ciudadano realiza a los poderes públicos.

En este sentido señala MUÑOZ MACHADO[29] que "Lo que se busca fundamentalmente con la participación ciudadana en las funciones administrativas es ofrecer un cauce a la expresión de las demandas sociales que sea también útil para controlar las decisiones que las autoridades administrativas adoptan en el marco de sus poderes discrecionales".

La participación ciudadana también puede servir de mecanismo para la lucha contra la corrupción[30].

Con carácter general nos referimos a la corrupción enfocada desde distintos ángulos y manifestaciones, pues el fenómeno interconecta la vertiente política junto a la vertiente administrativa.

No obstante y a pesar de los notorios casos de corrupción, España ocupa un lugar medio en el índice de percepción de corrupción, pues según la entidad "Transparencia Internacional" nuestro país se encuentra en el puesto 19, respecto de los países de la Unión Europea, y 40 a nivel de todo el mundo.

Varios autores han estudiado el problema de la corrupción en España. Desde luego no es este trabajo el lugar más indicado para profundizar sobre la cuestión. En su momento tuve oportunidad de ocuparme de ello en un trabajo compartido, con ocasión de un célebre caso de corrupción urbanística cuyas consecuencias jurídicas determinaron incluso la disolución de todo un Ayuntamiento, por razones de extrema emergencia[31].

En cambio si me parece del mayor interés conocer las posibles soluciones que se ofrecen para, al menos minimizar -ya que evitar se antoja de todo punto imposible-los efectos de la corrupción imperante en nuestro país.

---

[29] Ver MUÑOZ MACHADO, S.: "Las concepciones del Derecho Administrativo….". Obra citada ut supra. Pág. 532.

[30] Ver GARCÍA MACHO, R.: "La participación ciudadana en la ordenación urbanística y la admisión de proyectos en el contexto del derecho a una buena administración". Incluido en el libro AAVV *Las Administraciones en perspectiva europea* (Mª Jesús Montoro Chiner y Karl-Peter Sommerman. Cords.). Barcelona, 2012. Pag. 50 que señala: "Debe recordarse que la falta de información y publicidad en las actuaciones urbanísticas están en el origen de la corrupción en esta materia, no de otra manera pueden explicarse las fechorías que se perpetran en la ordenación del territorio en España, frecuentemente de manera directa o indirecta por los funcionarios y autoridades administrativas que debían preocuparse de evitarlas, lo cual ha sido recordado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo".

[31] Ver PÉREZ FRANCESCH, J.LL, ELISEO COCCIOLO, E. y EYRE DE LORENZO, J.A.: "Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica (aproximación al "Caso Marbella" y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria)". Artículo publicado en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 305. Septiembre-Diciembre, 2007. In totum. Págs. 299 a 324.

Hace un tiempo SANCHEZ MORÓN[32] propuso en un trabajo colectivo sobre la materia una serie de estrategias para solucionar el problema de la corrupción. Así consideraba que había que separar claramente los ámbitos políticos y administrativos así como reducir en lo posible los márgenes de discrecionalidad de la Administración.

Asimismo, abogaba por hacer más partícipes a los órganos técnicos y de especialización en los concursos, oposiciones y en la contratación pública. Es decir, ofrecía como solución la participación.

En cuanto al ámbito urbanístico, recomienda la intervención de los especialistas en la clasificación y calificación de los suelos así como aumentar los poderes fiscalizadores y de control de las Comisiones de urbanismo.

Para finalizar, el citado autor sostiene que para minimizar la corrupción sería también necesario evitar en lo posible los mecanismos de privatización o que propician la llamada "huida del Derecho administrativo" así como revitalizar la jurisdicción contencioso-administrativa como mecanismo preventivo así como reforzar instituciones de control interno (la Intervención general, Tribunales de cuentas, Defensor del Pueblo estatal y autonómicos, etc.).

En síntesis, lo que el citado autor ofrece como solución a la corrupción es el extremar las medidas de vigilancia para evitar los actos de corrupción. Y entre tales medidas desde luego está la participación ciudadana.

No faltan autores más recientes que –al calor de los casos más sonados de corrupción en nuestro país- han ofrecido soluciones y propuestas a debatir con el fin de restaurar la confianza en la actividad pública. Los hay para todos los gustos y opiniones –incluida la participación como solución- y, por ello, no podemos ahora entrar a detenernos más sobre la cuestión[33].

---

[32] Ver SÁNCHEZ MORÓN, M.: "La corrupción y los problemas del control de las Administraciones Públicas". In totum. En AAVV *La corrupción política* (eds. Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez). Alianza Editorial. Madrid, 1997.

[33] Exponemos aquí un pequeño muestrario de opiniones sobre el particular. Así, nos señala ZAPATA-BARRERO, R.: "Semántica de la corrupción". Artículo periodístico publicado en LA VANGUARDIA el día 18 de febrero de 2013, pág. 22: "Debates sobre la mercantilización de lo político (partidos políticos, urbanismo local, ("amigos y coronas") son buenos. La democracia es, creo, también el marco que debe guiar la discusión. Pero el control no debe ser institucional, sino también ciudadano. El ciudadano debe tener mecanismos para controlar a los políticos, acceso a la información para asegurarse del que ha violentado la confianza pública no pueda ejercer como tal. Hay que profundizar mecanismos participativos, como usar webs institucionales que permitan seguir los casos cerrados, en proceso, bajo sospecha". Otros autores ofrecen soluciones participativas, contra la corrupción, más extremosas y, tal vez, poco acordes con la cultura de nuestro país. Así, por ejemplo, tenemos el caso de LAFUENTE GINÉS, V.: "John Wayne, Salander y España" publicado en EL PAÍS el día 4 de febrero de 2013 quien sugiere que el ciudadano se implique por la vía de lo que él ha dado en llamar "método John Wayne" consistente en que "*el cazarrecompensas que entrega al criminal a la justicia a cambio de una parte del botín incautado*". Es decir, promover la denuncia de conductas públicas reprochables a cambio de un porcentaje de lo que se recupere en el fraude. Este mismo autor nos revela otro antídoto a la corrupción importado esta vez de países nórdicos y es el llamado "método Salander" en honor a la entrometida hacker de las novelas de Stieg Larsson. Consiste en la existencia de un implícito contrato social por la

D) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FUNDAMENTO DE EFICACIA EN EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De lo dicho hasta este momento se puede colegir, a grandes rasgos, que la participación ciudadana es una técnica correctora del distanciamiento de la organización administrativa respecto a los ciudadanos.

La eficacia es un principio constitucional recogido en el artículo 103.1 CE que señala:

"1. 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".

Se trata de una noción material que equivale a efectividad o surtimiento de los fines o efectos deseados por la Administración en su actuar. Como señala VAQUER[34]:

"la eficacia de una organización puede juzgarse de forma particular respecto de cada uno de los fines perseguidos por ella (evitar o erradicar una epidemia, alcanzar un nivel de alfabetización de la población, extender una red de infraestructuras o de servicios o equis núcleos de población) o globalmente, cuando se refiere al conjunto de fines perseguidos por organizaciones tan complejas como la Administración pública".

---

transparencia firmado por los poderes públicos y los ciudadanos en general en virtud del cual cualquiera -ciudadanos o periodistas- tiene acceso, por ejemplo, a la declaración de la renta de todos los ciudadanos de suerte que cualquiera pueda detectar una discrepancia entre sus actividades y sus impuestos. Sería la máxima transparencia pero que chocaría en nuestro país con no pocos conflictos con bienes jurídicos como la libertad, la intimidad, protección de datos, etc. Al mismo tiempo, como señala CERRILLO I MARTINEZ, A.: "Cosa de todos". Artículo publicado en el diario LA VANGUARDIA el día 17 de mayo de 2014. Pág. 14,"no podemos desconocer que a veces la colaboración ciudadana puede verse frenada ante el miedo a represalias de superiores jerárquicos, compañeros o de los que han de adjudicar un contrato u otorgar una licencia. Para evitarlo, y en sintonía con lo que recogen diferentes tratados internacionales y vienen reivindicando organizaciones como Transparencia Internacional, es necesario proteger al informante salvaguardando su identidad o evitando el contacto directo con el uso de los medios electrónicos. Es necesario garantizar que la colaboración ciudadana sea responsable, de buena fe y por motivos razonables, de modo que se evite que este compromiso ciudadano en la lucha contra la corrupción pueda convertirse en un instrumento arrojadizo usado con el único interés de perjudicar a la persona afectada". Para finalizar, otro autor que propone la participación como remedio de fierabrás frente a la corrupción es PUEYO USÓN, J.: "Contra la corrupción, participación". Artículo publicado en la web digital de la entidad "Profesionales por la Ética" el 11 de febrero de 2013, quien señala: "pero la política no hay que dejarla sólo a los políticos. Todos debemos participar en la sociedad según nuestro talento para el bien común, bien en partidos o sindicatos, bien en organizaciones intermedias, como asociaciones de barrio, colegios profesionales, clubes deportivos, etc. que forman el tejido social. No basta con votar cuando hay elecciones, los que votamos, sino que debemos interesarnos por la cosa pública, cada uno a su nivel, en todo tiempo. La democracia o es participativa o no es verdadera democracia. La democracia es transparente o la gente corriente deja de participar por sentirse defraudada. Es verdad que se requiere de cierta formación cívica y política, y también de tipo moral. Además ahora las nuevas tecnologías permiten un debate virtual añadido al "real". Tristemente la juventud salvo tal vez algunos "indignados", "pasa" de política, a diferencia de los que éramos jóvenes en la transición".

[34] Ver VAQUER CABALLERÍA, M.: "El criterio de eficiencia en el Derecho administrativo". Revista de Administración Pública (RAP). Septiembre-diciembre (2011). Pág. 102.

La participación supone que la definición de lo que es el interés público ya no queda sólo en manos de la Administración, sino también en manos del ciudadano.

Con frecuencia, en el marco de los poderes discrecionales de la Administración, el presupuesto de eficacia lo establecerá la participación ciudadana. Eficacia y participación ciudadana van de la mano pues, como vimos, los otros fines de la participación es el informar, legitimar y controlar a la Administración en su actuar cuando ejerce los poderes discrecionales y se guía por criterios de oportunidad.

CAPÍTULO CUARTO.-LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HASTA NUESTROS DÍAS.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la participación ciudadana no surge por generación espontánea sino como resultado de un largo proceso histórico.

Resulta de interés hacer un breve recorrido histórico sobre el origen y la evolución del instituto de la participación ciudadana a fin y efecto de poder calibrar mejor su estado actual[35].

El análisis de la evolución histórica se ha realizado en tres etapas consecutivas: del Régimen absolutista al Estado liberal de derecho (A). Del Estado de derecho liberal al Estado social de derecho en la que tendremos ocasión de contemplar la evolución de una actividad enteramente reglada a discrecional así como el paso del Estado monocláse a uno pluricláse (B); y, finalmente, abordaremos la participación ciudadana en el ámbito urbanístico (C).

A) DEL RÉGIMEN ABSOLUTISTA AL ESTADO DE LIBERAL DE DERECHO

A lo largo de la historia las sociedades se han venido regulando, con un mayor o menor grado de desarrollo, a través de reglas y normas de conducta (*ubi societas ubi ius*).

Así en la Edad Media, y en el posterior régimen absolutista, el Estado se identificaba con la persona del monarca de turno. Éste se consideraba como la única autoridad para fijar las normas así como imponerlas sin ningún género de limitación.

Ocurre que la sociedad de entonces estaba dividida en los tres conocidos estamentos: nobiliario, eclesiástico y el resto, que constituía un heterogéneos conjunto que respondía con el despectivo nombre de la plebe. El sistema se mantenía con la imposición por el

[35] Nos acogemos aquí a una razón estrictamente cognoscitiva –pues es más fácil conocer una institución si se conocen sus raíces históricas- para que luego nos permita un posterior examen crítico del estado actual de la participación ciudadana. Es, en cierta manera, seguir la criteriología expuesta por SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Fundamentos de Derecho Administrativo.* Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988. Págs. 69 y 70, cuando ha de analizarse cualquier institución jurídica.

monarca de sus disposiciones al tercer estamento y mantenía un pacto suscrito de supervivencia y mutuo interés con los dos primeros.

Es conocido que durante esta etapa el monarca absoluto sólo se sometía, eso sí voluntariamente y por mera conveniencia, a dos fuentes normativas: las reglas y doctrina de la Iglesia de un lado y los pactos, privilegios y franquicias suscritos con la nobleza de carácter rural, de otro.

Por su origen y naturaleza, este conjunto de normas no podían considerarse como hoy serían entendidas -es decir, como normas abstractas y generales aplicables a todos, incluso al poder establecido-, pues ni el propio monarca se sentía con la obligación de cumplir con sus preceptos.

Por tanto, podemos concluir que en esa etapa absolutista no existía un verdadero Estado de derecho, pues como sostiene E. DIAZ[36] "es el Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la Ley". Pero una Ley de carácter positivo -o positivismo legalista- y no de origen natural o religioso.

La primera manifestación formal de lo que hoy entendemos como Estado de derecho se plasma en el célebre artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada el 26 de agosto de 1789[37].

Es característica configuradora del Estado de derecho la separación de los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). De suerte que cada poder tiene una función específica asignada: así, el poder legislativo tendrá la facultad de ser creador de leyes, el poder ejecutivo de aplicarlas y, finalmente, al judicial se le encomendará verificar el cumplimiento exacto y efectivo de las normas.

Con la instauración del Estado de derecho se configura un equilibrio entre los tres poderes de tal manera que se contrapesen entre ellos. Aunque ciertamente no puede

---

[36] Esta referencia la he querido sacar del clásico libro de DIAZ, E. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática.* Colección Pensamiento. Editorial Taurus. Madrid, 1998. Pág. 29. Un libro editado inicialmente en los albores de la transición y que ha permitido a legión de estudiantes y juristas adquirir los necesarios conocimientos sobre lo que es y represente el Estado de derecho.

[37] Ver en el artículo 16: *"Toute Societè dans laquelle la garantie dès Droits n´est pas assurée, ni la séparation des Puvoirs déterminé, n´a point de Constitution".* Sobre el cambio experimentado entre el Derecho de la época absolutista del Antiguo Régimen al derecho nacido de la Revolución Francesa es interesante observar lo que señala GARCÍA DE ENTERRÍA, E. en el artículo "La democracia y el lugar de la ley". Citado ut supra, págs. 614-615: "El Derecho fruto hasta entonces de una sucesiva y abigarrada estratificación, que integraba costumbres, prerrogativas, Derecho Romano, fueros y fora, fueros y privilegios particularistas, normas absolutistas singulares, todo ese enorme y complejo convoluto que era el Derecho del Antiguo Régimen, quedó sustituido de un golpe por una lex universalis. La operación carece de par en toda la historia. El nuevo Derecho ya no es un añadido más a ese complejo normativo existente: es, primordialmente, totalmente abrogatorio del Derecho existente, opera un vaciado total del Derecho vigente en una sociedad determinada para sustituirlo por otro enteramente nuevo, construido y articulado como aparato racional sistemático completo, que pretende encerrar en sus ordenadas cuadriculas la totalidad de la vida social, aunque remita una buena parte de ella a la libertad".

negarse que la primacía recaiga en el poder legislativo por ser éste el órgano de expresión de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos.

B) DEL ESTADO DE DERECHO LIBERAL AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO[38].

El Estado de derecho que se instaura es de carácter liberal, una de cuyas características es que la Administración se identifica con el poder ejecutivo, debiendo actuar conforme a la Ley de suerte que no podía quedar resquicio para las "inmunidades del poder" (luminosa y conocida expresión empleada por GARCÍA DE ENTERRÍA, E.[39]). Su actividad era principalmente reglada.

En este escenario surgido de la Revolución francesa, según hemos visto, es donde se establece de forma nítida y clara una separación entre la sociedad civil y el Estado dentro de lo que sería una clara distinción entre los intereses privados y los públicos.

Aquí todo sujeto privado tiene su esfera de actuación privada. El Estado liberal solamente ha de ocuparse de la seguridad policial de los ciudadanos pero respetando siempre la propiedad privada y la libertad individual.

Pero la situación cambia a principios del siglo XX y, sobre todo a partir del período de entreguerras. En efecto, se va considerando con mayor necesidad que la Administración vaya adquiriendo un mayor protagonismo en la sociedad civil con el fin de compensar desigualdades sociales producidas en la etapa anterior[40].

---

[38] Ver FONT LLOVET, T.: "Algunas funciones de la idea de participación". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 45. Madrid, 1985. Pág. 45. Señala que: "Es ya habitual relacionar el fenómeno de la participación –entendido en el sentido más extenso- con la superación de los esquemas del Estado Liberal, basado en la separación entre el Estado y la sociedad y la subsiguiente institucionalización del Estado social que se fundamenta en la interpenetración entre el propio Estado y la sociedad. Se pretende de esta forma entender que la participación sirve al objetivo de salir al paso de la crisis de legitimación del poder basado únicamente en la representación parlamentaria y dar un nuevo contenido a la funcionalidad de la soberanía popular, principalmente mediante la multiplicación del número de centros de decisión pública en los que se incorpore la voluntad social".

[39] En efecto, la citada expresión forma parte además del título de uno de sus más nombrados trabajos. Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lucha contra las inmunidades del poder.* 3ª Edición. Editorial Civitas. Madrid, 1983.

[40] Según mi criterio, uno de los motores que aceleraron la instauración del Estado social fue el movimiento obrero defensor de la lucha de clases. Efectivamente, en el período del Estado liberal sólo participaban en la toma de decisiones políticas y administrativas aquellos ciudadanos que alcanzaban un determinado estatus social y económico en lo que hemos visto se dio en llamar democracia censitaria o restringida. Es decir, sólo participaba la burguesía.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX nace, en defensa de las clases menos favorecidas el movimiento obrero que exige al Estado que deje de ser neutral y favorecedor de una sola clase para convertirse en otro que sea expresión de todas las clases en presencia.

Es lo que significativamente describe GANNINI, M.S. *El Poder Público (Estados y Administraciones Públicas)*. Editorial Civitas. 1ª Edición. Madrid, 1991, págs. 64 y 122 y 123, cuando señala la evolución de un Estado monoclase a un Estado pluriclase: "En conclusión, la actividad administrativa del Estado de clase única, está regida por los principios del abstencionismo de los poderes públicos en la vida económica y social; corresponden al estado las actividades relativas a la potestad exterior, a la defensa, a la policía (administrativa y de orden público), al ordenamiento judicial y a la jurisdicción. Existen

Esta situación requiere que el Estado intervenga multiplicando su actividad material hasta llegar a convertirla en una auténtica "aportadora de prestaciones" (FORSTHOFF[41]).

El proceso de cambio que conlleva pasar de un Estado liberal a otro social afectará también a la organización institucional de la Administración, pasando de un fuerte centralismo a una pluralidad de entes o centros administrativos con competencias atribuibles en función de las necesidades de la colectividad a la que sirve.

La organización administrativa se va, pues, ensanchando a través de la creación de los denominados entes institucionales o instrumentales.

Al mismo tiempo, como ya quedó dicho, la actividad de la Administración pública en el régimen liberal era una actividad principalmente reglada, mientras que en el Estado social -según viene a observar SÁNCHEZ MORÓN[42]- ya se encuentra en condiciones de organizarse y regularse por sí misma hasta el punto de poder llegar a definir, también ella misma, las relaciones que ha de tener con los ciudadanos en diversas materias y sobre todo en lo que hace a la prestación de servicios públicos.

El aumento exponencial de prestaciones y funciones a desempeñar por la Administración hace que ésta tenga actuar con una mayor libertad y sin el encorsetamiento de lo que sólo dicte la ley.

Y esto lleva a que por algunos -entre otros PÉREZ MORENO[43]- hayan llegado a la conclusión de que con el advenimiento del Estado social se ha producido una "crisis de

---

excepciones que se introducen por razones de aplicación de principios constitucionales de libertad y por razones de mejora de la condición humana. Dentro de éstos límites, siempre discutidos e interpretados restrictivamente, actúa la organización administrativa, porque con relación al resto, dominan los agentes económicos que constituyen la burguesía; utilizan la máquina del estado en la vía legislativa para defender su propio poder…(…). Por lo demás, los Estados de pluralidad de clases tienen, todos ellos, instituciones dirigidas a limar las puntas agresivas del capitalismo (las cuales fueron rechazadas tercamente por éste, hasta que no cambió la conformación de las colectividades estatales); por lo que ya no es posible la explotación de mano de obra, al estar impedida por la legislación sobre tutela del trabajo, sobre la tutela de los sindicatos de los trabajadores, sobre la tutela de las condiciones de trabajo, sobre la previsión y sobre la asistencia a los trabajadores, y con prohibición en todas las esferas que gozan, incluso, de sanción penal".

En cierta manea, actualmente existe quien intenta retomar esta idea y así señala BORJA, J. *Revolución urbana y derechos ciudadanos***.** Obra citada ut-supra, pág. 274 "El lenguaje propio de una sociedad dividida como la presente precisa recuperar el análisis de las clases sociales, asumir la **lucha de clases**, que está presente también en el territorio, pues éste es a la vez ámbito de acumulación de capital y de segregación social y también medio de reproducción de la fuerza de trabajo y que proporciona un salario indirecto. La eficacia de generar un espacio participativo dependerá de la fuerza de las demandas sociales colectivas y de la disposición de los gobiernos a reconocer a la otra parte como interlocutor válido. Si la participación no influye en las políticas públicas deja de tener razón de ser".

[41] Ver FORSTHOFF, E.: *Tratado de Derecho Administrativo.* Editado por el Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.

[42] Ver SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la Administración Pública***.** Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980. Pág. 29.

[43] Ver PÉREZ MORENO, A.: "Crisis de la participación administrativa". Obra citada ut-supra. Pág. 120.

la ley", en la medida en que el ordenamiento jurídico-administrativo ha reducido su potencialidad reguladora.

Es por ello que en el actual marco del Estado social se impone un cierto margen de actuación discrecional. Y es que como PAREJO[44] señala la acción administrativa no puede limitarse a una "mera interpretación-aplicación de reglas preexistentes sino que su propia voluntad (y no la de la ley superior o norma general previa) es la que genera, legítimamente, una regla nueva" sin que el control judicial subsiguiente pueda reproducir con exactitud la actuación administrativa.

No obstante, el actuar discrecional de la Administración llegará acompañado de un estricto control judicial con el fin de que no se convierta en arbitrario, no incurra en desviación de poder y no puedan infringirse los principios de igualdad y seguridad jurídica.

C) LA APARICIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

Curiosamente el ámbito urbanístico que nos ocupa es uno de los sectores donde se comienza a regular con mayor prontitud la participación ciudadana.

En efecto, la ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 -para algunos significados autores verdadero "acta de nacimiento del Derecho urbanístico español"- ya regulaba un trámite de información pública en el procedimiento de aprobación de los planes (concretamente el artículo 32.1).

Al mismo tiempo esta Ley introduce en el ámbito que nos ocupa la llamada acción popular. En este sentido disponía el artículo 223:

"Será pública la acción para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los planes de ordenación urbana".

Sobre esta Ley volveremos en el capítulo correspondiente cuando tratemos las fuentes legales de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico[45].

---

[44] Ver PAREJO ALFONSO, L. *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*. Editorial Tecnos. Madrid, 1993. Pág. 103. Es de ver también esta cuestión en el trabajo de FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La información y participación ciudadana en la Administración Local.* Editorial Bosch. Barcelona, 2005. En cuya pág. 22 se señala: "que esta sobrecarga de funciones y cometidos que el Estado social impone a la Administración conduce a que ésta en muchas ocasiones no cuente, en la materia concreta de que se trate, con una previa regulación legal o, más frecuentemente, con una regulación suficientemente detallada para enmarcar la actividad "ejecutiva" en sus términos tradicionales"." También cabe mencionar a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ *Curso de Derecho Administrativo II.* Obra citada ut supra. Pág. 89 señalan aquí a R. WALTER que "los fenómenos de la participación ciudadana en el funcionamiento de la Administración tiene su justificación específica, no como aportación de la búsqueda de decisiones "justas", en el plano de los valores jurídicos finales, que es el propio de la Ley, sino dentro de ámbitos de discrecionalidad, donde lo que interesa es precisar lo "oportuno" frente a lo "inoportuno".

[45] Esta ley es la primera en reconocer un nuevo estatuto jurídico de la propiedad del suelo considerándolo un derecho limitado en su contenido a lo que la Ley urbanística y los planes de

ordenación determinen. El sistema se articuló en torno a los planes y, como hemos señalado, se estableció para su aprobación un trámite de información pública por un mes. Por todo ello puede decirse que esta ley es pionera aunque no contemplase más que uno de los tipos de participación funcional.

Por lo demás esta ley fue objeto de diversas reformas por Ley de 2 de mayo de 1975, que dio lugar al Texto refundido de 1976 y después por Ley de 25 de julio de 1990 a la que siguió el Texto Refundido de 25 de junio de 1992. Estas sucesivas modificaciones, además de regular la información pública, fueron incorporando los otros tipos participativos a que hicimos referencia más arriba.

SEGUNDA PARTE

EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE

Una vez han sido estudiados, a nivel general, los perfiles jurídicos de la participación ciudadana a través de su análisis conceptual, de sus diferentes tipos y fines, así como de la evolución histórica, lo que ha de resultar pertinente ahora es abordar el marco legal de la participación ciudadana.

Por lo pronto hay que significar que el marco legal en que se mueve la institución que estamos estudiando es amplio y generoso, pues existe una enorme panoplia de normas que, con mayor o menor profusión, la regulan.

Aun no siendo nuestro propósito el recoger toda la normativa existente si, en cambio, incluiremos la más significativa.

En síntesis y por este orden, vamos a señalar las normas que regulan la participación ciudadana en el Derecho internacional y de la Unión Europea (1), en la Constitución española de 1978 (2), en la legislación ordinaria (3) y, para finalizar, en el ordenamiento urbanístico y medio ambiental (4).

CAPÍTULO PRIMERO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN

Lógicamente en este apartado tenemos que acotar el objeto de nuestro estudio a aquellas normas internacionales que afectan a nuestro país. En este sentido, según la diferencia que establece la doctrina, es preciso distinguir aquellas normas de Derecho que provienen de organismos internacionales de ámbito universal de aquellas otras que provienen de organizaciones de ámbito regional[46].

Con arreglo a la mencionada distinción abordaremos en una primera parte la participación ciudadana en el Derecho internacional -proveniente de organismos internacionales tanto de ámbito universal como regional- (A); y en la segunda la dedicaremos a la participación ciudadana en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, en este caso como específico organismo de ámbito regional (B)[47].

[46] Esta distinción la establece, entre otros, DIEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales.* Editorial Tecnos, 16ª Edición. Madrid, 2010.

[47] En efecto, el concepto de Derecho internacional que elabora PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales.* Editorial Tecnos, 14ª Edición. Madrid, 2014. Pág. 33, comprende las dos indicadas esferas al definirlo "como conjunto de normas positivizadas por los poderes normativos peculiares de la Comunidad Internacional". Así, la mayoría de los programas de la asignatura de Derecho internacional público, recogen tanto el ámbito de los organismos internacionales como los regionales con especial mención al Derecho de la Unión Europea.

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Los primeros textos normativos a tener en cuenta se concentran en la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos que agrupa los instrumentos que contemplan los derechos humanos en su globalidad, es decir: la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos y los Protocolos Facultativos a ambos Pactos.

Todas las normas que hagan alguna referencia y/o afecten a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución ampara se han de interpretar necesariamente de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 10.2 de la Constitución)[48].

Este criterio hermenéutico proclamado por la Constitución es claro que han de referirse principalmente a los derechos de participación política pues, como veremos más adelante, la participación ciudadana no es un derecho proclamado por la Carta Magna como fundamental.

Pero el Estado español ha sido firmante de varios acuerdos internacionales que, por el sólo hecho de ser signatario, está obligado a cumplir sus disposiciones. Y tanto más cuando el instrumento empleado en el acuerdo es un tratado internacional cuya celebración válida así como su publicación en España, hace que forme parte del ordenamiento interno de nuestro país (artículo 96 de la Constitución)

En materia de participación ciudadana que ahora nos ocupa son variados los instrumentos legales empleados en el ámbito internacional: tratados, convenios, normas de derecho indicativo –soft law- tales como acuerdos, declaraciones, documentos varios, etc.

A modo de ejemplo tenemos la llamada Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo -comúnmente conocida como Cumbre de la Tierra de 1992-. El principio 10 de este texto sectorial viene a proclamar que:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades

[48] La Constitución -a modo de ejemplo- obliga a tener presente como criterio general hermenéutico lo establecido sobre participación política en el artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (proclamada en la Asamblea General de la ONU de 10 de diciembre de 1948) que dice: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". En este mismo sentido que estamos tratando de la participación política, es preciso tener en presente el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos hecho el 16 de diciembre de 1966 (que España lo ratificó por instrumento de 25 de enero de 1985 –BOE n. 79, de 2 de abril, y n. 107, de 4 de mayo de 1985-, entrando en vigor en nuestro ordenamiento el 25 de abril de 1985) que señala: "*Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".*

que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la sensibilización y la participación a disposición de todos. Deben proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Este texto obliga, en el plano nacional de cada estado, a cumplir con el derecho de toda persona a tener un acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas. Se incluye en esta información lo referente a los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones por parte de dichas autoridades. Como vemos, un ejemplo claro de cómo la información y la participación han de ir siempre de la mano.

Esta Declaración de Río, sugiere y hasta obliga a los Estados a que fomenten al ciudadano para que tengan la sensibilidad necesaria sobre la protección al medio ambiente. Y es que, en efecto, la protección al medio ambiente nos concierne a todos.

Y, precisamente, los instrumentos recomendados son precisamente el que la ciudadanía tenga la información necesaria a su disposición y que participe en la toma de decisiones.

Cabe mencionar, aunque ciertamente no se trate en puridad de un texto normativo, también el documento redactado por la OCDE y denominado con el significativo título de "Notas de Política Pública sobre Gestión Pública; implicar a los ciudadanos en la elaboración de la política: información, consultas y participación pública" (Documento número 10 del Comité PUMA elaborado en la ciudad de París en el mes de julio de 2001).

Se trata de un documento destinado más a los Gobiernos en su forma de actuar política pero que forzosamente ha de tener a su vez incidencia en el actuar de las administraciones como entidades instrumentales de aquellos.

En un terreno todavía más aproximado a la participación ciudadana, y que por tanto mas concierne a este estudio, encontramos la "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública" que fue firmada -entre otros países por España- en doble sesión en Lisboa los días 25 y 26 de junio de 2009, en el seno de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado[49].

[49] En cuyo Preámbulo se señala enfáticamente: "Las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. De suyo, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión de lo público, esto es, en el derecho genérico de las

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Se puede decir que el Derecho de la Unión Europea ha sido campo abonado a la regulación de los diversos mecanismos de participación ciudadana, con especial reflejo en el ámbito sectorial de la protección del medio ambiente.

Para poder señalar los distintos textos normativos en este ámbito, resulta necesario hacer la tradicional distinción entre el derecho originario y el derecho derivado.

En el derecho originario, nos encontramos con los artículos 1 y 6.1 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero suscrito en Maastricht que señalan:

"Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada "Unión".

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en el cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible" (artículo 1).

"La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros" (artículo 6.1).

Cabe recordar que en el año 2004 se arrumbó un proyecto de Constitución europea (2004) como consecuencia de que algunos países miembros no otorgaron su aprobación en referéndum. Solamente nos queda dejar constancia que ese proyecto fallido contenía referencias específicas de la participación ciudadana[50].

Una vez fallido el proyecto de Constitución, decidió volver a la fórmula de los Tratados de tal manera que en el año 2007 se firma el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que modifica algunos aspectos concretos del Tratado de Maastricht y, en paralelo, recoge muchos de los postulados del nonato proyecto de Constitución.

---

personas a participar colectiva e individualmente a la gestión pública, lo que se puede denominar como "derecho de participación ciudadana en la gestión pública"".

[50] En efecto este "Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa" contemplaba en el Título VI "De la vida democrática de la Unión" un artículo, más concretamente, el I-47, que bajo el epígrafe "Principio de democracia participativa" indicaba: 1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por las vías apropiadas, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un dialogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. A fin de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. 4. Un grupo como mínimo de un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significado de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a presentar una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos consideran que se requiere un acto jurídico de la Unión para aplicar la Constitución. La Ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarias para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluyendo el número de Estados miembros en donde han de proceder los ciudadanos que la presenten".

A este respecto, el artículo 15.1 de la TFUE señala:

"A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura"

Otro texto a tener en cuenta es la llamada "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea" elaborada en el año 2000[51].

En su Capítulo V están recogidos los preceptos relativos a la participación: así en los artículos 39 a 40 se estipula el derecho de "todo ciudadano de la Unión" a ser elector y elegido en las elecciones al Parlamento europeo y a las elecciones municipales en y del Estado en que residan.

Por su parte, en los artículos 41, 42, 43 y 44 se recogen, respectivamente, los derechos de una buena administración, de acceso a los documentos[52], el Defensor del Pueblo de la unión y del derecho de petición. Por razones de espacio no podemos detenernos más en esta importante normativa.

Hay que decir que esta Carta tiene el mismo valor jurídico que los Tratados.

En cuanto al derecho derivado de la Unión Europea, hay que significar que el "Convenio de AARHUS sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la Justicia en materia de medio ambiente" (de 25 de junio de 1998 y que entró en vigor en nuestro país el 30 de marzo de 2005)[53] obligó a

[51] En este documento, según señala FUENTETAJA PASTOR, J.A. *Derecho Administrativo Europeo.* Coedición UNED y Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor, 2014. Págs. 76 y 77, "no sólo se han codificado derechos reconocidos jurisprudencialmente en el Derecho europeo y que tienen una gran trascendencia para regular las relaciones entre las personas y las Administraciones europeas (por ejemplo, el derecho a la tutela judicial efectiva) sino también ha formulado un nuevo derecho de singular importancia para el Derecho Administrativo Europeo, como es el derecho a la buena administración, cuyos contornos formales y sus contenidos materiales lo erigen en el principal fundamento para la construcción legal de dicho Derecho (…)".

[52] También el artículo 15 TFUE reconoce el derecho de acceso a los documentos de la Administración europea.

[53] A pesar de tratarse de un documento de Naciones Unidas, el Convenio de Aarhus lo mencionamos en este apartado puesto que se obligó a la Unión Europea a ejecutar su cumplimiento con la aprobación de varias disposiciones de derecho derivado. En el propio Convenio de Aarhus se contemplan dos artículos de contenido específicamente participativos: el 6 (participación del público en las decisiones relativas a actividades especificas) y el 7 (participación del público en los planes, programas y políticas relativas al medio ambiente). Según señala LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: "El derecho a la información medioambiental". Artículo publicado en la Revista de Derecho Administrativo (REDA). Madrid, año 2009. Número 144: "El punto de partida básico del citado Convenio es el siguiente: para que los ciudadanos puedan disfrutar de un medio ambiente saludable y cumplir con el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les fueran negados, configurándose estos tres aspectos tratados como tres pilares esenciales, diferenciados pero también interconectados". Sobre el alcance que cabe dar al Convenio de AARHUS es preciso indicar que este documento ha sido directamente aplicado en varias ocasiones por la jurisprudencia de nuestros tribunales; a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo número

que las instituciones europeas elaboraran el Reglamento (CE), número 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre "relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de AARHUS sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente".

Es relevante resaltar dos Directivas comunitarias sobre participación medioambiental: la Directiva 2003/4/CEE del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental y por el que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo; y la Directiva 2003/35/CEE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medioambiente.

A tener en cuenta la Directiva Marco del Agua de 18 de julio de 2000 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política del agua[54].

Por último, debemos de tener en cuenta dos estudios sobre participación elaborados por la Unión Europea. No son tanto textos normativos en sentido estricto como lo que se ha dado en llamar "derecho indicativo" o *"soft law"*[55].

El primero es el llamado "Libro Blanco de la Gobernanza Europea"[56], elaborado en el año 2001 como uno de los objetivos estratégicos que se propuso la Comisión Europea con el fin de dar a conocer "la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos".

El segundo es el llamado "Libro verde sobre iniciativa ciudadana europea" elaborado por la Comisión Europea de 11 de noviembre de 2009 para dar cumplimiento al

---

1949/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª de fecha 23 de marzo de 2010, dimanante del Recurso 512/2007. Ponente: Juan Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

[54] Ver artículo 14 (Información y consultas públicas) de la Directiva Marco del Agua de 2000: "1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los Planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, de cada demarcación hidrológica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los siguientes documentos…(….)".

[55] Término anglosajón que procede de los EEUU. Hace referencia a aquellos instrumentos jurídicos que no son obligatorios, pero que han de tener influencia en la legislación. Se puede contraponer el derecho imperativo frente a un derecho indicativo, sinónimo de blando.

[56] Señala el "Libro Blanco de la Gobernanza Europea" como principios que constituyen la base de la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia. Sobre la participación se señala que "La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de ese tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE". Sobre esta particular cuestión es de ver también el trabajo de NATERA, A.: "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular". Documento de Ciencia Política y Sociología (Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III). Madrid, 2004.

Informe del Parlamento Europeo de 3 de febrero de 2009 en el que se instaba a la Comisión a que presentase una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre iniciativa ciudadana que finalmente fue elaborada el 31 de marzo de 2010. Todo el proceso culminó con la aprobación del hoy vigente Reglamento (UE) número 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre iniciativa ciudadana[57].

CAPÍTULO SEGUNDO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

INTRODUCCIÓN

La Constitución reconoce de manera amplia la participación, tanto en lo que hace a la llamada democracia representativa (A), como en lo referente a la participación ciudadana (B).

Según hemos tenido oportunidad de indicar, la democracia representativa pertenece al campo del Derecho político y/o constitucional. En cambio, la llamada participación ciudadana (también denominada participación social y/o participación administrativa) hace referencia, como su propio nombre indica, a la participación de los ciudadanos en las decisiones que han de ser adoptadas por las administraciones públicas y, por tanto, su campo de acción no es otro que el Derecho administrativo.

A pesar de que no sea necesario insistir sobre ello, el objeto de nuestro estudio está dentro de la participación ciudadana. En este capítulo trataremos de deslindar y clarificar que preceptos de la Constitución hacen referencia a una u otra clase de participación.

A) BREVE REFERENCIA A LA LLAMADA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución reconoce la democracia representativa en variados y dispersos artículos: artículo 1.3 (relativo a la democracia parlamentaria), artículo 6 (partidos políticos), artículo 23.1 (democracia directa y representativa), artículos 66, 68, 69 y 152

[57] Importa dejar constancia que, desde una vertiente de la ciencia política y la sociología, se han ido elaborando diversos trabajos en materia de participación ciudadana en el ámbito europeo, entre los que mencionamos a título de ejemplo los siguientes: ELOISA DEL PINO y C. COLINO: "Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)". Edita Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Unidades de Políticas Comparadas. Septiembre de 2007. A. Mª GUILLÉN RODRIGUEZ y S. GONZÁLEZ BEGEGA: "Los agentes sociales españoles ante el proceso de integración europea. Nuevas opciones de participación y nuevas responsabilidades". Artículo publicado en el número 14 de la Colección Mediterráneo económico: "Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura". Edita Cajamar, 2008. J.J ÁLVAREZ RUBIO y otros: "Construyendo Europa con los ciudadanos". Cuaderno 7. Edita Fundación Luis Vives, septiembre de 2009. Y, finalmente, M. MAIR y J. THOMASSEN: "Political representation govermment in the European Union". Artículo publicado en el "Journal of European Public" el 11 de enero de 2010.

(en relación a las Cámaras parlamentarias estatales y autonómicas elegidas por sufragio universal), artículo 92 (referéndum consultivo), artículos 151.2 y 152.2 (referéndum sobre aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía que han accedido por la vía señalada en el artículo 151.1), etc.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN

La participación ciudadana tiene su reconocimiento constitucional en varios de los siguientes artículos: artículo 1.1 (constitución del Estado social y democrático de derecho junto a varios de los valores superiores del ordenamiento jurídico), artículo 9.2 (sobre la participación como criterio informador de la vida económica, cultural y política)[58], artículo 103.1 (señala los principios rectores del régimen administrativo: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al derecho)[59], artículo 105 (principio de audiencia en los procedimientos de elaboración de las disposiciones normativas, acceso a los archivos y registros y principio de audiencia en el procedimiento de elaboración de los actos administrativos), artículo 129.1 (sobre las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte de manera directa a la calidad de vida o al bienestar social).

De los mencionados artículos constitucionales, a los efectos que interesan en este estudio, voy a referirme en dos de ellos, concretamente a los artículos 23.1 y 105.

1.-EL ARTÍCULO 23.1 DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 23.1 –incardinado en la Constitución dentro de la Sección Segunda, Capítulo III, del Título Primero- reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes, elegidos libremente en elecciones de carácter periódico y por sufragio universal. En concreto, el citado

[58] Ver CASTELLÁ ANDREU, J.Mª.: *Los derechos constitucionales de participación política……*. Obra citada ut-supra. Pág. 109. El autor señala que este artículo constitucional viene a consagrar un criterio generalizado o impronta en virtud del cual los poderes públicos han de actuar siempre facilitando la participación del ciudadano en todos los ámbitos señalados. Asimismo, SÁNCHEZ MORÓN, M.: "El principio de participación en la Constitución española". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP), número 89. Madrid, 1979. Viene a señalar con relación a este precepto: "La Constitución vislumbra de esta manera una tendencialidad en el desarrollo histórico, un camino hacia una meta, más que una meta en sí misma. El artículo 9º, apartado 2, prescribe así la consecución de una progresividad participativa, estrechamente ligada a una progresividad igualitaria y libertadora. Precisamente esta dinamicidad del texto constitucional, ésta línea de tendencia que señala puede y debe entenderse como elemento esencial del consenso de la fase constituyente, como compensación sustancial, aunque futura, a la izquierda por las múltiples concesiones de ésta para el momento presente" Pág. 176.

[59] Ver DESANTES GUANTER, J.M.: "Documentación y participación administrativa". Artículo publicado en la Revista General de Información y Documentación. Volumen 2 (2). Edita U. Complutense. Madrid, 1992. Pag. 121. Nos indica que "Entre los principios que el artículo 103.1 señala la Constitución como rectores del régimen administrativo -eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho- no aparece la participación. Esa laguna de la Constitución debe considerarse colmada, dado que es una laguna legal –por cuspidal que consideramos a la ley constitucional-; pero no puede ser una laguna jurídica en un régimen democrático que implica un Estado de Derecho o de sometimiento pleno al Derecho".

precepto señala, "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

En su día se planteó una duda interpretativa sobre si este precepto hacía referencia sólo a la participación política o bien también se incluía en su ámbito a la participación ciudadana.

Un importante elenco de profesores (entre otros ALZAGA[60], SANTAMARÍA PASTOR[61], SÁNCHEZ BLANCO[62] y PÉREZ MORENO[63]), consideraba que el citado precepto recogía tanto la participación política como la participación ciudadana o administrativa, postura basada en el criterio amplio del término empleado en el precepto *"asuntos públicos"*.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional terminará por inclinar la balanza hacia aquellos que abogaban por considerar que el artículo 23.1 tan sólo hacía referencia a la participación política excluyendo de su ámbito a la participación ciudadana o administrativa[64].

---

[60] Ver ALZAGA, O.: *Comentario sistemático a la Constitución de 1978.* Ediciones del Foro. Madrid, 1978. Pág. 235. Para este autor la inclusión de la participación administrativa o ciudadana en el ámbito del derecho fundamental es muy clara y ello porque el párrafo primero del artículo 23 CE sólo distingue en participación directa o participación indirecta o representativa. El derecho fundamental alcanza pues todas las formas de participación política o administrativa que sean directas.

[61] Ver SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por Fernando Garrido Falla). 2ª Edición. Editorial Civitas. Madrid, 1985. Pág. 445: "La instauración de los cauces participativos en las Administraciones Públicas es una directiva constitucional vinculante para todos los poderes (artículo 9), que habrán de establecerlos por vía normativa, y una vez establecidos estos cauces el acceso de los ciudadanos a los mismos, en forma individual o colectiva, se halla bajo la protección de la garantía jurisdiccional privilegiada" (en el artículo 2).

[62] Ver SÁNCHEZ BLANCO, A.: "Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos: la corrección de la unilateral perspectiva política". AAVV de un volumen colectivo sobre la participación. Anuari de la Facultat de Dret. Estudi General de Lleida. Barcelona, 1985. Pág. 253: "La vinculación positiva de "Todos los poderes públicos" no tendrá razón justificativa si los "asuntos públicos" se restringieran a los asuntos parlamentarios y la "participación" en ellos se limitara a elegir y poder ser elegido para participar o estar representado en las Cámaras parlamentarias".

[63] Ver PÉREZ MORENO, A.: "Crisis de la participación administrativa". Obra citada ut supra. Pág. 107: "Ciertamente el artículo 23 no puede reducirse al campo de la participación política. Sería redundante (artículo 6) e incongruente (las expresiones "asuntos públicos" y "directamente" apuntan a la amplitud de la participación) una reducción del derecho fundamental que consagra tan sólo a la actuación política. Su amplia fórmula hay que entenderla en concordancia con el artículo 9.2 CE".

[64] Ver en este sentido por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 1984, de 25 de abril (Sala Segunda. Ponente Díez Picazo y Ponce de León), dictada en el recurso de amparo 520/1983, promovido por la entidad "Sindicato Libre de Farmacéuticos de Barcelona" para impugnar el concierto de 31 de julio de 1982 firmado por el Director General del Instituto de Salud y el Presidente del Consejo General de Farmacéuticos. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo, afirmando en el Fundamento Jurídico Segundo: "Tiene razón la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo cuando señalan que éste es un derecho que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales y, por consiguiente, a las personas individuales. No es un derecho que genéricamente pueda reconocerse a las personas jurídicas. Se trata del derecho fundamental y en él se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de Derecho que consagra el artículo 1º, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, la participación en los asuntos públicos, a

La consecuencia de la postura tomada por el máximo intérprete de la Constitución no es baladí pues, en definitiva, lo que hace es considerar sólo a la participación política como un derecho fundamental, con lo que cierra el paso en dar el mismo tratamiento a la participación ciudadana. Y, a su vez, al no considerar a la participación ciudadana como un derecho fundamental se impide que tenga su máxima protección constitucional a través del recurso de amparo (artículo 53.2 CE).

De esta manera estamos en disposición de afirmar enfáticamente que cuando se omite o infringe el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes y proyectos urbanísticos no se está incurriendo en la vulneración de un derecho fundamental susceptible de protección a través de la vía de amparo constitucional (así se recoge en el Sentencia del Tribunal Constitucional STC 119/1995, de 17 de julio[65]).

2.-EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN

Este artículo, como trataremos de ver, tiene una importante incidencia así como es de capital importancia en la participación ciudadana -también en el ámbito urbanístico-, pues aborda el trámite de información pública y el derecho a la información en general en su concordancia con el principio de transparencia informativa.

Señala el artículo 105 de la Constitución:

"La Ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que le afecten; b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas; c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia de los interesados".

Cabe decir que el citado artículo regula tres cuestiones distintas aunque, como vienen a señalar los profesores GARRIDO[66] y MESTRE[67], existe un elemento de engarce que es precisamente la participación.

---

que se refiere el artículo 23, es en la primera línea la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución. Por ello, no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquier que sea su índole y condición, pues para participar en asuntos concretos se requiere un especial llamamiento o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de entidades o sujetos de Derecho privado, que la ley puede, en tal caso, organizar, como en el caso que nos ocupa ha hecho el ya citado artículo 107 de la ley de Seguridad Social y las normas que reglamentariamente lo desarrollan".

[65] Ver la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio, que concluye que el trámite de información pública en el planeamiento urbanístico es una modalidad de participación funcional y que ésta no se incluye dentro del contenido del artículo 23 CE.

[66] Ver GARRIDO FALLA, F.: "Comentarios a la Constitución (artículo 105)". Editorial Civitas. 3ª Edición. Madrid, 2001. Págs. 1628 y 1629.

[67] Ver MESTRE DELGADO, J.F.: "Comentarios a la Constitución española (artículo 105)". Dirigidos por Mª Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer con motivo del XXX Aniversario de la

La palabra participación no figura en el precepto -aunque si aparecía en el anteproyecto y en la redacción de la ponencia constitucional- pero se asimila a ella de manera inapropiada en el apartado primero la expresión audiencia.

A pesar de que el precepto constitucional parece querer remitir, para su completo reconocimiento y aplicación, a una posterior ley ordinaria de desarrollo (*"La Ley regulará"*), lo cierto es que tiene una eficacia normativa directa e inmediata. No hay que olvidar que la Constitución es la norma jurídica suprema y su aplicación es inmediata al margen, desde luego, de que posteriormente un precepto de la misma deba ser desarrollado por ley[68].

En el apartado a), ya hemos dicho que más que un trámite de audiencia estamos ante un trámite de información pública más apropiado para aquellas disposiciones administrativas de naturaleza normativa e índole sectorial como son los reglamentos.

Esto último sería el caso del procedimiento de aprobación de los instrumentos urbanísticos -cuya naturaleza normativa en lo que hace a los planes resulta hoy incuestionable[69]- en el cual se ofrece un lugar para la participación a través del correspondiente trámite de información pública.

El apartado b) del artículo constitucional, que estamos analizando, hace referencia al derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos que, como viene a señalar EMBID[70], se trata de un principio objetivo para obligar a la Administración a ser transparente.

Y, finalmente, en cuanto al apartado c) del artículo 105 indicar que, coincidiendo con los profesores PARADA y BACIGALUPO[71], se recoge el trámite de audiencia propiamente dicho y que no es más que "la manifestación de un principio esencial de todo procedimiento, y por tanto también del procedimiento administrativo, a saber: el

---

Constitución. Fundación Wolters Kluver (España). Pág. 1713: "Aparentemente se trata de determinaciones independientes proyectadas sobre ámbitos diferenciados o aislados entre sí; pero entre ellas fluye un hilo conductor que permite situar en términos generales el trasfondo de la regulación contenida en el precepto constitucional sin perjuicio de las singularidades que corresponden a cada uno de los tres apartados en que se estructura la participación de los ciudadanos en la actuación administrativa que presente una trascendencia sumamente destacable tanto para las Administraciones Públicas como para el Derecho Administrativo".

[68] Así lo reconocen tanto el Tribunal Constitucional en STC 18/1981, de 8 de junio, como el Consejo de Estado -supremo órgano consultivo- a través de su Dictamen 952/92.

[69] Sobre la indubitada naturaleza normativa y reglamentaria de los Planes ver, a título de ejemplo, el artículo de SARMIENTO ACOSTA, M.J.: "Los Planes generales de ordenación como paradigmas del urbanismo español". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 248. Año 43. Año 2009. Pág. 60. En efecto señala que los Planes tienen naturaleza reglamentaria "lo que supone que sus determinaciones vinculan tanto a las Administraciones Públicas como a los particulares y se debe aprobar con arreglo a un procedimiento bifásico y complejo…..".

[70] Ver EMBID IRUJO, A.: *El ciudadano y la Administración.* Edita INAP. Ministerio de Administraciones Públicas. Serie Administración General. Madrid, 1996. Pág. 89.

[71] Ver PARADA VAZQUEZ, J.R. y BACIGALUPO SAGGESE, M.: "(Artículo 105). Audiencia del ciudadano en los procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos". En el libro colectivo "Comentarios a la Constitución española de 1978". (Dirigidos por Oscar Alzaga). Edita Cortes Generales y Editorial de Derecho Reunidas (Edersa). Madrid, 1998. Pág. 541.

principio de audiencia y contradicción (nemine damnatur sine audiatur o nemo damnatus nisi auditus vel vocatus), esto es, aquel que postula el derecho a la defensa contradictoria de las partes o interesados en los procedimientos -sean de naturaleza judicial o administrativa- cuyo objeto sea la aplicación de la ley a un caso concreto, es decir, la emanación de una resolución cuyo contenido pueda afectar restrictivamente a la esfera de aquéllos derechos".

CAPÍTULO TERCERO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA GENERAL.

INTRODUCCIÓN

Al tratar, en este apartado, la participación ciudadana en la legislación ordinaria resulta necesario poner de relieve que no sólo se aborda la legislación ordinaria en sentido formal –es decir, aquella que según la Constitución ha de ser aprobada por el procedimiento habitual a través de la mayoría simple- sino en sentido más amplio posible y entendido como el resto de la legislación al margen de la Carta Magna.

Por ello aquí abordaremos la participación ciudadana recogida en los Estatutos de autonomía (A) -que aunque formalmente sean leyes orgánicas (artículo 81 CE) los incluimos en este apartado-, en las leyes estatales y autonómicas (B) para, finalmente, abordar la legislación reguladora del ámbito local (C).

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Al abordar el presente apartado queremos hacer una particularizada distinción entre los Estatutos de autonomía de primera generación (1) -es decir, aquellos que entraron en vigor alrededor de los años ochenta-, y los Estatutos de autonomía de segunda generación (2) -referidos a aquellos que han ido surgiendo después de la reforma operada en el nuevo Estatuto de autonomía de Catalunya-. Sobre estos últimos, trataremos sólo alguno de ellos.

Esta distinción nos ha de permitir observar el diferente tratamiento que de la participación ciudadana hacen ambos grupos de textos normativos.

1.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE PRIMERA GENERACIÓN

En varios de los Estatutos de autonomía que entraron en vigor alrededor de la década de los ochenta se contenía algún precepto que hacía referencia a la participación, tanto en su vertiente de participación política como en lo relativo a la participación ciudadana.

Salvo en el texto normativo de la Comunidad foral de Navarra, en la mayoría de los Estatutos existe un precepto cuyo contenido básico siempre resulta del mismo tenor:

algo así como que los poderes públicos deberán facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social referido, claro está, a cada Comunidad Autónoma[72].

En todos los casos se viene a reproducir de manera casi literal el artículo 9.2 de la Constitución cuando indica: "Corresponde a los poderes públicos…..y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

2.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN.

Desde hace tiempo vienen produciéndose una serie de reformas de un cierto calado en algunos de los Estatutos de autonomía. A mi juicio este proceso se debe al intento de no quedar rezagados en el camino ya trazado en la reforma del Estatuto catalán y, en menor medida, a deseos reales de readaptar los textos estatutarios a las nuevas realidades y competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.

No podemos detenernos a examinar el contenido de los preceptos sobre participación ciudadana incorporados a los nuevos Estatutos de autonomía. En todos ellos se plasma el deseo de facilitar una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de las autoridades públicas[73].

[72] A este respecto resultan prácticamente coincidentes los artículos 8.2 del Estatuto de autonomía de Catalunya de 1979, el artículo 4.2 del Estatuto gallego de 1981, el artículo 1.3 del Estatuto valenciano de 1982, el artículo 9.2 e) del Estatuto asturiano de 1981 y, por último, el artículo 9.2 e) del Estatuto vasco de 1979.

[73] En esta nueva generación de textos estatutarios aparecen, con un grado mayor de desarrollo, alusiones directas a la participación ciudadana. Nos sirve de ejemplo el artículo 43 del Estatuto de autonomía de Cataluña que obliga –utilizando la expresión *"deben"*- a todos los poderes públicos a promover, facilitar y procurar la participación en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas así como en los procesos electorales.
Otro texto que ha sufrido reformas ha sido el Estatuto de autonomía de Aragón, reforma operada a través de la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril en cuyo artículo 15 se recoge de manera específica el derecho de los aragoneses a la participación.
Por su parte el Estatuto de autonomía de Andalucía recibió una importante reforma a través de la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en cuyo artículo 30 (*"Participación política"*) se recoge una serie de manifestaciones participativas en los asuntos públicos que van desde el derecho a elegir los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma, hasta el derecho a promover iniciativas legislativas, consultas populares, el derecho de petición individual y colectiva y el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza "para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas".
Por último, el Estatuto de autonomía de Castilla y León tuvo también su reforma a través de la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre en cuyo artículo 8.2 se incluyó el derecho de participación en idénticos términos que el anterior texto estatutario y que, en definitiva, no era más que una reproducción del artículo 9.2 de la Constitución.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES ESTATALES Y AUTONÓMICAS.

En este apartado se decide descender un peldaño más en la escala jerárquica de las normas y nos adentramos en la participación ciudadana regulado en las leyes estatales (1) y autonómicas (2).

Es conveniente advertir de nuevo que por razones de espacio y en aras de ir avanzando en el estudio, no se puede contemplar toda la legislación que aborda con carácter general la participación ciudadana.

Lo que a continuación se reseña hace referencia a la participación administrativa con carácter general y también a esa misma participación pero enfocada al campo sectorial[74].

1.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES ESTATALES

El primer texto normativo a tener en cuenta es la Ley 30/1992 de LRJ-PAC (reguladora del régimen jurídico y procedimiento administrativo común)[75].

Esta ley es de capital importancia por ser la que regula los principios comunes a todas las administraciones públicas en materia de procedimiento para la elaboración de actos.

A pesar de ser un texto que ha sufrido distintas modificaciones es normativa de referencia y sigue siendo de aplicación subsidiaria, por ejemplo, en materia urbanística -objeto de nuestro estudio- y también como elemento de interpretación e integración para colmar dudas y carencias de cualquier normativa general y sectorial. Se trata, en suma, de un instrumento imprescindible para la regulación del procedimiento administrativo en nuestro país.

En este régimen administrativo común se regula con amplitud el trámite participativo por excelencia como es la información pública. En efecto, dicho trámite se encuentra regulado en el artículo 86 de la citada ley 30/1992 de LRJ-PAC[**76**].

---

[74] En efecto, en este apartado es necesario distinguir entre aquellas leyes de ámbito estatal, con contenido participativo y que regulan aspectos generales (tales como la elaboración de los reglamentos dictados por el Gobierno, el procedimiento administrativo común y a las distintas modalidades de participación, etc.), de aquellas otras leyes que regulan aspectos más sectoriales (salud, educación, aguas, etc.).

[75] La Ley 30/1992 de LRJ-PAC en su Texto Consolidado cuya última modificación data del día 2 de octubre de 2015.

[76] Ver AGUNDEZ FERNÁNDEZ, A.: "Las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Ley 30/1992 de 26 de noviembre con las modificaciones de la Ley 4/1999 de 13 de enero (Comentarios y jurisprudencia)". Editorial Comares. Granada, 1999. Págs. 437 y 438. Para este autor el trámite de información pública presenta las siguientes características: a) es un acto dictado por el órgano administrativo competente para resolver el expediente, b) es un trámite comprendido dentro de la fase de instrucción, c) el acuerdo de abrir el trámite comprende a quien haya de dictar el acto definitivo, d) sirve para facilitar la intervención de los interesados terceros en el procedimiento, ya como individuos ya como colegiados o corporativos, por tratarse de intereses principalmente públicos con incidencia en intereses concretos y similares a los particulares, e) en el régimen común es un trámite

En esta visión panorámica no podemos dejar de mencionar la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del gobierno en cuyo artículo 24.1, apartados c) y d)[77], se recoge el trámite participativo en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

Otra normativa estatal a tener en cuenta es la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

En esta ley no encontramos precepto alguno que haga mención a la participación ciudadana, aunque bien es cierto que la referencia resulta indirecta si nos atenemos a determinados principios que la rigen tales como el de objetividad y, en especial, el de transparencia (artículo 3.2, apartado g).

Por otro lado es preciso constatar la existencia de determinadas leyes generales que regulan específicas modalidades de participación. Así, a título de ejemplo, la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de distintas modalidades de referéndum, la Ley orgánica 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular[78] y, para finalizar la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición que establece el derecho fundamental de los ciudadanos a dirigirse a los poderes públicos con el fin de expresar sugerencias, informaciones, iniciativas, quejas o súplicas.

Pero, como se ha dicho, es en el ámbito sectorial en donde resulta especialmente propicia la regulación de la participación ciudadana. Lógicamente, por su amplia profusión, no es posible contemplar aquí toda la normativa sobre la materia y, además,

---

facultativo cuando la naturaleza del procedimiento lo exija, f) es un trámite que suele llamar el expediente a quienes pudieran tener la cualidad de interesados –sean o no desconocidos o de personas indeterminadas-.

[77] El artículo 24.1, apartados c) y d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, señala: "c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante una plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado".

"d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)". (Nota: se refiere al momento en el que durante el proceso de elaboración pueden recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivas, cuantas consultas y estudios se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto).

[78] Un ejemplo de aplicación de esta normativa fue el caso, candente en su día, de un grupo promotor (conformado por el sindicato CCOO, la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña –la CONFAVC-, el Observatorio DESC, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, la Mesa del Tercer Sector Social de Cataluña y el sindicato UGT) quien logró aglutinar la nada despreciable cifra de 1.402.854 firmas para instar la Iniciativa legislativa Popular (acrónimo ILP), para la dación en pago retroactivo, la paralización de los desahucios y el fomento del alquiler social. El día 12 de febrero de 2013 el Congreso de los Diputados, luego de votar a favor de su "toma en consideración", desestimó posteriormente las diferentes propuestas formuladas.

Empero es preciso significar que algunas agrupaciones políticas han ido proponiendo la revisión del actual texto legal enmarcándola en un paquete de propuestas de reforma con vistas a mejorar la calidad del sistema democrático y la lucha contra la corrupción, ésta última por desgracia muy extendida.

sería a todas luces innecesario detenernos en ella pues se alejaría en exceso del propósito de nuestro estudio.

No obstante importa, el menos, significar que son ciertamente diferentes los ámbitos sectoriales (asociaciones y fundaciones, sanidad, salud, educación, etc.) en cuya regulación se ofrece cauce a la participación, abierta tanto a los intereses individuales como colectivos y difusos[79].

[79] Sólo reseñar, como simple muestra, la siguiente normativa: a) La Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación en cuyo articulado se regulan los Consejos sectoriales de asociaciones como órganos de consulta, información, asesoramiento cuyo destino es ser cauce de participación ciudadana en asuntos públicos. b) La Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones contiene un sustrato participativo si nos atenemos a los fines de interés general que persiguen. Entre otros: promoción de la acción social, defensa del medio ambiente, y fomento de la economía social, etcétera (artículo 3). c) La Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad en cuyo artículo 5 se establece que los servicios públicos de salud se organizarán de manera que sea posible articular la participación comunitaria a través de las corporaciones territoriales correspondientes en la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución. El artículo 53 establece que las Comunidades autónomas ajustarán el ejercicio de sus competencias en materia sanitaria a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los representantes sindicales y de las organizaciones empresariales. Con el fin de articular la participación en el ámbito de las Comunidades autónomas se creó el Consejo de Salud en cada una de ellas. En cada área, la Comunidad autónoma deberá asimismo constituir órganos de participación en los servicios sanitarios. d) Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud en cuyo artículo 5 (referente al ámbito de aplicación) hace referencia a la participación de los ciudadanos y profesionales en las acciones a que se refiere el artículo 1. En el artículo 67 se regula el llamado Consejo de participación social del Sistema Nacional de Salud y por su parte en el artículo 68 se hace referencia a las redes de conocimiento con el fin de que *"transmitan conocimiento científico y favorezcan la participación social en las materias de su competencia".* e) En el sector educativo se contempla la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) que modifica la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en cuyo artículo 119.1, en su nueva redacción, se señala: "1. Las Administraciones educativas garantizarán la intervención de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, a través del Consejo Escolar". En el artículo 127 (Competencias del Consejo Escolar) de la LOMCE se señalan unas competencias circunscritas a la realización de una labor más consultiva y no tanto de gestión. Se registren, pues, muchas de las competencias tradicionales de los Consejos Escolares. f) En materia de aguas, tenemos el Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Aguas, con la remodelación operada por la citada Directiva marco del Agua del año 2000, y que establece como uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas la participación (artículo 14) cuya articulación se produce, por ejemplo, en el seno de los llamados organismos de cuenca (las Confederaciones Hidrográficas) a través de la llamada Asamblea de Usuarios. Por su parte el artículo 15 regula el derecho de información en materia de aguas y, por último, en la elaboración de los planes hidrológicos se tendrá en cuenta el llamado Consejo del Agua de la cuenca o demarcación correspondiente. Sobre esto último, es interesante ver el trabajo de MONTOYA HIDALGO, J.: "Aproximación a los instrumentos de participación pública en las políticas del agua en Aragón: la Comisión del Agua en Aragón". Del libro AAVV "*Gestión del agua en Aragón"* (Dirigidos por el Profesor Antonio Embid y otros). Coedición Thomson-Aranzadi y Gobierno de Aragón. Pamplona, 2007. Pág. 58. Señala este autor que "Este órgano constituye una especie de parlamento de la cuenca dentro de cada una de las Confederaciones Hidrográficas, al objeto de elevar al Gobierno de la Nación la propuesta de Plan Hidrológico de la cuenca, como instrumento para ajustar y territorializar las previsiones de demandas y coordinar e integrar las respectivas políticas sectoriales. Se trata de un órgano muy amplio en el que están integrados representantes de la Administración General del Estado (Departamentos ministeriales y servicios técnicos del Organismo de cuenca), de las Comunidades Autónomas, de los usuarios, de las Entidades Locales y de organizaciones ecologistas)".

2.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS

En el ámbito de las Comunidades Autónomas hemos de considerar con RAZQUIN[80] que la mayoría de las leyes autonómicas de gobierno y administración son, en muchos casos, cicateras en regular la participación de los ciudadanos en los términos empleados en el artículo 105 a) de la Constitución.

Es preciso recordar que el citado artículo hace referencia a la participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones normativas -planes, reglamentos, etc.-.En algunos casos la citada participación es recogida, en las leyes de gobierno y administración autonómicas, como trámite administrativo con margen de apreciación en función de la naturaleza de la disposición; en otros casos como principio informador; y, finalmente, como un derecho pero, con frecuencia, incardinado en otros derechos más amplios tales como el de publicidad y transparencia en la actuación administrativa.

A menudo incluso, como señala el citado autor, se sustituye directamente el trámite de información pública por la intervención de los Consejos asesores de carácter participativo, una muestra más de los que se ha dado en llamar participación orgánica.

Como botón de muestra, de lo que llevamos indicado, se contempla la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimientos de las administraciones públicas de Cataluña[81], cuyo artículo 68, apartados 1, 2 y 3 reproducimos:

"1. Los proyectos de disposición reglamentaria pueden someterse a información pública por un plazo no inferior a quince días hábiles, que puede reducirse hasta un mínimo de siete días hábiles si razones debidamente motivadas así lo justifican.

2. El trámite de información pública puede coincidir temporalmente con el de audiencia, debiendo ponerse a disposición de las personas que lo soliciten, la preceptiva documentación.

3. El trámite de información pública puede instrumentarse por medios electrónicos, indicando el plazo, publicando el texto del proyecto de disposición reglamentaria en la sede electrónica y presentando las alegaciones en el correspondiente registro electrónico".

---

[80] Ver RAZQUÍN LIZARRAGA, M.Mª: "La Administración de las Comunidades Autónomas" en el libro colectivo *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (Dirigido por Jaime Rodríguez-Arana y Pablo García Mexía). Edita INAP y Ediciones Montecorvo. Madrid, 2003. Pág. 403.

[81] Esta Ley derogó parcialmente la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya. En concreto derogó el artículo 64 que venía a establecer que sólo si una ley lo exigiera o, si así lo decidieran el Gobierno o el Consejero catalán competente, se sometería la propuesta de disposición general a información pública o a audiencia de las entidades que por ley, tengan la representación y defensa de intereses de carácter general o estuvieran afectados por dicha disposición. A este respecto creo que lo ideal hubiera sido que el principio general fuera el contrario al propuesto por el citado precepto derogado pues, siempre que sea posible, el trámite de información pública y la audiencia ha de ser la regla y no la excepción de suerte que esta última esté siempre motivada.

Otros textos normativos de ámbito autonómico sobre gobierno y administración tratan de ofrecer a la participación como un principio informador y de funcionamiento así como de un posible trámite administrativo a celebrar en función de la naturaleza de la disposición[82].

[82] Esos otros textos normativos de Comunidades autónomas en materia de gobierno y administración son: A) En la Región de Murcia, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública que señala en su artículo 4 c) la participación como uno de los principios informadores de las relaciones entre la Administración de Murcia y el ciudadano de esa comunidad. Por lo demás en el apartado correspondiente al procedimiento administrativo, la Administración Pública de la Comunidad autónoma ajustará su actuación a las prescripciones del procedimiento administrativo común y a las que se establezcan en razón de las especialidades derivadas de la propia organización. B) En la Comunidad autónoma de La Rioja debe citarse la Ley 4/2005 de 1 de julio. De Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración en la que en tres preceptos aborda la cuestión que nos ocupa: a) Artículo 3.1 i) (Principio de funcionamiento) que señala: "La Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos públicos ajustarán su actividad a los siguientes principios: i) transparencia y publicidad, que garanticen la efectividad de los derechos reconocidos a los ciudadanos, con las excepciones que la Ley establezca" b) Artículo 5 (Derecho de información): derecho a la información que abarca el derecho que asiste a los interesados a conocer el estado de la tramitación del expediente administrativo, a la identificación de los funcionarios, todo ello siempre con respecto a la esfera privada de los administrados. c) Artículo 37 (Información pública y participación en el procedimiento de elaboración de reglamentos): que establece el trámite de información pública en parecidos términos que la estatal LRJ-PAC al indicar: "Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública". C) En la Comunidad autónoma de Cantabria, el artículo 119.3 (Disposiciones administrativas de carácter general o reglamento) de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre se pronuncia en parecidos términos que la riojana al señalar: "Los proyectos de disposiciones generales cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública. El anuncio de exposición se publicará en el Boletín Oficial de Cantabria, indicando el lugar de exhibición y el plazo que no podrá ser inferior a diez días". D) En el Principado de Asturias, el artículo 33.2 de la Ley 27/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración, señala que sea una Ley, o bien una decisión del Consejero -es de observar que a diferencia del anterior, aquí no se contempla que en este caso los pueda decidir también el Consejo de Gobierno- quien pueda decidir si el proyecto de disposición se someta o no al trámite tanto de información pública como el de audiencia. E) En la Comunidad autónoma de Extremadura, debe citarse el artículo 66.3 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración que esta vez es más preciso y contundente en cuanto a que siempre se abrirá el trámite de audiencia cuando "el proyecto afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos" y, sin embargo, en lo que toca al trámite de información pública señala el precepto que "cuando la naturaleza de la disposición así lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado" en este caso, como es de observar, ni nos indica que órgano deberá acordar la apertura del trámite si bien establece que la decisión no podrá tomarse bajo un criterio discrecional pues cuando se dé el supuesto de afectar a los derechos e intereses legítimos, siempre deberá abrirse la audiencia. F) En la Comunidad autónoma de Andalucía se contempla el artículo 32 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración relativo a los órganos de participación ciudadana con "fines de información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas o de actuaciones con gran incidencia social y de audiencia a sectores o colectivos determinados, que pueden resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas". Señala el párrafo 2º que los órganos de participación no tendrán competencias decisorias. Es de tener en cuenta también que la Ley andaluza contempla otros derechos de la ciudadanía como el de publicidad y transparencia en la actuación administrativa (artículo 79), derecho de información (artículo 80) y derecho de petición (artículo 81). G) Finalmente, en la Comunidad Foral de Navarra está la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración en la que se contemplan varios preceptos relacionados con la temática que nos ocupa: derecho a ser oído (artículo 7.2 a)), derecho a acceder a los expedientes, archivos y registros (artículo 11), y derecho de información (artículos 14 y 15 -general-); empero, no se observa en

Junto a esta normativa general sobre gobierno y administración, las Comunidades Autónomas han ido aprobando diversos textos que regulan aspectos concretos sobre la participación ciudadana tales como la iniciativa popular, las consultas populares locales, etc.

Aquí tampoco es preciso el hacer un acopio de tales leyes. Solamente desvelar que los trámites de iniciativa legislativa popular son prácticamente similares en todos los casos -a salvo el número de firmas autenticadas necesarias para realizar la proposición de ley que, lógicamente, varía en función de la dimensión y habitantes de cada Comunidad autónoma-.

Por ejemplo en Cataluña, la Ley 1/2006, de 16 de febrero de iniciativa legislativa popular se ha de ejercer por medio de la presentación en la Mesa del Parlamento catalán de una proposición de ley, con el apoyo de las firmas, debidamente autenticadas, de un mínimo de 50.000 personas, que deben cumplir las condiciones establecidas en el artículo 2 (personas que tienen la condición política de catalanes no privadas de derechos, etc.).

En cuanto a las llamadas Consultas Populares Locales, se cita la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales de Andalucía. Se trata de un instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de competencia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, "sin que el resultado vincule a la Entidad Local convocante". A los cinco días siguientes de su aceptación, en su caso, por el Pleno de la Corporación de la solicitud de consulta popular, o adoptado el acuerdo de iniciación por la propia Corporación, se ha de someter a información pública por un plazo no inferior a veinte días hábiles mediante publicación en el BOR y en BOA, para que cualquier persona física o jurídica pueda efectuar aquellas alegaciones que se consideren oportunas.

No obstante las Comunidades Autónomas, en un inusitado afán por dar curso a toda esta euforia participativa en la nos encontramos inmersos, han querido dar un paso más aprobando leyes concretas sobre la transparencia y la participación.

La primera que nos llama la atención es la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, pues precisamente su principal objeto y finalidad es, como su denominación indica, el intentar fomentar con medidas concretas la participación ciudadana.

Por supuesto, no podemos dejar de mencionar la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana. Esta ley, sobre la que ya hemos tenido oportunidad de tratar más arriba, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional quien, posteriormente, declaró nulos determinados preceptos. En cualquier caso, y a los efectos que nos interesan, los

---

este texto navarro ningún precepto que haga mención expresa alguna a la participación ni tan siquiera cuando se trata el procedimiento para la elaboración de disposiciones.

artículos relativos a la participación han quedado intactos en relación con el texto inicial[83].

En materia de información y transparencia son de destacar la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la más reciente Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León.

Esta última tiene por objeto el regular en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León la transparencia de la actividad pública, el derecho de acceso a la información pública y su reutilización y la participación en los asuntos públicos de dicha Comunidad a través del Portal de Gobierno Abierto.

Por otro lado, hay varias Comunidades autónomas (por ejemplo, Andalucía, Aragón y Asturias) que tienen también sus leyes de transparencia y participación cuyos contenidos siguen en cierta manera los mismos parámetros que las ya aprobadas.

Resta indicar que volveremos a tratar más adelante algunas de estas leyes sobre transparencia e información -concretamente tanto la ley estatal como a algunas de las autonómicas- cuando en la parte correspondiente abordemos la información administrativa.

C) ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN REGULADORA DEL ÁMBITO LOCAL[84]

El Consejo de Ministros del Consejo de Europa elaboró en su día las Recomendaciones número 19 (2001) dirigidas a los Estados miembros relativas a "La participación de los ciudadanos en la vida pública local"[85].

[83] Por otro lado, como curiosidad, decir que este texto normativo catalán está propiciando en la actualidad el proceso participativo "Procés Participatiu Bellaterra Municipi". En efecto, el pleno de la Entidad Municipal Descentralizada (EMD) de Bellaterra decidió por unanimidad impulsar este proceso participativo de la ciudadanía para conocer de primera mano cual es la opinión de los vecinos y vecinas del pueblo, antes de presentar un expediente de segregación en el Parlamento de Cataluña.

[84] Dejamos al margen las Provincias que, salvo en los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, han quedado bastante huérfanas de competencias urbanísticas. Solamente en este ámbito se reconocen competencias urbanísticas en los Cabildos (Canarias) y a los Consejeros Insulares (Baleares). En realidad las Diputaciones realizan una labor de colaboración y apoyo de aquellos municipios que por razones de insuficiente capacidad económica o de gestión no pueden desarrollar en grado suficiente sus competencias.

[85] Las Recomendaciones del Consejo de Ministros del Consejo de Europa número 9 (2001) son las que siguen: 1ª.-Definir, haciendo participar a las autoridades locales y regionales y -en su caso- las nacionales, una política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local, a partir de los principios contenidos en la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en forma de Tratado Internacional de 15 de octubre de 1985 y ratificada en la actualidad por una amplia mayoría de Estados miembros del Consejo de Europa, así como a partir de los principios enumerados en el Anexo I de esta Recomendación. 2ª.-Adoptar, en el contexto de la política así definida y teniendo en cuenta las medidas enumeradas en el Anexo II de la presente Recomendación, las medidas de su competencia, en especial cara a la mejora del marco legal de la participación y de garantizar que la legislación y la reglamentación nacionales permiten a las autoridades locales y regionales utilizar un

En estas Recomendaciones se señalaban unas líneas directrices, a modo de objetivos, que consistían en:

-Intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes electos.

-Mejorar las posibilidades de participación, en especial de los ciudadanos que tienen más dificultades en participar más activamente.

-Incrementar el influjo de los ciudadanos en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida, y

-Favorecer la participación de los residentes extranjeros.

El texto normativo estatal que con mayor profusión regula la participación ciudadana en el ámbito local no puede ser otro que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (acrónimo LBRL). Esta ley fue reformada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Por lo pronto, el artículo 1.1 empieza por proclamar que los municipios son las entidades básicas de la organización territorial del Estado así como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

Y es que ciertamente los municipios están concebidos para defender con inmediatez los intereses de los vecinos a los que sirve. Ello hace que en el artículo 18 de la LBRL se consagren varios derechos de los vecinos: a ser elector y elegible de acuerdo a la legislación electoral, derecho a participar en la gestión municipal, derecho a ser informado[86], derecho de acceso a la documentación administrativa y, finalmente, los derechos a pedir consulta popular[87] y a ejercer la iniciativa popular[88].

---

amplio abanico de mecanismos de participación, de conformidad con el párrafo 1 de la Recomendación nº R (2000) 14 del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre fiscalidad local, la redistribución financiera y las aportaciones financieras a las entidades locales. 3ª.-Invitar, de forma apropiada, a las autoridades locales y regionales: a) a suscribir los principios enumerados en el Anexo I de la presente recomendación y a comprometerse a favor de la aplicación efectiva de la política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local; b) A mejorar la reglamentación local y los mecanismos prácticos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local, y a adoptar todas las medidas enumeradas en el Anexo II de la presente Recomendación; c) Garantizar la traducción de la presente recomendación en la o las lenguas oficiales de sus países respectivos y, de la forma que le parezca más adecuada, publicarla y ponerla a disposición de sus entidades locales y regionales.

[86] En el artículo 69 de la LBRL se encuentra regulada la importante cuestión de la información sobre las actividades de las Corporaciones Locales y participación de los ciudadanos en la vida local.

[87] El artículo 71 de la LBRL viene a regular la Consulta Popular en los asuntos que son de competencia municipal y de carácter local. De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando estas tengan atribuida estatutariamente la competencia, los Alcaldes, previo acuerdo del Pleno y autorización del Gobierno, podrán someter a consulta popular los citados asuntos.

[88] En el artículo 70 bis de la LBRL se recoge lo relativo a los procedimientos, órganos y medios adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local. Se consagra el derecho a la iniciativa popular a través de la presentación de propuestas, actuaciones, etc. Para ello la

La participación no queda sólo consagrada, en la citada Ley, como un derecho sino que también obliga a la propia Administración local a promoverla y facilitarla creando unos órganos territoriales de gestión desconcertada (artículo 24 LBRL).

Ejemplo de lo que hemos dado en llamar participación orgánica podrían ser los Concejos Abiertos que se forman en aquellos municipios con menos de 100 habitantes censados y en donde la Asamblea vecinal participa en la toma de decisiones del Alcalde.

Como hemos dicho, los apartados de la LBRL que hacen referencia a la participación son muchos y variados pues abarcan desde los procedimientos de aprobación de las ordenanzas locales[89], hasta el derecho de cualquier vecino a instar a los municipios a ejercer las acciones necesarias para la defensa de su bienes o derechos[90], a obtener copias completas del planeamiento, fomento y ayuda al desarrollo de las asociaciones de vecinos[91], la creación de Consejos sociales de la ciudad[92], etc.

Complemento indispensable a tener en cuenta es el Real Decreto 2568/1986, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (acrónimo ROF) en cuyo Capítulo II, VII se recoge lo relativo a la participación ciudadana a través de la intervención en los Plenos, derecho a solicitar propuestas por parte de los vecinos, las asociaciones de interés general, oficinas de información, etc.

Dentro del marco de la Constitución, el Estatuto de autonomía que corresponda y la mencionada Ley de Bases de Régimen Local, hay Comunidades autónomas que también se han dotado de normativa propia en materia de régimen local. Sus textos también contienen preceptos relativos a la participación ciudadana y, con algunas excepciones, en términos bastante similares a la ley estatal[93].

Interesa ahora detenernos brevemente en el régimen jurídico que se viene aplicando específicamente a determinadas ciudades españolas.

---

consecución de sus objetivos y para facilitar la participación, las entidades locales deberán impulsar la utilización interactiva de las TIC.

[89] En efecto, el artículo 49 de la LBRL regula los procedimientos de aprobación de las ordenanzas locales. La estructura básica sería: a) Aprobación inicial; b) Información pública y audiencia; c) Resolución de todas las reclamaciones.

[90] El artículo 68 de la LBRL reconoce la obligación de las entidades locales a ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes o derechos. En este sentido, cualquier vecino que se hallare en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos puede requerir su ejercicio a la entidad interesada.

[91] El artículo 72 LBRL reconoce el fomento y ayuda al desarrollo de las asociaciones de vecinos.

[92] Es en el artículo 131 de la LBRL en donde se reconoce el Consejo social de la ciudad como un supuesto de participación orgánica

[93] Por citar unos pocos: -Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley municipal y del régimen local de Cataluña. -La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración local de la Comunidad de Madrid. -La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. -La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja. -La Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración Local de Aragón. -La Ley 5/1997, de 22 de julio de Administración Local de Galicia. -Ley 5/2010, de 11 de junio, de Administración Local de Andalucía y, finalmente, la Ley 8/2010, de 29 de junio de Régimen Local de la Comunidad valenciana.

En efecto, la ciudad (villa) de Madrid recibe un tratamiento jurídico particular en razón a su doble condición de capital del Estado y de la Comunidad autónoma de Madrid.

Ese peculiar tratamiento jurídico está regulado por la ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

En su artículo 22.1 se reconoce la división territorial de la ciudad en Distritos como órganos de gestión desconcentrada. Estos órganos deberán impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales.

Otros preceptos aluden, por ejemplo, a los órganos específicos creados para la defensa de los derechos de los vecinos que servirán para supervisar la actividad de la Administración municipal, así como el derecho de participación en el procedimiento de aprobación de las normas de competencia del Pleno (ordenanzas, reglamentos, estatutos de las entidades públicas empresariales, con excepción del planeamiento urbanístico que se regirá por su norma específica).

Y, finalmente, el artículo 49 hace alusión a los llamados presupuestos participativos. Se regula un procedimiento de aprobación del presupuesto municipal con exposición al público durante 15 días durante los cuales los interesados podrán examinarlo para, si lo estiman oportuno, formular alegaciones.

La ciudad de Barcelona también funciona con arreglo a un tratamiento jurídico específico como es la llamada Carta de Barcelona aprobada por Ley 22/1998, de 29 de diciembre. En este texto se recoge muy profusamente la participación ciudadana, dedicándole prácticamente todo el Título IV bajo el significativo epígrafe de *"Participación ciudadana y Derecho de los vecinos"*.

Por lo pronto hay toda una declaración de intenciones en el artículo 30.2 al señalar que la participación ciudadana "informa el conjunto de la Carta Municipal".

Otros preceptos aluden como formas de participación a la audiencia pública, la iniciativa ciudadana, consultas ciudadanas, el Consejo de ciudad, etcétera[94].

[94] Sin ánimo de ser exhaustivo señalar, por ejemplo, que el artículo 31 viene a definir la audiencia pública como la forma de participación consistente en proponer a la Administración municipal la adopción de determinados acuerdos o también la forma de recibir información en sus actuaciones. La forma de realizarlo sería oral, en unidad de acto y con asistencia de los ciudadanos que lo deseen. El ámbito de audiencia puede ser de la ciudad o de los distritos. Por su parte, los artículos 32 y 33 hacen referencia a la iniciativa ciudadana y el 35 a la posibilidad de celebrar consultas ciudadanas. En cuanto al artículo 36 establece la creación del Consejo de Ciudad integrado por los representantes de las entidades económicas, sociales, culturales, profesionales y de vecinos más representativas, como órgano de debate del Programa de Actuación, de los presupuestos municipales, los grandes proyectos de la ciudad y los indicadores de los resultados de la gestión municipal. Este Consejo deberá reunirse una vez al año. El artículo 37 establece como instrumento básico para las relaciones de la Administración municipal con las entidades, el Fichero General de Entidades Ciudadanas. El artículo 39 recoge el derecho que tienen todos los ciudadanos a ser informados, de acceder a los archivos públicos, y de formular consultas telemáticas, etc. Y, para finalizar, en el artículo 40 se reconoce el Derecho de petición de los ciudadanos pudiendo formularse éste de manera individual o colectivamente.

Para finalizar, la Carta Municipal de Barcelona si contempla en varios de sus preceptos la materia urbanística. En este sentido, reconoce al Ayuntamiento de Barcelona la competencia para aprobar los distintos planes regulando, en cada uno de ellos, los distintos trámites de aprobación (entre ellos el de información pública)[95].

Otra normativa a tener en cuenta son los reglamentos específicos con que algunas ciudades se han ido dotando para regular y dar cauce a la participación.

Por citar sólo cuatro importantes ciudades españolas tenemos, por ejemplo, Valencia con su Reglamento de participación ciudadana aprobado el 30 de octubre de 2009[96]; Sevilla con su también Reglamento de participación ciudadana de 13 de octubre de 1999 (fecha de publicación en el BOP)[97]; Bilbao a través de su Reglamento de

[95] La Carta Municipal de Barcelona dedica a la materia urbanística un total de veinte artículos (es decir, del 64 al 84)

[96] Artículo 2 (Principios de actuación) del Reglamento de participación de la ciudad de Valencia: "El Ayuntamiento de Valencia se compromete a la aplicación efectiva de una política de promoción de la participación ciudadana, asumiendo, como principios de actuación en dicho ámbito, los siguientes: 1. Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones importantes que afectan a su futuro. 2. Buscar nuevas vías dirigidas a reforzar el espíritu de ciudadanía y a promover una cultura de la participación democrática compartida por las comunidades y las autoridades locales. 3. Desarrollar la conciencia de pertenecer a una comunidad y estimular a los ciudadanos a aceptar la responsabilidad que les corresponde para contribuir a la vida de sus comunidades. 4. Conceder una importancia esencial a la comunicación entre las autoridades públicas y los ciudadanos, considerar atentamente sus demandas y sus expectativas a fin de dar respuestas apropiadas a las necesidades que expresan. 5. Considerar la cuestión de la participación de los ciudadanos en su conjunto, teniendo en cuenta a la vez los mecanismos de democracia representativa y formas de participación directa en el proceso decisional y en la gestión de los asuntos locales. 6. Buscar soluciones flexibles y permitir la innovación, previendo, en consecuencia, una amplia gama de instrumentos de participación, así como la posibilidad de cambiarlos y de adoptar, según los casos, su utilización. 7. Partir de una profunda evaluación de la situación referente a la participación en el nivel local, fijar los hitos apropiados y prever un sistema de seguimiento que permita controlar la evolución, a fin de identificar las causas de los mecanismos adoptados. 8. Hacer posible los intercambios de información sobre las mejores prácticas de participación entre los ciudadanos de un mismo país y los diferentes países, sostener el aprendizaje recíproco de las entidades locales sobre la eficacia de los diversos métodos de participación y garantizar que el público sea informado plenamente de toda la gama de oportunidades disponible. 9. Conceder una atención especial a la situación de las clases de ciudadanos que se enfrentan a las mayores dificultades para participar activamente o que, de ipso quedan al margen de la vida pública local. 10. Reconocer la importancia de una representación equitativa de las mujeres en la política local. 11. Reconocer el potencial que los niños y los jóvenes representan en el desarrollo duradero de las comunidades locales y destacar el papel que puede jugar. 12. Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y las agrupaciones de ciudadanos como socios esenciales del desarrollo y del mantenimiento de una cultura de la participación, y como fuerza de entrenamiento para la práctica de la participación democrática. 13. Movilizar los esfuerzos conjuntos de las autoridades en todos los niveles territoriales siendo cada uno de ellas responsable de la aplicación de las acciones apropiadas que sean de su competencia sobre la base del principio de subsidiariedad".

[97] Ver el artículo 2 del Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla: "El Ayuntamiento de Sevilla en su actuación perseguirá entre otros, los siguientes objetivos: -Facilitar la más amplia información sobre sus actividades, obras y servicios, así como sobre el funcionamiento de los órganos y servicios dependientes del Ayuntamiento. –Facilitar y promover la participación de los vecinos y entidades en la gestión municipal, sin perjuicio de las facultades de decisión correspondientes a los órganos Municipales representativos- -Hacer efectivos los derechos de los vecinos regulados en el artículo 18 de la Ley 1985, de 2 de abril, artículo 61 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 11 de julio de 1986 y artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

organización de los distritos y de la participación ciudadana (integrado como Anexo II en el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Bilbao de 28 de abril de 1995) en donde prácticamente todo el Título II está consagrado a la participación ciudadana[98]; y, finalmente. Zaragoza con su Reglamento de órganos territoriales y de participación ciudadana de 26 de noviembre de 2001[99].

CAPÍTULO CUARTO.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN

Después de realizar un repaso a la normativa general en materia de participación ciudadana es necesario ya adentrarnos en la normativa específica referida al urbanismo.

Incluimos en este capítulo tanto la normativa sobre urbanismo como lo que hace referencia a la normativa sobre el medio ambiente. Es evidente que ambas materias son diferentes en tanto que el objeto de regulación es también diferente. No obstante, se trata de disciplinas que cada vez aparecen más unidas conforme las cuestiones medioambientales han ido adquiriendo un mayor protagonismo.

En efecto, la preservación de la naturaleza, la ecología, la economía sostenible, los recursos escasos, etc. son hoy principios y bienes jurídicos a defender, teniendo influencia en diferentes ámbitos y sectores.

Uno de ellos, ciertamente, es el urbanismo. En cierto sentido estamos viviendo la era del urbanismo sostenible en el cual la evaluación ambiental de los planes y programas es de ineludible cumplimiento.

Cada vez son más las leyes de urbanismo autonómicas en las que se hace mucho hincapié en hacer cumplir los trámites de evaluación ambiental y estratégica como paso previo a los subsiguientes trámites de aprobación de los planes de urbanismo. Ello hace que se preserven esos valores a que hemos hecho referencia pero también supone que

---

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás normativa de aplicación. –Fomentar la vida asociativa en la ciudad y sus distritos. –Aproximar la gestión municipal a los vecinos, mejorando su eficacia. –Garantizar la solidaridad y equilibrio entre los Distritos del término municipal y dentro de éstos".

[98] Artículo 1 del Reglamento de Organización de los Distritos y de la participación ciudadana de Bilbao: "Se establecen los Distritos Municipales, como marco de la Administración descentralizada, donde se articulan y desarrollan órganos representativos sin perjuicio de la unidad municipal con el objeto de facilitar la participación vecinal en el gobierno de la Villa, de ser exponentes de los intereses propios de la población en su ámbito territorial y de prestar servicios municipales acercando la Administración a la ciudadanía".

[99] Artículo 1 a) del Reglamento de Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana de Zaragoza que señala: "Es objeto de este Reglamento: a) La regulación de los cauces de participación ciudadana en la gestión municipal de Zaragoza. Esta participación se canaliza a través de una organización territorial específica constituida por Juntas municipales, Juntas vecinales y Consejos locales, y está sectorialmente articulada a través del Consejo de la Ciudad de Zaragoza".

los trámites de aprobación de los instrumentos de planeamiento sufran demoras excesivas y se alarguen en el tiempo.

Además, la duplicidad de los trámites -en el proceso de evaluación ambiental y en el de aprobación de los planes- puede llegar a resultar, en algunos casos, una redundancia innecesaria. Por ello, razones de economía procesal hacen que se intente evitar en lo posible la superposición de ambos trámites hasta llegar a conseguir un esfuerzo de síntesis de los mismos.

Ahora nos detendremos en el estado actual de dicha normativa dividiendo el capítulo en dos espacios: el primero de ellos dedicado a la participación ciudadana en el ordenamiento urbanístico (A) y, el segundo, a la participación ciudadana en el ordenamiento medioambiental (B).

Con ello sólo se pretende ofrecer una panorámica muy sumaria de la normativa aplicable al urbanismo. Más adelante, en capítulos más avanzados de este trabajo, serán tratados con mayor profusión los textos normativos referidos a la participación ciudadana en este ámbito.

A) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO.

El ordenamiento urbanístico es, tal vez, pionero en recoger y regular la participación ciudadana debido a que se trata de un sector especialmente dotado para escuchar la opinión de los vecinos. En efecto, si tratamos los planes de urbanismo, estos no son más que los documentos en los que se diseña la ciudad o parte de ella: sus calles, sus plazas, sus dotaciones, sus jardines.

En definitiva, es una materia que se presta a que la Administración ofrezca la posibilidad de opinar al ciudadano puesto que las decisiones que se adopten en este ámbito son, o pueden llegar a ser, de su interés.

Así, los primeros textos legales formalizados sobre urbanismo ya recogían ámbitos de participación tanto en la formación del planeamiento como en la disciplina urbanística[100].

Desde la primera ley del suelo que tuvimos en España se ha intentado procurar un urbanismo con rostro humano. Es decir, un urbanismo que no sea sólo fruto del diseño de unos pocos técnicos que se reúnen para trazar la ciudad, sin más limites que su libre albedrío. Sino de un urbanismo que traduzca y sea reflejo del sentir del hombre que vive y trabaja en la ciudad.

[100] Dejando aparte, claro está, los primeros textos legales con cierto contenido urbanístico pertenecientes al siglo XIX que fueron: las Leyes de Ensanche de 1864, 1875 y 1892, la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, y la Ley sobre saneamiento y mejora interior de ciudades históricas. Pues estos textos legales no abordaban, el menos con carácter exclusivo, la materia urbanística.

Esto que parece tan loable a nivel de principios no lo ha sido tanto a nivel de realidades. No olvidemos que, en el ámbito del urbanismo, existen importantes intereses en juego que son difíciles de capear.

El primer texto legal sistematizado, en materia de urbanismo, que surgió en España fue la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956[101]. En su contenido figuraban varios preceptos relativos a la participación ciudadana[102].

Este primer texto normativo sobre urbanismo será modificado y sustituido por otros, tales como la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones y, finalmente, el actual Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (que actualmente se ha refundido en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana)

[101] Este texto tiene dos autores indiscutibles: el Catedrático de Derecho Administrativo Prof. Dr. Manuel Ballbé Prunés y el Arquitecto Pedro Bidagor Lasarte. Fue una gran obra española propia del urbanismo funcionalista de la época en donde muchos de sus contenidos básicos aún perviven en nuestro ordenamiento vigente. El problema es que, tratándose de un cuerpo sistematizado de normas urbanísticas donde ya se reconocían los Planes municipales, quedó un tanto alejada de la realidad. En efecto la norma establecía la obligatoriedad de que todos los municipios se dotaran de un Plan General para poder responder a un crecimiento ordenado de las ciudades. Pero entre la desidia y la inercia del statu quo no fue posible la implantación de tan loable empeño.

[102] Los preceptos que aludían a la participación son los siguientes: el artículo 32 que señalaba "1. Aprobado inicialmente el plan o proyecto por la Corporación u Organismo que lo hubiere redactado, éste lo someterá a información pública durante un mes y transcurrido el plazo, si se tratare de Planes provinciales, municipales, comarcales o especiales no redactados por el Ayuntamiento respectivo se abrirá otro período de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectaron. 2. La Corporación u Organismo que hubiere redactado el Plan o proyecto, en vista del resultado de la información, lo aprobará provisionalmente, con las modificaciones que procedieren, y lo someterá al Consejo nacional o a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examinen en todos sus aspectos y decidan en plazo de seis meses, desde el ingreso del expediente en el Registro, transcurrido el cual sin comunicar la resolución, se entenderá aprobado por silencio administrativo. 3. Si los aludidos Consejo o Comisión no aprobaren el plan o proyecto, señalarán las deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones que procediere introducir para que, subsanadas por la Corporación u Organismo redactor, lo eleve de nuevo a la aprobación definitiva del órgano competente, salvo que hubiere sido relevado de hacerlo por la escasa importancia de las rectificaciones". Por su parte, el artículo 33 indicaba: "Las normas y ordenanzas sobre el uso del suelo y edificación y los catálogos a que se refiere el artículo veinte, se formarán con arreglo al procedimiento que para los planes y proyectos señalan los artículos precedentes". En cuanto al artículo 34 decía: "Cuando se tratare de planes especiales definidos en el capítulo primero, cuya finalidad fuere mejorar las condiciones urbanísticas y especialmente las estéticas de los pueblos de una comarca o ruta turística y que no comprendieren en el planeamiento modificaciones de alineaciones ni supusieren destrucción de edificios, la tramitación se reducirá a la aprobación, previa por la Comisión Central de Urbanismo o por la provincial correspondiente, información pública durante quince días en la capital de la provincia, comunicación a los Ayuntamientos afectados y aprobación definitiva de los citados Organismos". Y, finalmente, a destacar el artículo 35: "Los acuerdos del Consejo o Comisión nacional o provincial de Urbanismo, aprobatorios de los Planes, proyectos o normas, Ordenanzas o catálogos, se publicarán en el Boletín Oficial del Estado o en el de la respectiva provincia".

Hay que decir que en todos los citados textos legales se contemplan, con mayor o menor grado de desarrollo, varios preceptos que regulan los diferentes tipos de participación ciudadana.

Llegados a este punto, conviene que nos detengamos ahora en el vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (hoy refundido en el RDLSRU/2015)[103].

Después de quedar un tanto mermadas las competencias del Estado en materia de ordenación territorial y urbanismo, el citado texto legal se queda sólo con la regulación

[103] Para abordar el panorama legislativo actual debemos de partir, como señala LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: "Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Número 151. Enero-Abril, 2000. Pág. 406, del "motor de arranque" de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 21 de marzo: "1) Además de crear un vacío normativo, rompe con él, hasta el momento, sistema uniforme que existía en el panorama urbanístico español. 2) Provoca situaciones contradictorias, imprevisibles, que la jurisprudencia en muchos casos no sabe o no quiere interpretar. 3) Y, sobre todo, y éste es el objeto de este comentario, pone en marcha a las Comunidades Autónomas y también al Estado para emprender una reforma legislativa".
Hay que significar que el Tribunal Constitucional volvió a derogar por inconstitucional la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 que sustituyó a la anterior, por Sentencia 164/2001. Esto último, y después de ocho innovaciones en doce años, representó el golpe de gracia definitivo a las competencias estatales en materia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Hoy en día, y merced a las dos mencionadas operaciones de "legislación negativa" realizadas por el Tribunal Constitucional, nos encontramos con que al Estado le han quedado muy mermadas las competencias sobre esas materias.
Es importante señalar a este respecto el comentario que hace LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho Urbanístico*. 2ª Edición. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2007, pág. 45 al señalar: "Tras conocerse la Sentencia 61/1997, algunas Comunidades Autónomas legislaron, no ya con celeridad, sino con autentica urgencia, a fin de reparar el maltrecho ordenamiento urbanístico. En esta línea de urgencia se dieron dos modalidades de reacción en el mismo año 1997: la primera Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, consistió en asumir globalmente por ley autonómica todos los contenidos normativos (básicos y supletorios) del Texto Refundido de 1992 que el Tribunal Constitucional había anulado por falta de competencia del Estado; la segunda, aplicada en el País Vasco, Castilla-León, Madrid y Navarra, se limitó a establecer normas que llenaron las lagunas de la legislación estatal en los extremos anulados por el Tribunal Constitucional. Se trata, al igual que las anteriores leyes autonómicas, de normas ya derogadas por otras más modernas". En efecto, el título competencial de las Comunidades Autónomas -según VILLAR ROJAS, F.: "El marco competencial" dentro del libro AAVV *Derecho Urbanístico de Canarias* (dirigido por el propio Prof. Villar Rojas y coordinado por F. Hernández González). Editado por el Instituto de Estudios Canarios, 2004. Pág. 49- permite hoy en día legitimar la intervención autonómica en las siguientes materias urbanísticas: a) El derecho de propiedad del suelo, complementando las condiciones básicas, lo que permite concretar los criterios de definición de las clases de suelo, las diferentes categorías dentro de cada clase, la definición de clases de suelo con fines distintos, los deberes y cesiones obligatorias, etc.; b) El planeamiento, regulando la función, denominación, contenido y clases de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos; c) La equidistribución de beneficios y cargas, fijando los ámbitos, criterios y técnicas de reparto de esos beneficios y cargas entre los propietarios; d) Los usos del suelo, mediante conceptuación y valoración a efectos de la apropiación (distintos aprovechamientos medio, tipo, etc.); e) La ejecución del planeamiento, a través de los distintos sistemas de actuación y/o ejecución, la prelación entre ellos, los medios para obligar a cumplir sus determinaciones, los plazos de urbanización y edificación, en su caso; f) La intervención y disciplina urbanística, es decir, el régimen jurídico de las licencias, medios de restauración de la legalidad urbanística, acción pública, infracciones y sanciones; g) Determinar la causa expropiandi y la fijación específica de los supuestos de responsabilidad patrimonial, con el debido respeto al resto de ambas materias que son de competencia estatal.

de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal, las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en materia de urbanismo[104].

Esta parquedad reguladora del urbanismo en el ámbito estatal hace que el centro de atención, en la materia que nos ocupa, tenga que fijarse en la legislación autonómica[105].

Ahora bien, el valor que le podemos dar al texto refundido es el de ser garante de que los textos autonómicos recojan la obligatoriedad de cumplir con el trámite de participación ciudadana en los procesos de aprobación e innovación de los instrumentos de ordenación urbanística.

Con arreglo al anterior aserto no sería posible que una ley de urbanismo autonómica pudiera simplemente obviar, y no recoger, el trámite de información pública en los procedimientos de aprobación de los planes, pues tal situación sería inconstitucional por vulnerar el artículo 149.1 18º de la Constitución, ya que la participación se configura como una garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Pero, al margen de ese más que posible vicio de inconstitucionalidad de una legislación autonómica que no regule el trámite de información pública, lo cierto es que la jurisprudencia lo que bajo ningún concepto ha venido tolerando hasta la fecha es que esa posible ausencia de regulación pueda validar una disposición urbanística aprobada sin cumplir con el citado trámite. Es el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso-administrativo de 5 de febrero de 2011 (Recurso número 2916/2011) que señala:

"Ese carácter ineludible del trámite de información pública en la aprobación de las disposiciones administrativas ha sido remarcado por la doctrina jurisprudencial más reciente, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 4 de mayo de 2007 (recurso de casación 7450/2007), 10 de diciembre de 2009 (recurso de casación 4384/2005), 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010), 13 de mayo de 2013

[104] Señala a este respecto ORDUÑA PRADA, E.: "La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia". Obra citada ut-supra. Pág. 327: "a tenor de la jurisprudencia del TC, el Estado es titular de la competencia básica para fijar en la legislación estatal una garantía genérica a fin de que las leyes urbanísticas autonómicas aseguren la participación de la comunidad vecinal en la formación de los instrumentos de ordenación urbanística, en tanto en cuanto dicha intervención ciudadana se configura como una garantía de sus derechos e intereses, que encuentra fundamento constitucional en el artículo 149. 1.18º. Y, a mayor abundamiento, cabe sostener que la omisión por parte de las leyes autonómicas del reconocimiento de la participación ciudadana en el referido procedimiento implicaría la inconstitucionalidad de la norma de que se trate".

[105] Una legislación autonómica que, como señala PEMÁN GAVÍN, J.: "El nuevo Derecho urbanístico (Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña)". Obra coordinada por el propio J. Peman Gavín y Javier Oliván del Cacho. Cedecs Editorial, S.L. Barcelona, 1999. Pág. 21 "ya no se va a limitar a complementar la normativa estatal en aspectos puntuales o a introducir determinadas singularidades en relación con aquella, sino que está llamada a contener regulaciones completas sobre la materia, puesto que no dispone ya del "colchón" que le suministraba una legislación supletoria puesta al día".

(recurso de casación 3400/2009) y 25 de septiembre de 2013 (recurso de casación 6557/2011), habiendo declarado en las dos primeras que el que una Ley, en este caso la Ley autonómica gallega 9/2002, de 30 de diciembre, no establezca expresamente el trámite de información pública, no es razón para no exigirlo inexcusablemente al venir impuesto por otras disposiciones con rango de Ley, que lo hacen obligatorio para una mejor protección de los intereses generales, constitucionalmente amparados en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 3.5 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 24.1 c) de la Ley 50/1997, del Gobierno".

En cuanto al contenido del texto refundido, hay que decir que el artículo 4 hace referencia a tres vertientes relacionadas con la materia participativa, y que más adelante abordaremos con mayor detenimiento: la información urbanística, la participación ciudadana 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 y, finalmente, la posibilidad de ejercicio de la acción pública con el fin de poder respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

Pero, con ser indubitable el valor que hay que dar al Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal, todavía resulta de mayor relevancia el bloque normativo conformado por las distintas leyes autonómicas de ordenación territorial y urbanística.

En efecto, el Tribunal Constitucional cercenó notablemente las competencias estatales en materia de urbanismo y ello contribuyó a que las Comunidades autónomas se hicieran con el núcleo central de las mismas.

Por tanto, la normativa urbanística, que regula pormenorizadamente la participación ciudadana queda concentrada en las leyes de urbanismo de cada Comunidad autónoma –salvo Ceuta y Melilla- y sus reglamentos de ejecución[106].

Sin embargo, aún perviven en determinadas Comunidades autónomas -con la excepción de Cataluña[107]- diversos reglamentos estatales cuya remisión se efectúa para un uso principalmente supletorio de la normativa autonómica, y que son el Reglamento de planeamiento de 23 de junio de 1978, el Reglamento de gestión de 25 de agosto de 1978, el Reglamento de disciplina urbanística de 23 de junio de 1978 y, finalmente, el Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares de 5 de marzo de 1964.

[106] Asimismo algunas Comunidades autónomas han completado aquella normativa general sobre ordenación del territorio y urbanismo con otras de carácter parcial que van desde reconocer aspectos determinados del planeamiento no recogidos en la Ley hasta regular la adopción de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito litoral, etc. Se tratan, en definitiva, de normas complementarias sobre las que es necesario acudir para poder observar la regulación concreta de una determinada cuestión urbanística.

[107] En efecto, el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña contiene una Disposición Final Primera que deroga por completo los Reglamentos citados.

En definitiva, el núcleo central regulador de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico reside en toda la amalgama de leyes y reglamentos que hemos hecho referencia[108].

Ahora bien no podemos descuidar la importancia que también tienen las ordenanzas municipales. Todo operador jurídico que pretenda relacionarse con la Administración local para un tema urbanístico tendrá que acudir, en muchas ocasiones, a esta fuente reguladora.

Tanto por el contenido de la materia que regula como por el procedimiento de elaboración, en cuyo seno hay un trámite participativo, interesa ofrecer ahora un breve excurso sobre esta importante fuente normativa.

Aunque pueda parecer una obviedad, hay que significar que las ordenanzas regulan las relaciones entre la entidad local que las dicta y los ciudadanos que son destinatarios de las mismas. Corresponde su aprobación al Pleno de la Corporación local y, por otro lado, el Alcalde será el competente para sancionar las infracciones que se cometan contra sus disposiciones.

Las ordenanzas pueden regular materias tales como policía y buen gobierno, servicios, recogida de basuras, mataderos, mercados, de procedimiento administrativo, de contratación, fiscales, de bienes, urbanísticas y de edificación.

Nos interesa resaltar el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas municipales porque de nuevo nos encontramos con un trámite participativo, objeto de nuestro estudio.

En efecto, el procedimiento a seguir lo marca el artículo 49 de la LBRL al señalar esquemáticamente los siguientes pasos: aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento, información pública y audiencia de los interesados por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno, y en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Las ordenanzas -al igual que los reglamentos orgánicos- aprobados definitivamente se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y en el Boletín Oficial de la corporación, si existiere.

La ordenanza no entrará en vigor hasta que se haya publicado íntegramente y haya transcurrido el plazo de 15 días. Para la modificación de tal ordenanza habrá de observarse el mismo procedimiento que para su aprobación.

[108] Aunque, desde luego, no se trate de una normativa urbanística autonómica lo cierto es que existen una serie de leyes sectoriales que si pueden tener una incidencia sobre la materia que nos ocupa. Así habrá de tenerse en cuenta la Ley de Aguas, de Carreteras, de Puertos, de Vías Pecuarias, de Montes, de Conservación de Espacios Naturales, de Ruido, de Patrimonio Histórico, etc.

A los efectos que nos interesan, las ordenanzas municipales suelen regular materias urbanísticas relacionadas por ejemplo con los procedimientos para la obtención de licencias (de ocupación, obras y actividades, espectáculos, etc.), declaraciones responsables y comunicaciones previas, disciplina urbanística, etcétera[109].

Otras materias recogidas en ordenanzas municipales pueden hacer referencia a determinados pormenores relativos al ejercicio de la acción pública para la defensa de la legalidad urbanística.

Junto a aquellas ordenanzas referidas específicamente a la materia urbanística, existen otras de indudable importancia para la materia que estamos estudiando ya que el objeto de su regulación es sencillamente la participación ciudadana. Estas ordenanzas de participación, sobre las que ya hicimos en su momento referencia, vienen a regular las formas, medios y procedimientos de información y participación de los vecinos y entidades ciudadanas en la gestión municipal. No es preciso en detenernos más sobre ellas.

Entroncando con estas fuentes normativas, no está demás citar a aquellas ordenanzas que hacer referencia a los distintos usos del suelo (urbano, residencial, equipamientos, reforma interior, etc.) que se insertan con detalle en los distintos planes generales de urbanismo.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL.

Ha sido casi una tradición en España regular el urbanismo desde una perspectiva desarrollista, volcada sólo en buscar la extensión sin medida de la ciudad.

En cambio hoy los valores son otros. Uno de esos valores es el desarrollo sostenible que pretende minimizar el impacto de aquel desarrollismo para apostar más por la

[109] Hay que indicar, siquiera de manera tangencial, que en materia de licencias urbanísticas es de tener en cuenta la discusión doctrinal que se suscitó a propósito de si la normativa comunitaria, en concreto la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, -cuya adaptación a nuestra normativa se operó a través de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre libre acceso a las actividades de servicios y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre-, debería de haber afectado o no al campo del urbanismo. Es claro que, en el ámbito del comercio si se ha puesto de manifiesto la citada Directiva, pues en nuestra patria se aprobó el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios cuyo ámbito de aplicación sectorial y espacial afectarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios, concretados en el Anexo de la norma (calzado, alimentación, tabaco, reparaciones, etc.), realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados. En cambio en lo tocante al ámbito urbanístico, ver el trabajo de GIFREU FONT, J.: "La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas de interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la ley de garantía de la unidad de mercado". Revista Vasca de Administración Pública. Número 98. Enero-abril 2014, en la que viene a señalar: "A pesar del repudio formal del urbanismo del ámbito aplicativo de la DS, no puede decirse que la legislación urbanística se haya mantenido imperturbable ante los aíres de cambio, si bien en lo que nos interesa, el régimen de intervención mediante autorización, su implicación ha sido por ahora de mínimos, debido a las comprensibles reticencias de la Administración autonómica a abandonar el cálido regazo que ofrecen el régimen de licencia y de silencio negativo". Pág. 209.

regeneración del núcleo existente de la ciudad e ir extendiéndola bajo criterios de estricta necesidad.

El ingreso de España en la Unión Europea obligó a desarrollar un nuevo modelo de ciudad más compactada frente a los problemas derivados de una ciudad desordenada y dispersa que suponen una segregación social, un mayor impacto ambiental, un elevado coste en el mantenimientos de infraestructuras, etc.

Además el suelo ha de preservarse de futuros desarrollos a través de una clasificación responsable. No es de recibo que se siga ofreciendo suelo en el mercado de manera tan a la ligera a como se ha hecho hasta en fechas bien recientes. Pero en suelos ya desarrollados, la preservación del medio ambiente también ha de constituir un valor a tener en cuenta.

Los aspectos medioambientales en los procesos de elaboración de los planes y programas adquieren hoy una notoriedad inusitada. Esta implicación supone que estos procesos deban estar revestidos de un ropaje medioambiental sin el cual no van a recibir el visto bueno de las autoridades.

En todas las leyes de urbanismo autonómicas se contempla un trámite ambiental consistente en evaluar si los instrumentos de planeamiento general y detallado pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

En alguna de tales leyes autonómicas la evaluación ambiental se aborda como todo un procedimiento con sustantividad propia del que luego se incorpora a los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanísticas. Pero en la mayoría de los casos, la evaluación se realiza como un trámite más en los procesos preparatorios y de elaboración de los planes de urbanismo. En ambos casos la evaluación ambiental tendrá que recorrer el procedimiento respetando el acceso a la información y participación del público[110].

[110] En el capitulo primero de la segunda parte de este trabajo tuvimos la oportunidad de poner en valor el Convenio de AARHUS de Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 25 de junio de 1998. Podríamos considerar a esta normativa como el punto de partida sobre la necesidad de que la materia medioambiental también sea sometida a la participación pública. Este Convenio, que entró en vigor en nuestro país el día 30 de marzo de 2005, trajo causa a la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero de 2003 sobre el acceso del público a la información ambiental y a la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente. En España incorporamos dichas Directivas a la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta Ley tiene por objeto los siguientes derechos: 1º.-A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre. 2º.-A participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas. 3º.-A instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental. Igualmente la Ley garantiza la difusión y puesta a

Hay que diferenciar entre la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como instrumento de prevención que permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos. Esta diferencia queda deducida claramente, según nos señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2015 (Recurso número 3575/2013), de "la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, y su Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), que en su artículo 15.1 han establecido que "los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución en su caso".

La incorporación de los Estudios ambientales estratégicos y, en definitiva, de la evaluación ambiental previa, en determinados procesos de elaboración y modificación de los instrumentos de planeamiento y gestión hace que se busque preservar el medio ambiente pero también obliga a que tales procesos se ralenticen y demoren[111].

En muchos casos la referida normativa autonómica sobre urbanismo hace una remisión de la evaluación ambiental a las normas sectoriales que la regulan. En el ámbito nacional las podemos condensar en los siguientes textos normativos: la Ley 9/2006, de 28 de abril[112], sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el

---

disposición del público de la información ambiental de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible. Entre los derechos en materia de medio ambiente resalta el de participación pública. A este respecto es importante indicar el artículo 3.2, apartados a), b), c) y d) que señalan los derechos siguientes: a) A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. b) A acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general. c) A formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública correspondiente. d) A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que han participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.

[111] Un retraso que admite la propia Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-administrativo, de fecha 2 de junio de 2015 (Recurso 3487/2013) cuando señala: "En el caso enjuiciado, según ya hemos expresado, la Sala de instancia, a diferencia de lo sucedido con ese otro Plan Territorial Parcial, consideró que la evaluación ambiental a que había sido sometido, conforme al citado Decreto autonómico 35/1995, el Plan General de Ordenación Urbana de El Rosario resultaba insuficiente sin que los intereses públicos, que aparecen vinculados a la aprobación de cualquier plan, ni el retraso que siempre ha de conllevar en su aprobación la sustanciación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la sujeción de los planes y proyectos de ejecución posterior a evaluación, ni tampoco el que se hayan respetado en el procedimiento de aprobación del Plan los principios de transparencia y participación pública, son justificación para eludir el trámite de evaluación ambiental estratégica, impuesto por los artículos 7 y 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente".

[112] Señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2013 (Recurso número 333/2010): "Pues bien, el artículo 3, apartado 1º, de la Ley 9/2006 de tanta cita, establece que "serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones,

medio ambiente, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero modificado después por la Ley 6/2010, de 24 de marzo y, finalmente, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación ambiental.

Existen Comunidades autónomas que han recogido la evaluación ambiental de los planes y programas en una legislación propia. Es el caso, entre otros, de Cataluña con su Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación de planes y programas cuyo objeto es el garantizar la integración de los valores y criterios ambientales en la preparación, aprobación y seguimiento de los planes y programas, que pueden tener significativos efectos en el medio ambiente y que aprueba la Administración de la Generalidad, la Administración local o el Parlamento, mediante la evaluación ambiental de dichos planes y programas.

En el artículo 6 se señala que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente y, por tanto, han de ser sometidos a evaluación de impacto ambiental la elaboración de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanismo.

También habrán de ser sometidos a evaluación de impacto ambiental las modificaciones de los planes y programas de urbanismo cuando alteren la clasificación del suelo no urbanizable o que alteren su calificación, siempre que comporten la admisión de nuevos usos o de más intensidades de uso con respecto a la ordenación que se modifica.

En fin, todas estas disposiciones que hemos visto no son más que un reflejo de lo que, con carácter quizás más abstracto quiere indicar el artículo 5, apartado e) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley de Suelo y Rehabilitación Urbana estatal cuando señala:

"Todos los ciudadanos tienen derecho a: e) 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..(…)".

Más adelante abordaremos, cuando tratemos de la gestión, la evaluación ambiental en los programas.

---

que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente". Y precisa el apartado 2.a) del mismo precepto que "se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: (…) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo".

TERCERA PARTE

LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA COMO PREMISA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN A LA TERCERA PARTE

La información es una cuestión previa a la participación. En este trabajo se aboga por una participación informada basada en el conocimiento y en el análisis previo de la materia sobre la que después se opina.

La información también depende de la transparencia. Son dos cuestiones que han de ir unidas en la medida en que el grado de información que un ciudadano recibe depende, a su vez, de la transparencia que ofrezca en este caso la Administración. Y, al mismo tiempo, un grado mayor de transparencia permitirá una mejor participación.

A este respecto señala la Exposición de motivos de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias "Pero, para que la participación ciudadana sea útil resulta imprescindible garantizar el acceso a la información pública cierta, con claridad y agilidad, de modo que los argumentos, ideas, criterios y planteamientos que esgriman las personas o colectivos sociales y económicos sean realistas y por tanto ejecutables".

La información pública es también, como la participación ciudadana, una conquista histórica relativamente reciente, pues en tiempos no muy lejanos la Administración y los ciudadanos se relacionaban con desconfianza, opacidad y reserva. Sólo al alcance de unos pocos se permitía el acceso a determinada información en poder de la Administración pública[113].

Transparencia, información y participación han de ir funcionalmente siempre de la mano. A mayor grado de transparencia e información que ofrezca la Administración más eficaz será la participación y, en definitiva, mejorará el "buen gobierno".

En esta apartado se abordará la figura que nos ocupa a través del estudio del marco legal de la información en general (1) y posteriormente el estudio específico de la información urbanística (2).

CAPÍTULO PRIMERO.-EL MARCO LEGAL DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL.

INTRODUCCIÓN

En este apartado se trata de seguir en parte con la misma sistemática de cuando tuvimos oportunidad de abordar las fuentes normativas sobre la participación ciudadana.

[113] Ver SORIANO GARCÍA, J.E. "Administrado y Administración. Administración y administrado. Un abecedario incompleto de reformas administrativas para convertirle en ciudadano". Revista Vasca de Administración Pública. Número especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014. En relación con el derecho a la información, el citado autor sigue siendo pesimista pues considera que hoy en día el silencio y la oscuridad reina en los despachos administrativos en términos que hacen del *viejo "arcana imperii"* (los secretos del soberano) un juego de niños.

En efecto, iniciaremos el estudio con la normativa de la Unión Europea (A), a continuación daremos un breve repaso al Derecho comparado (B) para después entrar en la normativa española (C).

Seguidamente, con la finalidad de que quede completo el contenido de este capítulo, aprovecharemos también para tratar otras cuestiones tales como: las modalidades de acceso a la información (D), el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (E), haremos después un breve análisis general de la Ley de transparencia estatal (F) así como una breve referencia a las distintas leyes de transparencia e información autonómicas (G) y, posteriormente parece interesante aprovechar para dar acogida aquí a la normativa reguladora de la información administrativa en la llamada Administración electrónica (H), pues resulta indudable la influencia que las tecnologías de información y comunicación –TIC- tienen en el ámbito que ahora nos ocupa. Daremos por finalizado este amplio capítulo haciendo una especial consideración a la información y la transparencia en el ámbito municipal (I).

Se quiere principiar ahora este capítulo ofreciendo un somero repaso del marco legal que actualmente regula el derecho que el ciudadano tiene a una Administración transparente, en definitiva a que el ciudadano esté informado[114].

A) NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) vincula el principio de transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos europeos a la buena gobernanza y a la participación de la sociedad civil[115].

A este respecto es de señalar el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

[114] Para ello es necesario estudiar la normativa aplicable en nuestro país así como conocer el funcionamiento y aplicación de dicho derecho a la información administrativa y a una administración transparente en determinados países de nuestro entorno geográfico y cultural.
La información es un *prius* o presupuesto para el ejercicio de la participación ciudadana. Es indudable que el reconocimiento tanto de uno como de otro suele estar contemplado en la misma normativa. De tal manera que nos remitimos a los capítulos correspondientes a las fuentes normativas sobre la participación, pues en algunas de las referencias allí apuntadas casi siempre contemplaban a la vez la información (y también la transparencia) y la participación como las dos caras de una misma moneda. La diferencia entre los ordenamientos serían, en todo caso, más bien de matiz según se otorgue un mayor protagonismo o énfasis a la participación o a la información.

[115] En efecto esa vinculación entre transparencia, buena gobernanza y participación es una constante en casi todos los textos comunitarios que inciden en estas cuestiones. Cuando vimos las fuentes normativas europeas en materia de participación acudimos también al Tratado de Lisboa de Funcionamiento de la UE de 13 de diciembre de 2007 así como a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo y a las Directivas y Reglamentos comunitarios en materia medio ambiental, el Libro Verde sobre Iniciativa Ciudadana, Reglamentos sobre la misma materia de iniciativa, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, etc.
Ver sobre este particular a FUENTETAJA PASTOR, J.A.: *Derecho Administrativo Europeo*. Obra citada ut-supra. Pág. 82.

"A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura. 2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. 3 Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquier que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente tratado…..(…)".

En desarrollo de dicho artículo, el derecho derivado regula todo lo referente al derecho de acceso a la información y/o documentos vinculándolos estrechamente a los principios de transparencia, control democrático sobre los poderes públicos y participación[116].

Ese derecho de acceso se contempla en sentido amplio al incluir tanto los documentos preparatorios y de uso interno, como contrapunto a muchas regulaciones nacionales que no permiten tanta manga ancha, sobre todo en lo que se refiere al acceso a documentos provisionales y borradores.

Se habilita un procedimiento ágil en la tramitación de las solicitudes reduciendo el plazo de resolver a los 15 días hábiles y con silencio negativo. Además otorga la posibilidad de impugnar esta resolución mediante recurso.

En esta normativa comunitaria se regulan las excepciones al acceso de dichos documentos por razones de interés público que se vincula a la defensa y temas militares, las relaciones internaciones y la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un estado miembro. Para supuestos determinados, la excepción al acceso sólo opera si no existe un interés público superior a la divulgación de los documentos.

Por otro lado, será causa de denegación del acceso, la protección de la intimidad e integridad de la persona.

Para finalizar, en otra fuente comunitaria derivada se regula la reutilización de la información del sector público que se adoptó para desarrollar el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado fragmentado -ciertamente la información generada por los organismos públicos es de sumo interés para las empresas- y para contribuir al crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo[117].

[116] Ver a este respecto el importante Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo, del Parlamento y del Consejo sobre acceso a documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

[117] Ver la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público. Esta Directiva se transpuso en nuestro país mediante la ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de información del sector público sobre la que tendremos que volver a retomar cuando tratemos la información en relación con la llamada Administración Electrónica.

B) DERECHO COMPARADO

A continuación se trata de exponer una visión panorámica de la normativa de acceso a la información pública de una serie de países. En todos ellos se expresa la preocupación por hacer cumplir, con garantías, el derecho de acceso a la información y documentación administrativa[118].

En Estados Unidos (en adelante EEUU)[119] se aprobó en el año 1996 la Freedom of Information Act (Ley sobre la libertad de información cuyo acrónimo es FOIA-EEUU), que ha sido pionera y fuente de inspiración de otros países. Este modelo norteamericano se sustenta sobre los principios de transparencia e información, estableciendo una serie de excepciones vinculadas a las nociones de seguridad pública y protección a la intimidad.

Este derecho evolucionó desde una visión patrimonializada de la información a constituirse en un verdadero derecho de acceso como elemento necesario para la participación democrática en el proceso de toma de decisiones.

Las decisiones de los tribunales han hecho la labor complementaria de consolidar y ampliar el derecho de acceso a la información pública y reducir las excepciones a la divulgación.

Con motivo de los ataques terroristas a las Torres Gemelas (NY) en septiembre de 2001, el Congreso norteamericano aprobó la USA Patriot Act –firmada por el presidente Bush- en la que se vienen a recortar los derechos de los ciudadanos en lo tocante a la

---

Aunque no se trate de Derecho de la Unión Europea, es de tener en cuenta el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, aprobado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 27 de noviembre de 2008. Se define este Convenio como el primer instrumento legal internacional que reconoce, con carácter general y de forma vinculante, el derecho de acceso a documentos que estén en posesión de entidades públicas. A pesar de su indudable importancia, no es posible entrar en más detalles sobre su contenido pues de lo contrario nos desviaríamos en exceso del objeto de nuestro estudio.

[118] Los datos expuestos en este apartado, relativo al derecho comparado, han sido sacados del documento *Informe sobre el Derecho de acceso a la información pública*. Elaborado y editado por el Sindic de Greuges de Catalunya. 1ª Edición. Barcelona, 2012.

[119] Ver BALLBÉ, M.: "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Número 174. Madrid, septiembre-diciembre (2007). Pág. 217. Señala que "al analizar el sistema jurídico norteamericano comprobamos que ha sido pionero en los nuevos derechos conquistados durante las últimas décadas: derechos civiles, de la mujer, ambientales, laborales, sociales y de respeto y protección de las minorías, a la salud, a la seguridad alimentaria, a la seguridad vial, etc. Y es que la americanización y el Derecho norteamericano no ha sido producto sólo de un enfoque neoliberal y neoconservador, sino que ha habido un trascendental activismo de los movimientos comunitarios, inigualable en Europa o en el resto del mundo. Todo ello ha cuajado en un periodo denominado "la revolución de los derechos", lo que ha comportado un amplio cuerpo jurídico que reconoce el derecho de acceso de los grupos y los ciudadanos a participar en el procedimiento administrativo y judicial, en lo que se ha llamado modelo de Derecho administrativo de "aseguramiento de la representación de intereses y de los grupos"".

transparencia en la información pública y con relación al derecho a la intimidad y protección de datos de carácter personal[120].

Al adentrarnos en los países iberoamericanos nos encontramos en México con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 11 de junio de 2002. En Perú tenemos la ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 2 de agosto de 2002. Ambos textos normativos fueron inspirados por el modelo FOIA-EEUU.

En Europa, tenemos la República de Irlanda que en el año 1997 implantó la Freedom of Information Act (acrónimo FOIA-IRL). En el año 2003 sufrió importantes reformas destinadas a excluir a determinados organismos públicos de su ámbito de aplicación así como introdujo el pago de tasas como condición previa al acceso en determinados supuestos.

La Ley establece como principio general el derecho de acceso a la información pública aunque luego establece unas determinadas excepciones relacionadas con el interés público superior y la intimidad del particular.

El ente público que recibe una petición de información ha de acusar recibo de dicha petición al solicitante en el plazo de 10 días, y resolver la petición en el plazo de 20 días.

En Irlanda existe un Comisionado de Información (Information Comissioner) que crea la propia FOIA-IRL, que recae en el Defensor del Pueblo quien desempeña separadamente las dos funciones. Este Comisionado es el encargado de resolver los recursos cuando un organismo público deniega el acceso a la información solicitada.

En el Reino Unido, la norma reguladora del derecho de acceso a la información pública es la Freedom of Information Act del año 2000 (acrónimo FOIA-GB). Tiene ciertas similitudes con la norma irlandesa. Reconoce el derecho de acceso a la información en poder de los órganos públicos y empresas públicas, con unas excepciones de hacer pública la información de carácter absoluto y otras excepciones sólo son relativamente aplicables si no existe un interés público prevaleciente en la difusión.

El plazo para entregar la información es de 20 días, al igual que la normativa irlandesa. La resolución desestimatoria debe ofrecer la posibilidad de recurso a interponer ante el Comisionado de Información, cuyas decisiones son vinculantes y apelables.

[120] La actual Administración norteamericana del Presidente Obama quiere volver a impulsar la transparencia a través de la Open Government Directiv en cuyo memorándum se establece una serie de principios para sus dirigentes como el "el crear un nivel de apertura y rendición de cuentas y sin precedentes y sostenido, los altos dirigentes deben tratar de incorporar los valores de la transparencia, la participación y la colaboración en el trabajo en curso de su agencia". (Fuente: White House Open Government Iniciative -www.whitehouse.gov-, 2010).

Por su parte en Francia la norma reguladora en esta materia es la Ley 78-753, de 17 de julio, sobre medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diferentes disposiciones del ordenamiento administrativo, social y fiscal.

La Ley establece que toda persona tiene derecho a acceder a los documentos administrativos, considerándose por tales los producidos por el Estado, los entes locales y toda persona de derecho público o las personas de derecho privado con encargo de derecho público, en el marco del servicio público encomendado.

La denegación de una petición de acceso debe comunicarse por escrito y de forma motivada, con el correspondiente pie de recursos.

La instancia revisora es la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos que se encargará de velar por el cumplimiento del acceso a los archivos y documentos públicos. La reclamación a esta Comisión resulta preceptiva para poder acudir con posterioridad a la vía contenciosa.

En Alemania, la norma aplicable es la Ley reguladora del acceso a la información del Gobierno Federal alemán, de fecha 5 de septiembre de 2005. Proclama con carácter general, y sin necesidad de tener que declarar un interés especial, el derecho a la información oficial del Gobierno federal.

Asimismo se contemplan unos límites legales que han de ser ponderados para el otorgamiento o no de esa información: interés público, protección de los datos personales y los intereses comerciales e industriales.

El derecho a la información debe hacerse efectivo por la Administración en el plazo de un (1) mes. La autoridad supervisora es el Comisionado Federal para la Libertad de Información que es asumida por el Comisionado federal para la protección de Datos. Este Comisionado podrá formular quejas si se considera que las Administraciones se muestran cicateras a la hora de cumplir con la Ley.

La Republica italiana regula el acceso a la información pública en la Ley 241/1990, de 7 de agosto, sobre el Acceso a los Documentos Administrativos. El acceso a los documentos administrativos es un principio general de la actuación administrativa para promover la participación y asegurar la imparcialidad y la transparencia.

Cabe decir que esta Ley proclama un derecho general de acceso a los documentos para luego restringirlo indirectamente. En este sentido, la Ley es bastante restrictiva en lo tocante al acceso a los documentos por parte de personas que no reúnan la condición de interesados (concreta, directa y actual) con relación al documento solicitado. Además la persona solicitante debe motivar las razones que le llevan a la solicitud.

La resolución denegatoria -expresa o presunta por silencio administrativo una vez han transcurrido 30 días desde la solicitud- posibilita recurrir en vía administrativa (ante el Tribunal Administrativo Regional y, contra la resolución de éste, ante el Consejo de Estado).

Al mismo tiempo, existe la llamada Comissione per l´Acceso, que tutela el derecho de acceso y realiza funciones de vigilancia sobre el cumplimiento de la Ley y de propuesta de modificaciones normativas. Esta Comissione desempeña funciones separadas de la autoridad independiente en materia de protección de datos (Garante per la Protezione dei Feche Personali).

No podría terminar este apartado sin hacer una simple mención a la regulación normativa de Suecia. En efecto, es curioso observar como Suecia fue el primer país que reguló la cuestión de la transparencia e información administrativa cuyo origen se remonta a la constitucional The Freedom of The Press Act de 1766, luego modificada en el año 2009.

Por tanto, la información y transparencia administrativa es un derecho de la ciudadanía que forma parte sustancial de la cultura sueca. Solamente interesa destacar que la práctica real de la información y transparencia en Suecia ha supuesto un efecto moldeador de aquel añejo y originario ordenamiento

C) NORMATIVA ESPAÑOLA

Tradicionalmente la normativa española en materia de información administrativa ha sido siempre analizada desde cuatro perspectivas o grupos de normas distintas.

Un primer grupo hace referencia al conjunto de normas que regulan la reciproca obligación que tienen las Administraciones públicas de informarse entre ellas. Y aquí debemos incluir la reciproca obligación que les asisten a los diversos estados en informarse recíprocamente a nivel internacional y/o supranacional.

En efecto, en el seno de cada estado ha de articularse sobre la base de una coordinación entre las distintas instancias administrativas si quiere mantener y garantizar una mínima eficacia, en base al principio de lealtad constitucional (artículo 103.1 CE).

A nivel internacional, es claro que entre las Administraciones de los Estados necesitan informarse mutuamente a fin de preservar los objetivos trazados en las organizaciones internacionales a que pertenecen.

Lo mismo cabe argüir en relación con las organizaciones supranacionales pues, por poner un ejemplo a nivel europeo, tal colaboración es necesaria para formular las políticas comunes y dar cumplimiento al Derecho comunitario.

Un segundo grupo de normas son las que hacen referencia a las obligaciones de informar que tienen los Gobiernos y las Administraciones públicas a los Parlamentos y Asambleas representativas, así como aquellos órganos especializados de supervisión y control (Jueces y Tribunales, Tribunales de Cuentas y Defensores del pueblo) para que cumplan con su función propia de control político o jurídico.

Un tercer grupo de normas lo componen aquellas que tienen por finalidad organizar la difusión de información de carácter general desde la Administración al público

(proliferación de gabinetes de prensa, oficinas de información, portavoces, conferencias y ruedas de prensa, boletines y revistas, intervenciones en medios de comunicación de los responsables políticos y administrativos, etc.).

Y el cuarto y último grupo hace referencia a aquellas normas que regulan y reconocen un derecho subjetivo para reclamar y obtener determinadas informaciones en poder de la Administración y que ésta no le ha dado publicidad. Este grupo de normas es sobre el que vamos a hacer principal hincapié en nuestro estudio[121].

Entre los textos normativos que hacen referencia al derecho a la información administrativa, debemos de partir sin duda de la Constitución. En efecto, su reconocimiento se encuentra en el apartado b) del artículo 105 que viene a ser un mandato al legislador para que regule los pormenores de su contenido. Aún tratándose de un artículo de configuración legal es lo cierto que, para una parte de la doctrina, es de aplicación inmediata[122].

En prácticamente todos los Estatutos de autonomía –ver artículo 71.4 del Estatuto catalán vigente, artículo 30 del Estatuto andaluz, etcétera- hay algún precepto relacionado con el principio de transparencia, información y participación.

La ley de procedimiento administrativo común hace una cuádruple referencia al derecho de información administrativa. Así, el que tiene cualquier ciudadano para conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que ostente la condición de interesados, a obtener copias de los mismos, a identificar a las autoridades y funcionarios bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, a recibir información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones que se propongan realizar y, finalmente al acceso a la información pública, a archivos y registros[123].

A los efectos de este trabajo, nos interesa esta última referencia relativa al derecho de información, archivos y registros pues es el derecho subjetivo que permite llevar a cabo con posterioridad la participación.

---

[121] Para SÁNCHEZ MORÓN, M.: "El Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Número 137. Mayo-Agosto, 1995. Págs. 32, 33 y 34, este cuarto grupo de normas cumplen tres funciones complementarias en el ordenamiento jurídico: Primero, una dimensión subjetiva en tanto en cuanto pretenden satisfacer el interés individual de los titulares del derecho a obtener una información que les pueda afectar o que desean conocer, con independencia de las razones de su iniciativa. Estas normas contemplan un derecho subjetivo de carácter sustantivo. Segundo, desde una dimensión objetiva, repercute directamente sobre el modo de funcionar de la Administración obligándola a ser más transparente y estimulando que su actuar sea más eficaz y correcto. En tercer término, "los derechos de acceso a la información tienen un significado instrumental, ya que constituyen un requisito o presupuesto para el ejercicio de derechos de participación, de intervención en el procedimiento administrativo o de derechos reaccionales, es decir, para la eventual preparación de acciones y recursos".

[122] Señala el artículo 105 b) de la Constitución: "La Ley regulará: b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, averiguación de los delitos y la intimidad de las personas".

[123] Ver artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Pero el texto legal que más desarrolla el derecho de información administrativa tal vez sea la llamada Ley de Transparencia[124], pues regula con profusión dicha materia. La Disposición Final Novena de la citada Ley establece que la regulación referida a la transparencia y derecho de acceso tiene una *vacatio legis* de dos (2) años para los gobiernos locales (y Comunidades Autónomas) y un (1) año para la Administración General del Estado (AGE).

Esta Ley modificó el artículo 37 de la LRJ-PAC y viene a desarrollar el mandato establecido en el artículo 105 b) de la Constitución. Señala, en su actual configuración, el citado artículo 37:

"Los ciudadanos tienen derecho de acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación".

La LTBG define lo que se ha de entender por información pública en su artículo 13, a saber:

"Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Hay que decir que la norma es bastante explicita en detallar el ámbito de aplicación relativo a los sujetos que están obligados a dar la información (artículo 2).

En la mencionada normativa se regula también la solicitud del acceso a la información, las causas de inadmisión, la tramitación, resolución y régimen de impugnación (Sección 2ª , Capítulo III).

Se trata de una normativa en donde se nota la impronta de normas foráneas, tales como la francesa o la italiana.

Cabe significar que las Comunidades Autónomas, una vez más, no se han cruzado de brazos y han querido desarrollar también su propia normativa sobre transparencia[125].

[124] Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), en cuyo artículo 12 se señala: "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley".

[125] Actualmente tenemos aprobadas cinco leyes: la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno de Cataluña, la Ley 5/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y la Ley 2/2015, de 2 de abril de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
Sobre la temprana Ley navarra, señala ENÉRIZ que "Gráficamente se ha resumido el espíritu de la Ley en la idea de convertir a la primera Administración pública de Navarra en una "casa de cristal", más participada por los ciudadanos". Ver ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (coordinador), BELTRÁN AGUIRRE, J.L.,

Sobre este particular la Ley de Transparencia estatal (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) es la legislación básica con respecto a esa legislación autonómica sobre la materia.

Finalmente, otro texto a tener en cuenta es la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), ya que en varios de sus artículos se reconoce el derecho de los vecinos a recibir información de las corporaciones locales[126]. Muchos de sus artículos han sido ya mencionados cuando se trató de la normativa sobre participación ciudadana, lo que es una muestra más de la comunión existente entre información y participación.

D) MODALIDADES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

A través de la detenida lectura del conjunto de la normativa que hemos visto, podemos establecer una gran división (*summa divisio*) de las modalidades del derecho de acceso a la información pública.

Si seguimos aquí a SÁNCHEZ MORÓN[127], tenemos una primera modalidad que sería aquella información que tiene lugar en el marco de un procedimiento administrativo en curso.

Esta información puede ser general y abierta al público, sobre todos y/o algunos extremos del expediente.

Estaríamos en presencia de ese trámite que en nuestro derecho patrio se denomina información pública, en el que cualquier persona física o entidad puede intervenir, examinar el expediente total o parcialmente y formular alegaciones -ver artículo 86.2 LRJ-PAC-.

Según vimos, éste trámite sólo existe como obligatorio en determinados procedimientos administrativos como, por ejemplo, cuando se refiere al urbanismo.

O puede tratarse de una información de carácter restringido y cerrado, en la que sólo puedan tener acceso los que reúnan la condición de persona interesada en el procedimiento administrativo de que se trate. En tales casos, sólo estas personas pueden

---

SARASIBAR MARCO, C.: *Comentarios a la ley Foral de transparencia y del Gobierno abierto (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio).* Edita Institución del Defensor del Pueblo de navarra. Marzo, 2013. Pág. 24.

[126] Ver la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) en la que se puede destacar el artículo 18.1 e) que reconoce el derecho de los vecinos a sus informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración local con relación a todos los expedientes o documentación municipal, artículo 69 que obliga a las corporaciones locales a difundir la más amplia información sobre su actividad, artículo 70.3 en la que se dice que todos los ciudadanos tiene derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, etc., 70. 3 bis al recoger que "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 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", y el artículo 77 establece el régimen concreto de los electos a la información municipal, etc.

[127] Ver SÁNCHEZ MORÓN, M.: "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente". Obra citada ut-supra. Pág. 34.

acceder a conocer el estado de tramitación del expediente y a obtener copias de los documentos que contenga -artículo 35 a) LRJ-PAC-.

La segunda de estas modalidades de acceso a la información administrativa es aquella que se produce al margen de la existencia o no de un procedimiento administrativo. Sería el supuesto del genérico derecho de acceso a los archivos y registros administrativos señalados en el artículo 105 b) de la Constitución.

En su momento tuvimos oportunidad de abordar con carácter general la información pública dentro del trámite de un procedimiento administrativo, y que luego volveremos sobre él cuando tratemos la cuestión en el ámbito urbanístico, ahora es preciso que nos detengamos en el derecho de acceso de archivos y registros administrativos.

E) EL DERECHO DE ACCESO A LOS ARCHIVOS Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS.

En efecto, se trata de un derecho que no necesariamente tiene que ser ejercido desde una posición dinámica en el seno de un procedimiento administrativo, sino que puede también ejercerse desde una óptica más estática, es decir aislada de cualquier procedimiento.

La Constitución recoge ese derecho, como hemos visto, y constituye en ese aspecto una novedad en relación con otros textos constitucionales de los países que giran en nuestro entorno[128].

Debido a la ubicación sistemática en la Constitución, este derecho de acceso a archivos y registros no tiene la consideración de fundamental y, por lo mismo, no goza de la protección que gozan los derechos que ostentan tal naturaleza.

El Tribunal Supremo ha otorgado el derecho de acceso a los archivos y registros públicos la condición de potestad de participación del ciudadano enraizándose dentro del principio de transparencia informativa (Ver por todas la STS de 30 de mayo de 1999 -RJ 1999/3246-. Ponente Xiol Ríos):

"Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de Derecho, en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a

[128] En este sentido, nos señala JIMENEZ PLAZA, Mª.I.: *El Derecho de acceso a la información municipal.* Editorial Iustel. Madrid, 2006. 1ª Edición. Pág. 33: "el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos del artículo 105 b) CE supuso el reconocimiento al máximo nivel normativo de un derecho general de todos los ciudadanos a informarse sobre la actuación de las Administraciones Públicas en el desempeño de sus funciones, y en consecuencia, también el reconocimiento de un deber general de éstas a conceder la información solicitada por aquéllos, salvo que concurrieran alguna de las causas tasadas que excepcionan su ejercicio".

la ley y a permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa" [129].

La legislación común y de desarrollo del señalado artículo 105 b) de la Constitución se encuentra en el artículo 37 de la Ley de LRJ-PAC[130],y su complemento indispensable de la Ley 19/2013 de 9 de noviembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (más comúnmente conocida como Ley de Transparencia).

Hay que significar que la Constitución de 1978 utiliza la expresión de derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y la Ley de Transparencia la expresión mayormente utilizada es el derecho de acceso a la información pública (el epígrafe del Capítulo III lleva por título precisamente "Derecho de acceso a la información pública").

A los efectos que aquí nos interesan ambas expresiones vienen a significar lo mismo toda vez que es la propia Ley de Transparencia quien se encarga de modificar la regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos contenida en la mencionada Ley 30/1992, de 26 de diciembre LRJ-PAC.

F) BREVE ANÁLISIS GENERAL DE LA LEY DE TRANSPARENCIA ESTATAL

La Ley de Transparencia estatal regula la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferentes y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho a la información pública (Capítulo II y III del Título I).

En cuanto a la publicidad activa, la normativa viene a establecer una serie de obligaciones para los sujetos obligados incluidos en el ámbito del título I, que deberán difundir determinada información sin esperar una concreta solicitud por parte de los administrados.

[129] Y también, la misma STS de 14 de noviembre de 2000 (RJ 2001/425). Ponente Xiol Ríos: "El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos".
También es interesante el trabajo de DOMINGUEZ LUIS, J.A.: "El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 88. Madrid, 1995. Pág. 550. Señala a este respecto: "La transparencia, ha subrayado DEBBASCH, cualifica en los últimos años el movimiento de apertura de la Administración hacia el exterior y ha venido a suplantar el concepto de la publicidad de la acción administrativa que se había utilizado como término opuesto al de secreto administrativo, pero la idea de transparencia es más amplia y exigente que el de publicidad".

[130] No está demás volver a recordar de nuevo lo que señala el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC): "Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y demás leyes que resulten de aplicación".

A este respecto, los datos que se publicarán serán sobre información institucional, organizativa y de planificación (artículo 6), información de relevancia jurídica (artículo 7) e información económica, presupuestaria y estadística (artículo 8).

Para dar cumplimiento a la citada información, en el ámbito de la Administración General del Estado se contempla la creación del Portal de la Transparencia. Habrá de tenerse en cuenta que las Comunidades Autónomas han querido regular la cuestión en su ámbito propio y por tanto no es difícil deducir que también se han dotado –con diferente nomenclatura- de su propio Portal de Transparencia (artículo 10).

En el capítulo III se configura de manera amplia el derecho de acceso a la información pública (o de derecho de acceso a los archivos y registros administrativos).

La titularidad del ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros administrativos pertenece a todos los ciudadanos y es de carácter individual aunque también podrá efectuarse de forma organizada a través de determinadas asociaciones interesadas en el conocimiento de documentos que obren en poder de la Administración: asociaciones de consumidores, de ecologistas, de vecinos, sindicatos, organizaciones empresariales, grupos parlamentarios, partidos políticos, etcétera[131].

Hay que reseñar que el Defensor del Pueblo -y el equivalente de las Comunidades Autónomas- también está legitimado para ejercer el derecho de acceso a la documentación administrativa, lógicamente siempre que sirva para el mejor desempeño de sus tareas.

Es de agradecer que la Ley de Transparencia haya concretado la relación de los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información. Ese esfuerzo clarificador ayuda enormemente a preservar la seguridad jurídica, en la medida en que quedan delimitados los entes que están obligados o no a ofrecer la información contenida en sus archivos y registros[132].

[131] A este respecto repetir lo que señala el artículo 12 de la citada Ley de Transparencia: "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley".

[132] A este respecto, la Ley de Transparencia establece un listado -a mi juicio con un criterio amplio y generoso, casi con vocación de *númerus apertus*- de sujetos pasivos y obligados de los derechos de acceso a los archivos y registros. Señala como sujetos obligados: a) La Administración General del Estado, las Administraciones de la Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, las entidades que integran la Administración Local; b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social; c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad; d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas; e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a su actividades sujetas a Derecho Administrativo; f) La Casa de Su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y

Hay que señalar que muchos de los sujetos obligados a ofrecer la información, y que aparecen en el listado, pueden llegar también a estar legitimados como sujetos activos -tal es el caso como hemos visto del Defensor del Pueblo, también el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, etcétera-.

Significar que, existen determinados organismos mencionados en el listado que se rigen en una parte de sus actividades por el Derecho administrativo y en otra por el Derecho privado.

En este sentido sólo estarán obligados a cumplir con la obligación de facilitar el acceso de sus archivos y registros en relación con aquellas actividades que estén sujetas al Derecho administrativo. En cambio, no tendrán la indicada obligación cuando las actividades que realicen estén sujetas al Derecho privado (artículo 2 e y f).

Al examinar este derecho, otra cuestión que siempre ha suscitado cierta controversia es si resulta procedente que la Administración realice un análisis, previo y *ex ante*, de los motivos que mueven a un sujeto a solicitar la información para, en función de ello, otorgar o no el acceso a sus archivos y registros.

A nuestro juicio queda claro en el texto de que no es posible que la Administración pueda vetar el acceso a sus archivos y documentos administrativos con el sólo análisis previo de los motivos (artículo 17. 3).

Por lo pronto hay que tener en cuenta que este derecho lo estamos examinando ahora desde una perspectiva no necesariamente vinculada a un procedimiento administrativo.

Con lo cual su ejercicio estaría más ligado al estatuto de la ciudadanía -*ute cives*- que a la condición de parte o interesado en un determinado procedimiento administrativo -*uti singuli*-[133].

Solamente puede denegarse el acceso a los archivos y documentos administrativos cuando se traspasen los límites marcados en la Constitución así como las leyes que la desarrollan en este punto, y siempre mediante una resolución motivada[134].

Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo; g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades aquí previstas, sea superior al 50 por 100; h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación sobre fundaciones; i) Las asociaciones constituidas por la Administración, organismos y entidades aquí previstos. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 16 de noviembre LRJ-PAC, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimientos de las obligaciones derivadas de la Ley de Transparencia serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación, etc.

[133] En este sentido, el derecho de acceso a los archivos y registros es en puridad un verdadero derecho subjetivo autónomo susceptible de ejercitarse al margen "de la legitimación derivada de la existencia de un interés legítimo en un procedimiento administrativo concreto", como nos viene a señalar FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La información y participación ciudadana en la Administración Local*. Obra citada ut supra. Pág. 115.

Hay que observar que la Ley de Transparencia amplía los límites del derecho de acceso con relación a lo que señala la Constitución. Ello no quiere decir, en modo alguno, que la Ley pueda estar viciada de inconstitucionalidad pues es el propio texto constitucional quien hace una remisión a la legislación (artículo 105 CE *"La Ley regulará…*). Con lo cual los límites señalados en la Carta Magna no pueden considerarse *"numerus clausus"*.

La Ley de Transparencia regula en su artículo 14 los límites del derecho de acceso. Dicho artículo señala:

"1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente".

Por un lado incluye, con más o menos matices, los límites ya señalados en la Constitución (seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas).

Y por otro lado incorpora otros límites (la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente).

El hecho de que se empleen en los citados límites conceptos jurídicos indeterminados hace tengamos que esperar a la aplicación casuística de la Ley para poder determinar cuando el derecho de acceso puede llegar a contravenir, pongo por caso, *"la política económica y monetaria"*[135].

---

[134] Así lo señala el artículo 70 de la LBRL: "Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada".

[135] Es importante señalar que en el citado artículo 14 de la ley de Transparencia, concretamente en el apartado 2, hay una clausula final en virtud de la cual se indica que la aplicación de los señalados límites al acceso a la información será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Lo cierto también es que, muchos de esos límites, son de difícil aplicación y encaje en sectores tan poco propicios a que se vulnere el secreto profesional, la confidencialidad, etc. como pueda ser el urbanismo.

La Ley de Transparencia ha tenido la fortuna de recoger una cláusula de respeto al derecho de acceso de aquella parte de información que no esté afectada por los límites señalados. Eso sí, dejando clara la salvedad de que siempre que esta información parcial no resultare distorsionada o careciere de sentido a consecuencia precisamente de la omisión de la parte que si vulnerase el límite.

A nuestro juicio no termina de entenderse la limitación que hace referencia a la protección del medio ambiente. Y máxime cuando, como ha señalado CASADO[136], la normativa medioambiental ya venía reconociendo con anterioridad, y en términos muy amplios, el derecho de acceso a la información ambiental.

En otro orden de cosas, la Ley de Transparencia parece privilegiar a los medios electrónicos como soporte y transmisión de la información contenida en los archivos y registros. Dado que no puede considerarse, hoy en día, una realidad el que todos los ciudadanos sean *nativos digitales*, quizás se haya perdido la oportunidad de aprovechar el texto para definir conceptualmente y con precisión lo que son documentos administrativos, los archivos, los registros y los expedientes administrativos en el ámbito analógico[137].

Hay que significar que determinadas autoridades de control (Consejo de Transparencia, Agencia de Protección de Datos, etc.) se están ya pronunciando sobre los criterios de aplicación de la normativa de transparencia. Ver sobre este particular MESEGUER YEBRA, J.: "Criterios de aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la reciente doctrina emanada de las autoridades de control". El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena de 30 de Septiembre al 14 de Octubre 2015. Editorial Wolters Kluwe. La Ley. Señala el citado autor que "La verdadera extensión y alcance de los límites contemplados en el artículo 14 de la LTBG sólo puede apreciarse realmente con la aplicación concreta de cada uno de ellos en los supuestos que se van planteando. Las circunstancias de cada caso pueden resultar tan peculiares que el resultado de la ponderación de intereses nunca puede ser anticipado. No obstante, de las resoluciones del CTyBG puede concluirse claramente lo que ya hemos anticipado: la necesidad de efectuar, caso a caso, un juicio de razonabilidad y proporcionalidad motivado". Pág. 4.

[136] Ver CASADO CASADO, L.: "El Derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Número 178. Enero-Abril (2009). Págs. 284 y 285. Señala que este derecho de acceso a la información ambiental "se reconoce ahora a todos (personas físicas o jurídicas, asociaciones, organizaciones, grupos), cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede, y sin necesidad de acreditar un interés determinado, por lo que se amplían considerablemente las posibilidades de ejercicio desde un punto de vista subjetivo. La jurisprudencia ha confirmado esta configuración amplia a la hora de interpretar los requisitos que deben concurrir en el sujeto activo, evitando restricciones al derecho de acceso y, en algunos casos, también ha reconocido que las Administraciones públicas son las titulares de este derecho".

[137] En efecto, la definición legal de documento la podemos encontrar en el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, Reglamento que desarrolla la Ley de Secretos Oficiales (artículo 2º-3). Se habrá de tener en cuenta en esta cuestión el artículo 1216 del Código Civil.

Por su parte, la definición legal de archivo la podemos ver, entre otras, en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (artículo 59.1).

Y, en cuanto a la definición legal de expediente administrativo, la podemos encontrar en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Local (ROF) de 28 de noviembre de 1986 (artículo 164.1).

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública está recogido en la Sección 2ª del Capítulo III del texto.

La Ley de Transparencia señala un procedimiento para poder acceder a la información pública.

Lógicamente el primer paso ha de ser el presentar una solicitud. A mi modo de ver la expresión "solicitud", que en su literalidad emplea la Ley, permite aconsejar que se haga por escrito aunque nada impide que se realice por comparecencia, de la persona interesada, en las dependencias administrativas.

La solicitud ha de contener los siguientes datos: a) identidad del solicitante, b) contenido de la información que se solicita, c) señalar una dirección de contacto, preferente eminente electrónica, a efectos de comunicaciones; d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada (artículo 17. 2).

La solicitud se presenta ante el titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Si la solicitud se redactase en formato papel, la presentación se haría ante el registro habilitado al efecto. Pero también puede presentarse –de hecho se promueve- vía telemática en el buzón o portal electrónico que así lo permita.

No obstante, si se trata de información en poder de personas físicas o jurídicas que estén prestando servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad a las que se encuentren vinculadas.

Lo que sí parece querer evitar la Ley es hacerlas por vía oral es decir aquellas que se suelen hacer en presencia y por ventanilla y que, al mismo tiempo, no queda constancia alguna de su presentación.

Como ya se dijo más arriba, el solicitante no resulta obligado a exponer las razones de su solicitud de información. La Ley señala "podrá", con lo que no es obligatoria. Ahora bien, si el solicitante expusiera los motivos que le llevan a solicitar la información éstos podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. En cualquier caso, se dice que la ausencia de motivación no será por si misma causa de rechazo de la solicitud.

Una última cuestión sobre la solicitud es que ésta podrá estar redactada en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado, cuando se tenga que presentar en un territorio que la tenga (artículo 17.4).

Una vez presentada la solicitud, puede que esta sea inadmitida a trámite cuando se cumplan determinados supuestos tasados por el artículo 18 de la Ley de Transparencia: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación en

---

Señala RUIZ CAGIGAL, A.: "Archivos y gestión documental: el desconocido (e imprescindible) protagonista de la transparencia". El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2015. Editorial Wolters Kluwer, pág. 1 "El archivo es el centro especializado en la gestión de los documentos públicos administrativos, principalmente de aquellos cuya tramitación ya ha concluido y existe una resolución".

general; b) Cuando se refieran a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas; c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración; d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. En este caso, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud; e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Hay que significar que la resolución, en la que se inadmita la solicitud, habrá de ser motivada.

En cuanto a la tramitación propiamente dicha, si la solicitud se refiere a información que obra en poder de otro sujeto, el que efectivamente ha recibido la solicitud deberá remitirla inmediatamente a aquel competente (artículo 19).

En la solicitud se ha de identificar suficientemente la información que se pide, pues en caso contrario el órgano administrativo pedirá al solicitante para que en el plazo de 15 días la concrete con suspensión del plazo para resolver. En el caso de no hacerlo se le tendrá por desistido de la solicitud.

Puede suceder que la solicitud se refiera a información que afecte a derechos e intereses de terceros. En ese caso se les dará traslado a estos para que en el plazo de 15 días puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que no se hayan recibido aquellas alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

También puede ocurrir que la información objeto de la solicitud haya sido, en su totalidad o mayor parte, elaborada o generada por otro órgano, en cuyo caso será este quien deberá decidir sobre su acceso Y ello con independencia de que la información obre o no en poder del órgano al que inicialmente se haya dirigido el solicitante (artículo 19).

En cuanto a la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse, al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado, en el plazo máximo de UN MES a contar desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver (artículo 20).

Este plazo podrá ser ampliado por otro MES, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hiciese necesario, y previa notificación al solicitante.

Serán motivadas las resoluciones: a) que denieguen el acceso; b) las que concedan el acceso parcial; c) Las que se concedan en una modalidad distinta a la solicitada; d) Las que permitan el acceso a pesar de existir la oposición de un tercero (siempre que éste

haya dejado transcurrir el plazo para recurrir en vía contencioso-administrativa, sin haberla formalizado).

Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada[138].

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de reclamar potestativamente ante el llamado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículos 20 y 24).

El cumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la normativa correspondiente.

Las gestiones de solicitud de información pueden integrarse en lo que la Ley llama Unidades de información.

En cuanto a la formalización del acceso, la información se realizará por vía electrónica, salvo que no sea posible o que el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda ofrecerse la información de manera simultánea con la resolución se deberá otorgar en el plazo no superior a 10 días.

Si hubiere existido oposición de un tercero, la resolución de acceso concedido se ejecutará una vez haya transcurrido el plazo sin que ese tercero haya recurrido en vía contencioso-administrativa. Si ha recurrido, entonces habrá de esperarse a que se dicte la sentencia definitiva correspondiente.

Si la información ha sido ya publicada, la resolución podrá limitarse a indicar como se puede acceder a ella.

El acceso a la información será en principio gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original, podrá dar lugar a la exacción correspondiente con arreglo a lo establecido en la vigente Ley

[138] Ver BALLESTEROS MOFFA, L.: "La ausencia de respuesta a las solicitudes y reclamaciones de acceso a la información pública: "el caballo de troya de la transparencia". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 161. Enero-Marzo 2014. Pág. 88. Critica el citado silencio administrativo negativo al decir que "difícilmente se compadece con el espíritu de una Ley de Transparencia en el marco del artículo 105 b) de la Constitución, en la medida en que es subordinada la idoneidad general y específica del silencio positivo el cajón de sastre de las "razones imperiosas de interés general", concepto jurídico indeterminado de precisión casuística y coyuntural, casi inacabable. Máxime cuando nuestra Administración, tradicionalmente pasiva o inactiva, deja sin respuesta como media más del cincuenta por ciento de las solicitudes".

8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos o, en su caso, de acuerdo a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

En lo que se refiere al régimen de impugnaciones, señala la Ley que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en la vía contencioso-administrativa (artículo 24).

No obstante, este régimen general no será aplicable contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) en la que sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 23.2).

Los órganos previstos en el artículo 2.1.f) son: la Casa del Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo.

La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJ-PAC (artículo 24.3).

En este sentido, cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos e intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución, por parte del Consejo, será de tres (3) meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada (artículo 24.4).

Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados (artículo 24.5).

El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo.

La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley de Transparencia (artículo 24.6).

En efecto la Disposición adicional cuarta señala que la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las

Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.

No obstante lo anterior, contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

Al mismo tiempo, -señala la Disposición adicional cuarta, apartado 2-, las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado, mediante la firma de un convenio en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Y lo mismo está pensado para aquellas Ciudades (Ceuta y Melilla) con Estatuto de Autonomía.

La posibilidad de uso mediante convenio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado por las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía tiene, a nuestro juicio, el loable propósito de no obligar a cargar con más burocracia a tales Comunidades y Ciudades, en definitiva cumplir con el deseo de una Administración más eficiente.

Una vez el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado dicte la resolución, quedará en su caso libre y expedita la vía contencioso-administrativa.

Por lo demás, la entrada en vigor de esta Ley de Transparencia sin duda cubre las enormes carencias de la regulación anterior en la que, de otro lado, ya fue en su día objeto de innumerables críticas por parte de la doctrina[139].

Por último, cabe resaltar que desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia las Administraciones públicas llevan tomando medidas en orden a cumplir con sus

[139] Al respecto el autor que más crítico se mostró con el anterior artículo 37 de la Ley 30/1992 LRJ-PAC fue SÁNCHEZ MORÓN, M.: "El Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente". Op. citada ut-supra. Págs. 39 y 40. A su juicio consideraba que la ley recortaba la legitimación para el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y documentos en la medida en que recuperaba el concepto de interés directo que parecía superado en nuestro Derecho por el más amplio de interés legítimo. Esta restricción, además, contradecía abiertamente la regulación más generosa que sobre el particular, según vimos, mantenía al mismo tiempo la normativa en materia medioambiental.
Otro aspecto crítico de la anterior normativa que señala el referido autor, y que también ha sido superado por la nueva, era aquél que hacía referencia a la inexistencia de comisiones independientes, capaces de resolver en breve plazo posibles reclamaciones ante una eventual denegación de información. La creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene a cubrir esa carencia para con ello establecer un sistema de garantías semejante, según tuvimos ocasión de ver, al reconocido en el derecho comparado.
Otras críticas que pueden hacerse de la antigua ley se refiere al aspecto formal de incluir el derecho de acceso en una ley de procedimiento administrativo cuando, en puridad, la materia era merecedora de ser regulada en una ley específica. Asimismo la antigua Ley parecía más interesada en no perturbar la actuación de la Administración que en garantizar el derecho de los ciudadanos. Y, finalmente, la anterior regulación carecía de una recepción clara de los principios del derecho comunitario aplicables en la materia.

postulados. En este sentido, durante el pasado mes de enero de 2015 se constituyeron el Consejo de la Transparencia[140] y la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno[141].

También en el ámbito colectivo de la Administración Local se están esmerando en cumplir con la normativa en materia de transparencia y buen gobierno[142].

G) BREVE REFERENCIA A LAS LEYES DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN AUTONÓMICAS

No quedaría completo el estudio del derecho a la información y la transparencia si no hiciéramos una breve referencia a las leyes autonómicas sobre la materia.

Como quiera que prácticamente la mayoría de las Comunidades Autónomas han aprobado tales leyes, con sólo ofrecer una breve panorámica de alguna de ellas nos servirá de muestrario del conjunto.

Así, en el momento de elaborarse este trabajo, el estado en que se encuentra la regulación sobre la materia a nivel autonómico es el siguiente: Andalucía (en vigor la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía), Aragón (en tramitación el Proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana en Aragón de 24 de junio de 2014), Principado de Asturias (en tramitación el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia), Islas Baleares (en vigor la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares), Canarias (en vigor la Ley/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de acceso a la información pública), Castilla-La Mancha (en tramitación el Proyecto de la ley de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional), Castilla-León (en vigor la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León), Cataluña (en vigor la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), Comunidad Foral de Navarra (en vigor la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto)[143], Comunidad Valenciana (en vigor la Ley 2/2015, de 2 de abril, de

[140] El Consejo de Transparencia es un organismo público independiente que tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar las disposiciones de buen gobierno.

[141] La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno tiene, entre otras, las siguientes funciones: asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como promover directrices, prácticas, actividades, encuentros y mecanismos de colaboración sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

[142] En efecto, la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó en fecha 27 de mayo de 2014 una "Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y reutilización". La citada ordenanza tiene precisamente por objeto la aplicación y desarrollo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, a través del establecimiento de unas normas que regulen la transparencia de la actividad de la Entidad Local, así como del ejercicio del derecho de reutilización y acceso a la información pública, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos.

[143] En la Exposición de Motivos de la Ley Foral 11/2012 de Navarra se viene a señalar: "Especial referencia debe prestarse al nuevo modelo que regula la obligación de informar y la publicidad de la

la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana), Galicia (en vigor la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega), Extremadura (en vigor la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura), Murcia (en vigor la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), La Rioja (en vigor la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja), País Vasco (en tramitación el anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno).

Ni en la Comunidad de Madrid ni en Cantabria constan la existencia de una normativa –en tramitación y/o en proyecto- que regule en concreto la transparencia y la información.

A continuación voy a ofrecer un breve bosquejo de la normativa de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y, finalmente Islas Baleares.

En Andalucía, tenemos la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Esta ley tiene por objeto la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública, como instrumento para facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos y de las entidades con financiación pública, promoviendo el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena (artículo 1).

Al igual que la normativa estatal, la ley reconoce una legitimación muy amplia para poder demandar la información. Toda persona jurídica y física, cualquier que sea su nacionalidad, puede hacer uso de ese derecho.

En el elemento subjetivo de aplicación, el artículo 3 señala que las disposiciones de la ley se aplicarán a: a) La Administración de la Junta de Andalucía, b) El Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo Económico y Social de Andalucía y el Consejo Audiovisual de Andalucía, c) Las agencias de la Administración de la Junta de Andalucía, sean administrativas, de régimen especial o públicas empresariales, así como las entidades de derecho público a las que hace referencia la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, d) Las entidades que integran la Administración local andaluza, e) Los entes

---

acción pública. Debe distinguirse claramente entre la publicidad activa, esto es, la obligación de la Administración Pública de proporcionar y difundir constante y verazmente toda aquella información que se considere de mayor relevancia sin necesidad de que nadie lo solicite, y el derecho de acceso a la información pública, que abraca la posibilidad de acceso de cualquier ciudadano o ciudadana, mediante solicitud previa, a la información pública, sin más limitaciones que las que se contemplan en la Ley Foral. La publicidad activa está al servicio de la transparencia en la actividad pública, de forma que el ciudadano o ciudadana no tiene por qué preocuparse de solicitar cierta información, sino que ésta la Administración Pública se la ofrece a través de los diferentes canales existentes, y fundamentalmente, a través de Internet".

instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones locales andaluzas y, en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales de régimen especial, f) Las universidades públicas andaluzas y sus entidades instrumentales, como puedan ser las sociedades mercantiles de capital mayoritario de las universidades y las funciones públicas universitarias, g) Cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a las administraciones públicas andaluzas o dependientes de ellas, h) Etc.

En definitiva, el elemento subjetivo es sumamente amplio y generoso al igual que la ley estatal de suerte que toda aquella entidad que preste funciones y servicios públicos estará obligada a ofrecer la información requerida.

El artículo 6 de la ley señala una serie de principios básicos a aplicar: transparencia, libre acceso a la información pública, responsabilidad, no discriminación tecnológica, veracidad, utilidad, gratuidad, facilidad y comprensión, accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

Por su parte en el artículo 7 se reconocen unos derechos: publicidad activa, acceso a la información pública, a obtener una resolución motivada y al uso de la información obtenida.

Y el artículo en el artículo 8 se contempla una serie de obligaciones para las personas que accedan a la información pública, que son: Ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho, realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición, respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica para la reutilización de la información obtenida, y cumplir las condiciones y requisitos materiales para el acceso a que se hayan señalado en la correspondiente resolución cuando el acceso se realice de forma presencial en un archivo o dependencia pública.

Al igual que en la ley estatal que hemos analizado, hay también como hemos dicho una clara distinción entre la publicidad activa (Titulo II) y el derecho a la información pública (Título III).

Según la Exposición de motivos de la ley, estos dos conceptos responden a dinámicas diferentes. La publicidad activa implica la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos. Se trata de "posibilitar que la ciudadanía conozca la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, implicando una actitud proactiva de los mismos".

En cambio, en el derecho a la información pública es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder. Este acceso es configurado como un auténtico derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información.

Básicamente señalar que, como hemos visto en la ley estatal, hay un procedimiento de acceso a la información pública (artículo 28); y que constituye la excepción la denegación o limitación del acceso. Para garantizar que esa limitación o denegación responda a verdaderas razones, así como para facilitar el control por el órgano al que se presenta la reclamación o por los tribunales de la decisión tomada, se impondrá el deber de motivar dicha resoluciones.

Por lo demás resaltar la creación del Consejo de Transparencia y Protección de Datos como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y transparencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Y, finalmente, indicar que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley se sancionará conforme al régimen sancionador que se señala en la propia ley (Título VI).

La Comunidad Autónoma de Canarias regula la materia que estamos abordando en la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

La ley se estructura en cinco títulos y una parte final integrada por diez disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La ley tiene por objeto, según se dice en el artículo 1, la regulación de la transparencia de la actividad pública y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Hay que significar que esta normativa canaria es más profusa en cuanto al contenido que, por ejemplo, la legislación andaluza que hemos visto. Aunque bien es cierto que la estructura es la misma estableciendo un apartado dedicado a las disposiciones generales (Título I) en la que junto al artículo 1 citado hay otros que regulan su ámbito de aplicación (artículo 2) en donde se señalan con amplitud los organismos públicos que están obligados a ofrecer la información así como otros sujetos obligados (artículo 3), definiciones (artículo 5), principios informadores (artículo 6) siendo estos por cierto los mismos que la ley andaluza, obligación de transparencia (artículo 7), derecho y obligaciones (artículo 8), creación de unidades responsables de la información pública (artículo 10), creación de un Registro de solicitudes de acceso (artículo 11) y, finalmente la obligatoriedad de que aquellas unidades responsables de la información del departamento emitan anualmente un informe sobre el grado de aplicación de la ley (artículo 12).

Otra semejanza con la ley andaluza es la distinción de un apartado –Sección 2ª del Capítulo II- dedicado a la información sujeta a publicación (institucional, organizativa, personal de libre nombramiento, empleo del sector público, retribuciones, normativa, servicios y procedimiento, económica-financiera, patrimonio, planificación y programación, obras públicas, contratos, convenios y encomiendas de gestión,

concesión de servicios públicos, ayudas y subvenciones, ordenación del territorio y estadística).

En el artículo 16.1 se señala que la información relativa a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y a las entidades y organismos dependientes de aquélla se hará pública en el Portal de Transparencia. Ello sin perjuicio de que en las páginas web de cada consejería o departamentos de la Administración autonómica, y en las de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de la misma se facilite y mantenga la información específica de su organización y actividad, así como toda aquella que se considere de mayor utilidad para la sociedad y la actividad económica (artículo 16.2).

Como se ha indicado, para facilitar el acceso a toda esa información pública se crea el Portal de la Transparencia (artículo 34). La información incluida en el Portal de la Transparencia se recogerá de acuerdo con las prescripciones técnicas y se actualizará de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente por orden del titular del departamento competente en materia de información pública, que deberán adecuarse progresivamente a los principios de accesibilidad, interoperatividad y reutilización.

El Titulo III se consagra al Derecho de acceso a la información pública. La legitimación activa para poder ser titular del derecho de acceso es muy amplia pues el artículo 35 señala “Todas las personas tiene derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico”.

Después de ser regulados los órganos competentes para la resolución de las solicitudes de acceso (artículo 36) la ley establece en el artículo 37 los límites al derecho de acceso.

Estos límites se remiten a la Ley estatal que, como ya dijimos más arriba, es la legislación básica por la que se miden todas las leyes autonómicas que ahora estamos examinando.

Al mismo tiempo, se han de proteger los datos personales en las solicitudes que contengan tales datos en los términos que señala la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. En cuanto a los criterios a ponderar se tendrán en cuenta los establecidos en el artículo 15.3 de la Ley de Transparencia estatal.

Sin embargo, se podrá conceder el acceso parcial de la información previa omisión de la información afectada por los límites relacionados con los límites legales.

En cuanto al ejercicio del derecho de acceso, se regula un procedimiento prácticamente similar al señalado en la Ley de Transparencia estatal (Capítulo II, Título III).

En cuanto a los medios de impugnación, en el artículo 51.1 se señala: “Contra la resolución, expresa o presunta, de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el comisionado de Transparencia y Acceso a la Información con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”.

La regulación de la Reclamación ante el comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública está contenida en la Sección 2ª del Capítulo III, Título III. En cuanto a la forma, plazos y tramitación prácticamente se ajustan con bastante exactitud a lo señalado en la Ley estatal básica.

Para terminar, la Ley de Transparencia de la Comunidad Autónoma de Canarias señala en su Título V un régimen de infracciones y sanciones como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la citada Ley.

Mucho más concisa que la ley canaria es la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. En efecto, esta ley se estructura en un título preliminar, tres títulos, dieciocho artículos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En el título preliminar se define el objeto de la ley:

"Esta ley tiene por objeto regular en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León la transparencia de la actividad pública, el derecho de acceso a la información pública y su reutilización y la participación en los asuntos públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a través del Portal de Gobierno Abierto" (artículo 1).

En cuanto al Portal de Gobierno Abierto (al que la ley le otorga una gran importancia pues le dedica todo el Título III) es el lugar asignado para tener acceso a la información objeto de publicidad activa y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Este Portal de Gobierno Abierto está integrado en la Web Corporativa de la Junta de Castilla y León (artículo 2).

En el Título I se regula la Transparencia de la actividad pública. El citado Título se descompone en los siguientes Capítulos: Capitulo I (sobre la publicidad activa) en donde se recogen los pormenores relativos a la información objeto de publicidad, los órganos competentes que se encargarán de ofrecer la información a través de la Web Corporativa de la Junta de Castilla y León, etc. (artículo 4).

En el Capítulo II (sobre el Derecho de acceso a la información pública) se empieza por reconocer un derecho amplio de acceso a la información pública (artículo 5), se regulan las unidades de acceso a la información (artículo 6), los órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso a la información (artículo 7) y finalmente lo relativo a la reclamación potestativa ante la Comisión de Transparencia de las resoluciones -expresas o presuntas- dictadas por los organismos y entidades del sector público relacionados en el artículo 2.1 de la ley 2/2006, de 3 de mayo; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma, por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos (artículo 8).

La Ley señala que la reclamación ante la Comisión de Transparencia se ajustará a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, salvo en lo relativo a la comunicación de sus resoluciones al Defensor del Pueblo.

En el Capítulo III se regula la reutilización de la información pública. A este respecto, la reutilización de los documentos se rige por lo establecido en la ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y por la Ley de Transparencia estatal.

La Comunidad Autónoma de Cataluña regula la información y transparencia en un texto muy amplio como es la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[144].

A los efectos que aquí nos interesan el texto catalán también se articula en dos ejes: la transparencia, es decir aquella obligación que tiene la Administración en sentido amplio para facilitar de forma proactiva -es decir, sin necesidad de demanda expresa- información sobre los datos y contenidos de diversa naturaleza (información institucional y organizativa, gestión económica y presupuestaria, información de relevancia jurídica, programación y planificación, contratación pública, actividad subvencional, etcétera); y sobre el acceso a la información pública como verdadero derecho subjetivo.

La Ley regula las condiciones del ejercicio del derecho subjetivo de acceso a la información pública mediante un procedimiento específico que intenta garantizar al máximo su efectividad.

El derecho de acceso a la información pública se reconoce subjetivamente en sentido amplio. El derecho se puede ejercer a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica. Además este ejercicio no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no queda sujeto a motivación y no requiere la invocación a ninguna norma.

Se indica que el derecho de acceso a la información pública puede ejercerse a partir de los dieciséis años (artículo 18).

Por lo demás el régimen de los límites al derecho de acceso a la información pública son los que ya hemos visto sobradamente en los otros textos normativos ya analizados. Límites que han de ajustarse con arreglo a los principios de proporcionalidad y temporalidad (artículos 21 y 22). En cualquier caso, y salvaguardando dicho límites, se

[144] Señala CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: "La Llei de Transparència, accés a la información pública i bon govern". Artículo publicado en la revista del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona Món Jurídic número 296. Abril 2015. Pág. 20: "La Llei 19/2014 és ambiciosa en el seu contingut i ha anat més enllà del que estableix amb carácter bàsic la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparencia, accès a la información pública i bon govern. Regula la transparencia en l´activitat pública, el dret d´accés de les persones a la información pública i el bon govern com a principis bàsics que permeten avaluar la qualitat democrática del funcionament de les administracions publiques. També regula el registre de grups d´interés així com el govern obert com a instrument de participación i col.laboració ciutadana en els assumptes públics".

reconoce el derecho al acceso parcial a la información y a la documentación públicas (artículo 25).

En el Capítulo III se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En este capítulo se abordan desde los requisitos de las solicitudes, el modo de presentarlas, etc. hasta la competencia para resolver, el plazo, y la formalidad de la resolución.

En cuanto a las garantías del derecho de acceso a la información pública si se observa una cierta diferencia con respecto a los otros textos que ya hemos visto. En efecto, en la ley catalana se establece que las resoluciones expresas o presuntas dictadas de acuerdo con lo dispuesto en el presente título pueden ser objeto de recurso potestativo de reposición ante el órgano que las ha dictado (artículo 38)

El hecho de que en el texto catalán se recoja expresamente la posibilidad de interponer este recurso potestativo constituye una verdadera novedad con respecto a los otros textos que ciertamente no lo contemplan.

Al mismo tiempo las resoluciones expresas o presuntas en matera de acceso a la información pública, y en su caso, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que es la encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública (artículo 39)[145].

Ello, desde luego, sin perjuicio de acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa ya sea directamente contra la inicial resolución denegatoria o bien indirectamente, una vez agotados una o las dos vías señaladas (el recurso potestativo de reposición ante el órgano que dictó la resolución y/o la reclamación ante la citada Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública).

Lo que si resulta también preciso destacar, con respecto a las leyes que ya hemos visto, es una cuestión relativa a la procedimiento de reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. En efecto, señala el artículo 42.2 que:

[145] En efecto, como vimos en la LTBG estatal no se admite el recurso potestativo de reposición contra la resolución de la reclamación previa. A este respecto se aclara una aparente contradicción en MESEGUER YEBRA, J.: "Criterios de aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la reciente doctrina emanada de las autoridades de control". Obra cita ut-supra. Pág. 19 "Ante una eventual contradicción entre lo dispuesto, por un lado, en los arts. 23 y 24 de la LTBG, que aluden al carácter sustitutivo de la reclamación potestativa con respecto a los recursos administrativos de la LRJPAC y a su carácter previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa (por tanto, sin recurso administrativo contra la resolución de la reclamación) y, por otro, lo dispuesto en el artículo 8.3 del Estatuto del CTyBG, donde se admite recurso potestativo de reposición contra los actos dictados por su Presidencia (entre otros, la resolución de las reclamaciones previas), se consulta a la Abogacía General del Estado.
Admite la Abogacía en su informe A.G. ENTES PÚBLICOS 49/2015 (R-434/2015), que con carácter general las resoluciones de la Presidencia serán susceptibles de recurso potestativo de reposición, a excepción de aquellas en las que la LTBG no admita tal recurso, como es el caso de la resolución de la reclamación previa".

“Las reclamaciones pueden tramitarse mediante un procedimiento de mediación o un procedimiento ordinario con resolución”.

Es decir, la citada Comisión no sólo está facultada para resolver en un procedimiento con resolución como en las otras leyes, sino que también puede hacer una labor de mediación entre el solicitante, al que se le ha denegado la solicitud de información, y la Administración que ha negado a ofrecer aquella información.

Es más, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso debe informar a las partes afectadas sobre el procedimiento de mediación. En este sentido, la Administración no puede oponerse a aplicar este procedimiento de mediación si las demás partes lo aceptan. El procedimiento de mediación suspende el plazo para resolver (artículo 42.4).

El acuerdo fruto de la mediación debe ser aprobado por el reclamante, por la Administración afectada y, en su caso, por los terceros que hayan comparecido en el procedimiento. Este acuerdo pone fin al procedimiento y en ningún caso puede ser contrario al ordenamiento jurídico (artículo 42.5).

Si no se aceptase la mediación -se entiende que por el solicitante de la información o el tercero que haya comparecido- o no se alcanza un acuerdo en el plazo de un mes desde su aceptación, la reclamación debe tramitarse mediante un procedimiento ordinario con resolución de la Comisión, de acuerdo con las normas reguladoras de los recursos administrativos (artículo 42.6).

La Comisión, de oficio o a instancia de parte, puede solicitar los informes o los datos que considere necesarios para facilitar el procedimiento de mediación o para fundamentar la resolución (artículo 42.7).

Si el fundamentado de la denegación se hubiera basado en la protección de datos personales, la Comisión deberá de solicitar un informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual deberá de emitir en el plazo de quince días.

Los acuerdos de mediación han de ser cumplidos por las partes. En el propio acuerdo se señalará el plazo de cumplimiento y, en su caso, las condiciones en que debe hacerse efectivo el acceso a la información pública (artículo 43.1). En el caso de incumplimiento por la Administración, el interesado puede comunicarlo a la Comisión para que esta requiera su cumplimiento. En caso de desatender el requerimiento puede incluso incurrir en una responsabilidad de carácter sancionador.

Si en el plazo de dos meses -según hemos visto, a diferencia de la estatal que son de tres meses- desde la presentación de la reclamación no se ha dictado y notificado la resolución, ésta puede entenderse desestimada.

Este plazo de dos meses puede ser ampliado hasta un máximo de quince días más, cuando la Comisión se haya visto obligada a solicitar aquellos informes y datos -incluso el relativo al de la Autoridad Catalana de Protección de Datos- referenciados.

La decisión sobre esta prórroga deberá comunicarse a todas las partes antes de concluya el plazo para resolver (artículo 42.9).

Finalmente las resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso agotan la vía administrativa y pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contenciosa-administrativa (artículo 42.10).

Por último, resaltar que la Ley catalana crea un Registro de grupos de interés (Título IV) cuya finalidad, según señala el artículo 45, es "la inscripción y el control de las personas y organizaciones que trabajan por cuenta propia y participan en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en defensa de intereses de terceras personas u organizaciones".

Asimismo sólo dejar constancia que en el Título VII se establece un sistema de garantías (recursos, reclamaciones y sanciones), cuando sean vulnerados los derechos, deberes y obligaciones establecidos en la ley catalana.

En cuanto a la Comunidad Valenciana se regula la materia que estamos tratando a través de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Su estructura sigue los mismos parámetros que los anteriores textos legislativos. Desde un Título Preliminar en cuyo artículo 1 se señala su objeto:

"Esta Ley tiene por objeto: 1. Regular y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el ejercicio del principio de transparencia y el derecho de libre acceso a la información pública, entendido como el derecho de la ciudadanía a recibir una información adecuada y veraz sobre la actividad pública, garantizando la libertad de todas las personas a formar sus opiniones y tomar decisiones con base en esa información. (…). 3. Promover y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, de forma individual o colectiva, y regular las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y con organizaciones y entidades de la sociedad civil de la Comunitat Valenciana".

Nuevamente el citado artículo es un ejemplo más de la estrecha comunión existente entre la información pública y la participación ciudadana, como tantas veces hemos intentado exponer en este trabajo.

También las disposiciones de esta Ley se aplican a un ámbito subjetivo muy amplio de suerte que prácticamente todo el sector público valenciano queda obligado a cumplir con sus obligaciones de transparencia y derecho a la información.

En este sentido, y a los efectos que aquí interesan, la Ley hace una claro distingo entre la Transparencia en la actividad pública (Título I), Buen Gobierno (Título II), Régimen sancionador (Título III), Garantías de Transparencia y Buen Gobierno (Título IV) y Participación ciudadana (Título V).

En cuanto al Título I se hace una distinción clara entre publicidad activa que, como vimos, es aquella que obliga a los poderes públicos en sentido amplio a ser proactivo en la difusión de la información que obra en su poder. Desde información económica, presupuestaria y económica hasta información de relevancia jurídica, institucional, organizativa, planificadora, relativa a altos cargos, etc.

Con el fin de ofrecer esta información se crea también el Portal de la Transparencia cuya adscripción y demás circunstancias se regulará con más detalle reglamentariamente (artículo 10).

En el Capítulo II se ofrece la regulación del Derecho de acceso a la información pública cuyos pormenores no son aquí necesarios dar cuenta pues prácticamente son los mismos que los que regula la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a nivel estatal.

Solamente indicar a este respecto, en cuanto al régimen de reclamaciones, lo señalado en el artículo 24.1 en cuanto a que "1. Las personas interesadas podrán interponer ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con carácter potestativo, previo a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, reclamación frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información".

En cuanto al Título II relativo al Buen Gobierno y el Título III referido al régimen sancionador, tan sólo significar por una parte que el Consell deberá aprobar un Código de Buen Gobierno sobre la base de los principios contenidos en la ley (artículo 27) y, por otra, que el régimen sancionador se aplicará con arreglo a sus disposiciones y a las señaladas en la Ley de Transparencia estatal.

Finalmente es de destacar que la Ley valenciana dedica todo el Título V a regular los instrumentos de participación ciudadana y, como cuestión novedosa, la participación ciudadana de los valencianos en el exterior (Capítulo III). Sobre esto último, la Generalitat a los efectos de la ley adoptará las medidas pertinentes para favorecer la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas valencianas residentes en el exterior con las mismas condiciones y con los mismos requisitos que los residentes en la Comunidad Valenciana.

Bien entendido que se entenderá por ciudadanos y ciudadanas valencianos en el exterior, como aquellos españoles que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad Valenciana.

Y ya por último sólo nos queda por abordar la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buenas Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares.

Por lo pronto decir que este texto es de fecha bastante anterior tanto de la Ley de Transparencia estatal como de las distintas leyes autonómicas sobre dicha materia que han ido aprobándose a su rebufo. Solamente la gallega es anterior incluso a esta, pues

data del año 2006 (Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega).

Por tanto, es justo poner en valor la ley balear –y, con mayor motivo, la gallega- en la medida en que han sido textos pioneros y vanguardistas en la regulación de la transparencia y buen gobierno.

Por igual motivo, el texto balear no ha seguido miméticamente la misma estructura ni el mismo contenido que las leyes autonómicas pues estas, como vimos, han seguido parecidas pautas a la Ley básica estatal.

No obstante, no sería de extrañar que en el futuro inmediato la Comunidad Autónoma Balear decidiera reformar el actual texto normativo para que se homologue y adapte al resto de los textos autonómicos.

Mientras ello no ocurra, las Islas Baleares tienen un texto propio que ampara la información, la transparencia y el derecho de acceso con bastante generosidad y amplitud. Y además, no lo olvidemos, siempre estará en disposición de aplicar la Ley básica estatal si así lo llegara a acordar con arreglo a los términos señalados en la misma.

La Ley balear se desarrolla en un título preliminar y tres títulos más, 51 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Dentro del Título preliminar se recoge el objeto en el artículo 1: “Esta ley tiene por objeto establecer las medidas y las líneas de actuación que permitan al Gobierno, a la Administración de la comunidad autónoma y a los entes del sector público instrumental de les Illes Balears actuar de conformidad con los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, en el contexto de mejora continua de la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía y de la calidad democrática por lo que se refiere a los efectos de las intervenciones públicas y a la acción de gobierno”.

Después de señalar el ámbito de aplicación con criterios amplios, se señalan unos principios que informan la buena administración y el buen gobierno (orientación a la ciudadanía, participación ciudadana, información administrativa, transparencia, eficacia y eficiencia, calidad normativa, simplicidad y comprensión, calidad de los servicios, igualdad de género, etcétera) de enorme significado práctico.

Contiene el texto toda una pléyade de principios en el actuar de la Administración que inciden a su vez en los derechos de los ciudadanos cuando de relacionarse con ella se trata. Por poner un ejemplo, tenemos el artículo 18 que establece que:

“En todos los procesos de gestión se actuará bajo el principio de transparencia y se hará pública toda la información que la ley permita, especialmente la manera de hacer publicidad de ésta y de facilitar su acceso a la ciudadanía. Esta transparencia se

observará principalmente en la adjudicación y la ejecución de los contratos, en la firma de los convenios de colaboración, tanto los suscritos con otras administraciones públicas como con entidades privadas, y en la concesión de ayudas y subvenciones".

Es un texto legal que, aún ofreciendo como decimos un punto de exceso de dogmatismo, tiene la virtud de intentar cambiar el paradigma en el actuar de los organismos públicos. Esta cuestión queda en cierta manera traslucida en la propia Exposición de Motivos de la ley cuando al principio señala que:

"El aumento de recursos disponibles a estos efectos y la ampliación de los límites de la acción pública han hecho necesaria una mayor atención sobre la eficacia y la eficiencia de la manera de hacer de las organizaciones, como también la introducción de una nueva cultura en la gestión de los servicios".

Al mismo tiempo, la ley muestra una cierta preocupación para que se cumplan los criterios éticos, principios y reglas de conducta dirigidos a la Administración -en sentido amplio-, mediante diferentes medidas de evaluación de las políticas públicas que lleve a cabo.

Dicho lo cual considero a todas luces innecesario dedicar más espacio a esta Ley balear no sin antes reconocer, como uno de sus principales valores, el ayudar a señalar el camino de apertura hacia una Administración más pulcra y cristalina.

H) LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LLAMADA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Conforme se han ido desarrollando las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), y sus efectos benéficos en la Administración, se ha ido consagrando la llamada Administración Electrónica[146].

La utilización de internet supone una mayor accesibilidad a la información de las Administraciones públicas de tal manera que cualquier ciudadano, con independencia del lugar donde se encuentre, puede acceder a cualquier información mediante el acceso a la página web del organismo a través de la pantalla de su ordenador o dispositivo equivalente.

Pero no solamente se encuentra en disposición de recibir información sino que además la Administración Electrónica permite interactuar con ella y otros actores, además de

[146] Ver BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo Básico. Parte General.* Editado por Thomson Reuters (Civitas-Aranzadi). Pamplona, 2009. 9ª Edición. Pag. 47: "Es inevitable pensar en la fuerte dependencia de las Administraciones Públicas –de Administración Electrónica se habla ya con normalidad (Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos de 22 de junio de 2007, Ley de reutilización de la información del sector público de 16 de noviembre de 2007 y Ley de Medidas de Impulso a la Sociedad de la Información, de 28 de diciembre de 2007)- respecto de estos medios "on line", porque están arraigando en las sociedades en progresión geométrica a medida que se descubren las reconocidas ventajas y positivos efectos de la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)".

poder realizar las principales gestiones tales como cumplir con las obligaciones tributarias, tramitar autorizaciones, etc.

No en balde, como señala CERRILLO[147], la utilización de las nuevas tecnologías "enfrenta a los ciudadanos ante un nuevo espectro de información, lo que redunda positivamente en la toma de decisiones al facilitar una participación informada y un proceso de toma de decisiones más transparente".

No obstante conviene precisar que la aparición de la llamada Administración Electrónica en modo alguno significa un nuevo modelo de relaciones jurídicas entre la Administración pública y los ciudadanos. Tan sólo estamos ante un instrumento que sirve para facilitar y mejorar la calidad de esas relaciones ahora basadas en la Administración en red.

En puridad la existencia de la Administración Electrónica es una manifestación del principio de eficacia consagrado en el artículo 103 de la Constitución, dentro de los principios generales de actuación de las administraciones públicas.

El artículo 45.1 de la LRJ-PAC lo dejó apuntado en su día: "Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen en la Constitución y las Leyes".

Con el fin de dar cumplimiento a tan loable propósito señalado en el precepto, se han ido aprobando diversos textos normativos[148].

Como ventanas o webs de información pública y participación se vienen prodigando en los distintos niveles administrativos y con diferentes denominaciones: los llamados

[147] Ver CERRILLO I MARTINEZ, A.: "E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información". Trabajo publicado en el libro colectivo AAVV *Internet, Derecho y Política.* Editorial UOC. Barcelona, 2009. Pág. 101.

[148] A nivel estatal, tenemos las importantes Leyes de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, de 22 de junio de 2007 -desarrollada parcialmente por el Real Decreto 1671/2009 que a su vez ha sido en parte modificado recientemente por el Real Decreto 668/2015-, de 17 de julio, sobre reutilización de la información del sector público, de 16 de noviembre de 2007 y de Medidas de impulso a la Sociedad de la información, de 28 de diciembre de 2007. La Ley sobre reutilización de la información del sector público, de 16 de noviembre de 2007 es una transposición de la Directiva 2003/98. Según señala CERRILLO (ver libro coordinado por el propio Agustí Cerrillo i Martínez y por Alfredo Galán Galán *La reutilización de la información del sector público*. Editorial Comares, Granada 2006. Págs. 17 y 18), establece los siguientes objetivos: "Facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público que cubran la totalidad de la Comunidad. –Reforzar la eficacia del uso transfronterizo de documentos del sector público por las empresas privadas para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido. Y –Limitar el falseamiento de la competencia en el mercado comunitario".
Y a nivel autonómico, tenemos por ejemplo la ya citada Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, en cuyo artículo 9 (sobre calidad de la información del sector público) se señala que la información del sector público que se difunde por medios electrónicos debe ser actualizada, objetiva, precisa, útil y accesible. Obligando a los sectores públicos a que tomen las medidas necesarias para garantizar que la difusión reúna las indicadas características.

"Portales de la Transparencia"[149] -que, como vimos, dan cumplimiento a las Leyes de Transparencia y Buen Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas.-, "Gobierno abierto"[150] "Open Data"[151], etc.

En este sentido, para VILLORIA[152], el Gobierno Abierto incorpora cuatro valores clave: a) Transparencia: la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina). b) Participación ciudadana: los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsiva (accountable), innovadora y efectiva. c) Rendición pública de cuentas: deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos. d) Tecnología e innovación: los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías. Este valor es instrumental en el sentido en que el mismo se debe usar para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas (*accountability*).

---

[149] Al elaborar el presente trabajo, ha entrado en servicio el llamado Portal de la Transparencia del Gobierno de España (www.transparencia.gob.es). Esta herramienta está dividida en tres apartados de información -institucional, normativa y económica- reúne más de 500.000 datos y su objetivo es el arrojar luz sobre las tareas de la Administración, ya sean relativas a sus reglas, a su gestión o a sus salarios y subvenciones. Por su parte, en Cataluña también existe un Portal de la Transparencia (www.transparencia.gencat.cat).

[150] El Ayuntamiento de Zaragoza se ha caracterizado por ser muy activo en la implantación de la Administración abierta y electrónica. De hecho, tiene ya aprobada la Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información (publicado en el BOPZ número 74 del 1 de abril de 2014) cuyo artículo 1 (objeto) señala: "Esta Ordenanza tiene por objeto garantizar la transparencia en la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza, así como el libre acceso a su información pública y la reutilización de la misma, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos". También es interesante recordar que patrocina publicaciones digitales cuya finalidad es la participación ciudadana.

Otro portal, pero esta vez más dedicado a la participación es el llamado "Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra. Escucha. Participa. Conversa". En este portal se abren varios temas a la participación ciudadana. Desde temas relativos a la Hacienda tributaria como en relación con materia de salud (Plan de Salud 2014-2020 como eje central de las políticas de salud de Navarra que motivó la apertura de un debate durante un mes para la recogida de alegaciones, observaciones y sugerencias).

[151] El ejemplo que tomamos es el portal "Open Data Euskadi" en la que se exponen los datos públicos que obran en poder la Administración vasca de forma que se pueda reutilizar con el fin de que terceros puedan crear servicios derivados de los mismos. Los principios del Gobierno abierto son: transparencia, colaboración y apertura a la participación ciudadana.

Importante es tener en cuenta a este respecto el artículo 5 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno que señala: "La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables…(..)".

[152] Ver VILLORA MENDIETA, M.: "El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles". El Consultor de los Ayuntamientos. Nª 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2015. Editorial Wolters Kluber. La Ley 5577/2015.

La Administración Electrónica llegó, pues, para quedarse. Desde la entrada en vigor de la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAESP), -en donde se estableció un nuevo catalogo de derechos de los ciudadanos, llamados "derechos electrónicos" o de tercera generación- hasta la aprobación de la actual Ley de Transparencia (LTBG) fueron aprobados una serie de textos normativos que sirvieron de base y apoyo para su implantación[153].

Con la LTBG, se regula la publicidad activa electrónica, como vimos, a través del Portal de la Transparencia bajo los principios de accesibilidad[154], interoperatividad[155] y reutilización[156]. Al mismo tiempo reconoce el derecho de acceso a la información contenido en dicho Portal y en cualquier archivo electrónico.

En definitiva la ciudadanía reclama una mayor información y transparencia con el fin de que las Administraciones rindan cuentas y sean más efectivas. Esta información permite que se robustezcan los mecanismos de participación de la sociedad civil con el fin de que se responda mejor a sus necesidades y aspiraciones. La transparencia es también un mecanismo de lucha contra la corrupción como así lo viene reiteradas veces reconociendo una institución de tanto prestigio como "Transparencia Internacional".

Y es que, como vaticina ALMONACID[157] "El futuro es un lugar en el que los usuarios de la red la utilizarán básicamente para tres cosas: informarse, comunicarse, y realizar trámites y compras. De hecho ya lo hacen. Las tres acciones son interactivas, y "al otro lado" siempre habrá otra persona, que puede ser un particular o bien un empleado de una entidad privada o pública. El derecho a la información pasará a ser el más demandado, y se ejercerá a través de Google -entiéndase, de cualquier buscador- o de los Portales de Transparencia en condiciones de progresiva equiparación, que quizá no deban ser algo muy diferente. Las comunicaciones electrónicas serán el cauce diario de un Gobierno Abierto cada vez más asentado y participativo. Los trámites burocráticos tenderán a ser igual de sencillos en cualquier servicio electrónico y en todos y cada uno

[153] En efecto la citada Ley 11/2007 (LES) no resulta ser la única que estableció una serie de obligaciones de procedimiento electrónico. Además, también entraron en vigor el Real Decreto 3/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad y el Real Decreto 4/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperatividad. Al mismo tiempo, tenemos el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, que establece la necesidad de implantar el Registro electrónico, reformando la Ley 30/1992 LRJ-PAC. También la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público desarrollado a través de diversas órdenes. Y, finalmente, tenemos la Ley 15/2014, de 16 de diciembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

[154] Concepto que se relaciona con la superación de la brecha digital, la reducción de los disminuidos sensoriales y que, en definitiva, la información esté bien presentada y sea visible.

[155] La interoperatividad se entiende como la capacidad de los sistemas de información y por lo mismo de los procesos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

[156] La reutilización de la información del sector público, consiste en el uso por parte de personas físicas o jurídicas, de los datos generados y custodiados por los organismos del sector público, con fines comerciales o no.

[157] Ver ALMONACID LAMELAS, V.: La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídica práctica". El Consultor de los Ayuntamientos. Nº 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de septiembre al 14 de Octubre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5578/2015.

de ellos, independientemente de la entidad prestadora del servicio. Las empresas pequeñas y los emprendedores participarán con frecuencia en las licitaciones públicas, resultando en muchas ocasiones adjudicatarios. Por último, se pagarán todos los impuestos y exacciones públicas con la misma normalidad que se compra una entrada electrónica para el teatro o se reserva un hotel. Y si esto no es así, no habrá Gobiernos Abiertos, sino *Gobiernos con páginas web*, es decir, como hasta ahora".

I) ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

A pesar de que la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTBG), establece en su Disposición Final Novena que la regulación referida a transparencia y derecho de acceso tiene una *vacatio legis* de dos años para los gobiernos locales (y Comunidades Autónomas) y un año para la Administración General del Estado (AGE), lo cierto es que en el ámbito municipal – eso sí en Ayuntamientos de municipios importantes- es donde se ha implementado más lo referente sobre todo a la llamada publicidad activa. Incluso antes de la entrada en escena de la citada normativa hubieron Ayuntamientos de grandes municipios que ya tenían instalado dentro de su web un portal y/o apartado especial dedicado a la transparencia[158].

Tanto la cuestión de la publicidad activa como en lo referente al derecho de acceso a la información, creo que está suficientemente explicado a lo largo del presente estudio y no necesitaría por nuestra parte mayor tratamiento.

Ahora bien, creo necesario dedicar un breve espacio a la cuestión en el ámbito municipal. No hay que olvidar que es en ese ámbito donde se desarrolla la actividad urbanística objeto de nuestro estudio.

Es verdad que la entrada en vigor de la LTBG y las distintas leyes autonómicas afectan de lleno al régimen jurídico de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de las Entidades Locales. Sin embargo, dada la importancia del ámbito local en nuestro estudio voy a detenerme concretamente en algún aspecto puntual tanto dentro de la llamada publicidad activa (1) como del derecho de acceso a la información pública (2).

Desde luego ambos aspectos que a continuación van a ser tratados han de ser considerados como una explicación complementaria a lo ya estudiado sobre el régimen jurídico de la información y la transparencia a la luz de las citadas normas que recientemente han entrado en vigor.

[158] No se podría decir lo mismo en el caso de municipios menores de 5.000 habitantes, pues en tales municipios la implantación de la transparencia ha sido desigual. La Fundación Carles Pi i Sunyer, tiene elaborado un excelente estudio al respecto por medio del Observatorio de Govern Local (2015) en el que un porcentaje bajísimo de tales municipios son considerados como plenamente transparentes.

1) LA PUBLICIDAD ACTIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

El Portal de la Transparencia (PT) aparece recogido en la LTBG como un instrumento para garantizar la ejecución de las obligaciones de publicidad activa. Su misión específica será la de facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información a que se refieren los artículos 6 a 8 relativa al ámbito de actuación de los distintos sujetos obligados.

Como ya dijimos más arriba, la Administración Electrónica es un factor clave del Portal de la Transparencia. A este respecto la LTBG dispone que las obligaciones de publicidad activa se ejecuten a través de la sede electrónica o de la respectiva web municipal.

Una de las cuestiones a tener en cuenta es que la información que se inserte en el Portal de la Transparencia ha de ser una información periódica actualizada con lo que supone elevar la exigencia de una coordinación transversal en la organización municipal.

Al mismo tiempo, generar multitud de datos e insertarlos en el Portal no supone en modo alguno una mayor transparencia. Muchos datos también pueden llegar a suponer una Administración más opaca.

Siguiendo aquí a CAMPOS[159] para que la información que se publique en el PT sea transparente debe cumplir una serie de requisitos: a) Publicación de la información de manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. La utilización de un lenguaje amigable, exento de retóricas administrativas y la simplificación en clave ciudadana de la información que se genere contribuirán directamente a facilitar su comprensión; b) Deberá cumplir los requisitos de accesibilidad, interoperabilidad y calidad. La calidad de la información está directamente relacionado con su veracidad, presentación y redacción de tal modo que responda a las expectativas generadas con su inserción; c) Deberá promoverse la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización. La publicación en formatos reutilizables genera automáticamente un valor público que se transmite a la sociedad, más allá de los fines, comerciales o no, a los que se destine, y siempre bajo el respeto absoluto a la integridad y veracidad de la información y la penalización de su desnaturalización o alteración; d) Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme a l principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Como ya sabemos, la LBTG estructura de la información activa en información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; y,

[159] Ver CAMPOS ACUÑA, Mª C.: "Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica". El Consultor de los Ayuntamientos. Nº 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5582/2015. Pág. 5.

finalmente información económica, presupuestaria y estadística. En el ámbito municipal la información activa se ha de ofrecer con arreglo a la citada estructura, por lo que no vamos a detenernos más.

2) EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL

Dividimos este apartado en dos aspectos de carácter puntual: el primero lo dedicaremos a los Servicios de Atención Ciudadana y, el segundo, al derecho de acceso por los concejales a la información municipal.

2.1.-LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN CIUDADANA

Los Servicios de Atención al Ciudadano (SAC) fueron creados hace aproximadamente veinte años. Su principal misión era la mejora en la atención a la ciudadanía.

A tal efecto se crearon las llamadas "Oficinas Integrales de Atención Ciudadana" (OIAC) como instrumento de acercamiento al ciudadano en orden a ofrecerle un servicio de información y tramitación de sus necesidades descentralizado y próximo.

Su normativa reguladora descansa en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano. En su articulado se contemplan conceptos tales como información general (artículo 2) e información particular (artículo 3) considerando ésta como la que concierne al estado y contenido de los procedimientos en tramitación, la identificación de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones pública, etc.

Para ampliar su ámbito de actividad, el artículo 10 de la citada normativa contempla –en interés del ciudadano- el promover la colaboración interadministrativa al objeto de de facilitar el intercambio de información así como la creación de oficinas integradas de información con participación de varias Administraciones públicas.

La principal virtud, de estas OIACS, es que se trata de una forma de atención que les permite disponer, en un solo lugar y por la misma persona, de información de competencia de cualquier departamento e iniciar cualquier trámite con esa Administración.

Hay que decir que los primeros servicios de atención a la ciudadanía que se realizaron a través de estas oficinas de información fueron de carácter presencial y/o telefónico (*call center*), en algunos casos incluso compartiendo infraestructuras y herramientas (bases de datos, gestores de contenido, sistemas de seguimiento y análisis, estadísticas, etc.), con el fin de homogeneizar la información en ambos sistemas.

A continuación se introdujo, en tales oficinas, la herramienta de internet favoreciendo enormemente la eficacia de los servicios de información que hasta entonces habían sido prestados.

Una vez ya instalada la sociedad en red, las Administraciones públicas, y específicamente las Administraciones Locales, tenían que dar el definitivo salto adaptándose a tal realidad. De tal manera que, hoy en día, estas Administraciones tienen a su disposición múltiples instrumentos y canales que facilitan la difusión de la información tanto de servicios como institucional. Las Tecnologías de la Información y de la comunicación (TICs) han facilitado la tarea de abrir nuevas vías para el ejercicio del derecho a la información pública.

Por tanto, podemos decir, que el ejercicio de acceso a la información pública queda configurado y se sustenta a través de los siguientes canales o instrumentos: atención presencial, atención telefónica y atención telemática (e-Administración).

En cuanto a la atención presencial, se sigue manteniendo este sistema aunque su uso está en franca decadencia. Con todo, el modelo de acudir a la ventanilla y/o registro de entrada sigue siendo el más usado para determinadas gestiones. En este sentido, los Ayuntamientos utilizan este sistema presencial en atención a determinados colectivos (empresas concretas, colectivo de personas mayores que sufren una brecha digital, etc.), determinadas temáticas (atención a los consumidores, Padrón de Habitantes, gestión de recogida de residuos sólidos urbanos, etc.), o para determinadas gestiones que entrañan una especial complejidad.

Los servicios de atención telefónica se mantienen en aquellos casos en que la ciudadanía desea realizar determinados trámites sencillos (inscripción en cursillos, recepción de quejas y sugerencias por las que la ciudadanía quiera ser respondido por este canal, búsqueda de opinión del ciudadano en sondeos y encuestas en relación con los servicios públicos, facilitar trámites de escasa complejidad -domiciliación de impuestos, envío postal al votante de empadronamiento individual, consultas específicas sobre situación de expedientes-, etc.).

Finalmente está la llamada atención telemática (e-Administración) sobre la que no vamos a extendernos más en la medida en que ya ha sido abordada en el capítulo correspondiente sobre la Administración Electrónica.

Las sedes electrónicas están prácticamente implantadas en los Ayuntamientos. Las e-Administración ha supuesto un paso más en el desarrollo de lo que hoy entendemos por Transparencia institucional de suerte que acerca más aún a la ciudadanía sus servicios y el ejercicio del derecho de acceso. La atención telemática ofrece indudables ventajas al ciudadano (disponibilidad de la Administración local las 24 horas al día los 365 días del año, evita desplazamientos y tiempos de espera, ventajas para las personas con movilidad reducida, implantación de una Administración “sin papel”, comunicación y atención personalizada, seguridad con la firma electrónica, etc.).

En definitiva, en la llamada atención telemática, como señalan MARCOS y ARRANZ[160], "el desarrollo ordenado, armónico e integrado de estos canales, su complementariedad y las posibilidades de interoperabilidad entre ellos, configuran el escenario de los servicios de atención e información que se ha encontrado en las Administraciones avanzadas la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el momento de su entrada en vigor".

2.2.-EL DERECHO DE ACCESO POR LOS CONCEJALES A LA INFORMACIÓN MUNICIPAL

Como ya sabemos, tanto la LTBG como las autonómicas regulan el derecho de acceso reconociendo una legitimación para su ejercicio muy amplia para todos los ciudadanos. Como quiera que la citada cuestión estuvo ya suficientemente tratada en su momento, ahora, para completar el cuadro, voy a detenerme en la relación de las leyes de transparencia con el acceso por los concejales a la información municipal[161].

A través del análisis de la normativa vigente sobre esta cuestión, voy a tratar de cohonestarla con la citada LTGB cuya definitiva implantación y aplicación (entrada en vigor) en el ámbito municipal está prevista para el próximo día 10 de diciembre de 2015.

Para empezar, el artículo 77 de la LBRL establece que todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno (Junta de Gobierno Local), cuantos antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, y que la solicitud de ejercicio de este derecho ha de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado.

El citado precepto está desarrollado en los artículos 15 y 16 ROF.

En cuanto al artículo 15 se señala que los servicios administrativos locales están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos: a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas; b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que forman parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal; c)

[160] Ver MARCOS SAGARZAZU, I. y ARRANZ MOLINERO, J.: "El ejercicio del derecho de acceso y participación. El rol de los servicios de atención a la ciudadanía". El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5579/2015.

[161] Este tema ha sido tratado por GUICHOT REINA, E.: "El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local (1)". El Consultor de los Ayuntamientos. Nª 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5586/2015.

Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Por su parte el artículo 16 ROF dispone que la consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas: a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. En este supuesto, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de 48 horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno y/o de la Junta de Gobierno Local; b) En ningún caso los expedientes, libros o documentos podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales; c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaria General; d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

Por lo demás, los miembros de la Corporación deben guardar reserva en relación con las informaciones que reciban para el desempeño de su función, sobre todo las informaciones relacionadas con las decisiones que se encuentren aún pendientes de adoptar.

Si hacemos una labor interpretativa y comparativa entre esta última normativa de acceso a la información por parte de los concejales, con lo señalado por la normativa sobre transparencia (LTBG) observamos -siguiendo a GUICHOT[162]- las siguientes conclusiones:

a) Los concejales, legítimos representantes de la ciudadanía, no pueden tener peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos.

b) En ningún caso los concejales y los ciudadanos tiene el deber de motivar la solicitud de información.

c) Los concejales sólo pueden verse rechazadas las peticiones de información abusivas (STS de 28 de mayo de 1997). A este respecto, la LTBG señala como motivo de inadmisión, mediante resolución motivada, las solicitudes de los ciudadanos que sean manifiestamente repetitivas o tengan carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue.

[162] Ver GUICHOT REINA, E.: Obra citada. Ut supra. Pag. 10

d) Parece inconsecuente que al concejal se le limite en el ROF el derecho a obtener copias de información en una serie de casos antes citados (incluso cuando así lo decida el Presidente de la Junta de Gobierno Local) y en cambio en la LTBG se le permita al ciudadano el derecho a solicitar tales copias, de forma gratuita si son en formato electrónico. En estos casos debe prevalecer el criterio amplio establecido en la Ley de Transparencia.

e) Tanto en la LRBRL como en el ROF permiten al Alcalde o Presidente denegar motivadamente las solicitudes colisionando este régimen con principios elementales de la Constitución (interdicción de la arbitrariedad, reserva de ley para la limitación de los derechos, proporcionalidad, etc.). A juicio de GUICHOT[163], los límites de acceso a la información que se señalan en la LTBG han de plantearse de forma atenuada para los concejales en la medida en que estos desempeñan una función política conectada con el artículo 23 CE.

f) En relación con la difusión sobre cualquier información que obtengan a través del ejercicio de acceso, la LTBG es más tolerable para los ciudadanos que lo que impone la normativa local a los concejales. Así, como hemos visto, los miembros de una Corporación tienen el deber de guardar secreto y reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, especialmente de las que han de servir de antecedente para decisión que aún se encuentren pendientes de decisión., así como para evitar la reproducción de la documentación que les puede ser facilitada, en original o copia, para su estudio. Entendemos que la función política no puede tener más limitaciones de acceso que la simple actividad ciudadana.

CAPÍTULO SEGUNDO.-LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

INTRODUCCIÓN

Al tratar de abordar la información urbanística será necesario examinar primero lo referente a sus fuentes normativas (A). En este aspecto volveremos a conocer lo que nos indica la Ley de Suelo estatal, alguna de las leyes de urbanismo autonómicas y finalmente las ordenanzas municipales que regulan la información urbanística.

Acto seguido se abordará la importante cuestión de la publicación formal de los planes de urbanismo como condición necesaria para su eficacia (B).

Y además trataremos de profundizar en este capítulo sobre la naturaleza jurídica de la información urbanística (C), el valor jurídico que dicha información urbanística ofrece (D) para, finalmente, acabar el capítulo señalando los límites al acceso de la información urbanística (E).

[163] Ver GUCHOT REINA, E.: Obra citada ut supra. Pags. 10 y 11.

A) FUENTES NORMATIVAS

Estudiar ahora la información urbanística desde la perspectiva del derecho positivo resulta de indudable utilidad para conocer mejor su régimen jurídico. A este respecto son tres las fuentes normativas que van a ser consultadas: el vigente texto refundido de la Ley de Suelo (1), la legislación urbanística de las Comunidades autónomas (2), y las ordenanzas municipales en materia de urbanismo (3).

1.-EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO ESTATAL

Hasta fecha bien reciente esta fuente normativa ha sido el Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio[164]. Pero este texto se ha refundido con otro recientemente a través del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana -en adelante RDLSRU/2015-.

Los derechos información y participación están recogidos en el Título I del citado texto, relativo a las "Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos", y más concretamente en los apartados c) a f), ambos inclusive, del artículo 5 (relativo a los Derechos de los ciudadanos).

Ahora bien, en este momento de dicho artículo sólo nos interesa en concreto lo referente al derecho de información cuyos apartados son el c) y el d).

Por lo pronto el artículo comienza con esta afirmación: "Todos los ciudadanos tienen derecho a:….(..)". De la lectura de este breve párrafo se puede colegir que la información (y la participación, como vimos en su momento) es un derecho que, según PAREJO y ROGER**[165]**, "conforman un status calificable como de ciudadanía simple, pues su reconocimiento aparece conectado a la ciudadanía sin otra cualificación -no circunscrita por la nacionalidad- de ahí que el legislador hable de "todos" sin distinción".

En efecto, cualquier ciudadano ostenta una legitimación amplia para el ejercicio del derecho a la información y participación urbanísticas. En cuanto a la edad, la regla general en Derecho Administrativo siempre es el de la mayoría civil que la Constitución establece en los 18 años (artículo 12 CE).

En el caso que nos ocupa habrá de tenerse en cuenta, por un lado, lo que señala el artículo 30 de la LRJ-PAC que establece: "Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las

[164] Cabe indicar que este texto legal sufrió también una modificación parcial a través de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Modificación que no afectó a los apartados que hacen referencia a lo que es ahora objeto de nuestro estudio. El resultado final es que ambos textos han sido finalmente refundidos por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

[165] Ver PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Editorial Iustel. Madrid, 2009. Pag. 139.

normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la existencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela…(..).".

Y, por otro lado, hemos visto que en materia de información y transparencia existe alguna ley autonómica -en concreto, la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno- que señala en su artículo 18.3: "*El derecho de acceso a la información pública puede ejercerse a partir de los dieciséis años*". A mi juicio, y en aplicación del señalado precepto, en Cataluña el derecho de acceso a la información pública en el ámbito urbanístico puede ser ejercido a partir de los dieciséis años.

También las personas jurídicas por medio de sus representantes, los extranjeros que se encuentren legítimamente en nuestro territorio y finalmente otras Administraciones Públicas[166].

El citado artículo 5, letras c) y d) de RDLSRU/2015 (antiguo 4 del TRLS/2008), señala:

"Todos los ciudadanos tiene derecho a: c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre 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 aplicable a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

El citado precepto, reproducido sólo en lo referente al derecho de información, aborda muchas y heterogéneas cuestiones que habrán de ser después matizadas a través de la legislación reguladora.

Y es que, como también sabemos, la ley estatal de suelo no puede ir más allá de señalar los principios comunes o bases generales de la materia dado que la titularidad de la competencia urbanística se encuentra en su mayor parte en manos de las Comunidades autónomas (tradicional relación bases + desarrollo).

[166] Ver LLORENS FERRER, M.: "El Principio de transparencia en el planeamiento urbanístico". Artículo publicado en la Revista Vasca de Administración Pública (RVAP), número 97. Septiembre-Diciembre 2013. Págs. 148 y 149 que señala: "En este sentido, el concepto de ciudadano que utiliza nuestra legislación urbanística, incluye cualquier persona que posea la nacionalidad española, pero también los extranjeros, siempre que se encuentren legítimamente en suelo español y puedan tener un interés legítimo, interés que deberá interpretarse en sentido amplio 8que se puede presumir implícitamente por el hecho de efectuar una solicitud de información). Así, no les es exigible reunir la condición de residentes en el Estado español, puesto que ello supondría realizar demasiado felizmente una extrapolación de los requisitos que establece el artículo 13.2 CE en relación con el derecho de participación política por medio del sufragio en las elecciones municipales del artículo 23.1 CE paralelismo que no corresponde efectuar porque carece de fundamento en el caso que nos ocupa, que no constituye un derecho político".

Este reconocimiento del derecho a la información urbanística, consagrado en la ley de suelo estatal, obliga a que se reconozca e incluya en las leyes de urbanismo autonómicas, con el fin de preservar en esta materia el principio de igualdad en todo el territorio nacional.

Si queremos conocer como se materializa el derecho de información urbanística, necesariamente debemos acudir a la normativa urbanística autonómica.

La entrada en escena del TRLS/2008 obligó en su momento a reformar la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL). En efecto, su Disposición Adicional Novena obligó a incluir en la ley local el artículo 70er, apartados 1 y 2, en los términos que a continuación se reproducen:

"1. Las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos y ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. 2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación".

Según señala FERNÁNDEZ FIGUEROA[167], este nuevo artículo que introduce la legislación del suelo estatal, no representa más que la consagración de los que en su día opinaban la necesidad de ir apostando por un urbanismo más cercano a los ciudadanos, menos tecnocrático y más directo.

Haciendo una lectura detenida y literal del citado precepto de la LBRL podemos observar, en su apartado primero, que las Administraciones con competencia en la materia tienen la obligación de facilitar a los ciudadanos que lo soliciten copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de gestión y los convenios urbanísticos que se encuentren en vigor.

En cuanto a los instrumentos de ordenación territorial, la obligación corresponde a las Comunidades autónomas por ser estas las competentes para elaborar y exhibir tales instrumentos.

En el caso de los instrumentos de ordenación urbanística, la obligación será atribuible a las Corporaciones Locales pues son estas las que ostenta la competencia para su

[167] Ver FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F.: *Estudio articulado del texto Refundido de la Ley de Suelo estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. AAVV dirigido por Venancio Gutiérrez Colomina y Ángel Cabral González-Sicilia. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2009. Págs. 1292 y 1293.

elaboración. Solamente en determinados supuestos las CCAA pueden ser las competentes (supuesto de actuación por subrogación, etc.).

En los documentos de gestión -proyectos de compensación, reparcelación, cooperación, actuaciones sistemáticas, etc.- generalmente han de cumplir la obligación las Corporaciones locales por ser las competentes para su aprobación. En lo que a las actuaciones asistemáticas, estará obligada la administración que se haya encargado de promoverla o instarla.

En cuanto a los Convenios urbanísticos, tanto los de planeamiento como de gestión, estarán generalmente obligadas las Corporaciones Locales. Ello es así porque la legislación estatal del suelo otorga la competencia para la aprobación de los Convenios que supongan una alteración del planeamiento general, al Pleno del Ayuntamiento. Por tanto no podrán obtenerse copias de tales convenios de planeamiento en tanto el Pleno no otorgue la aprobación del documento. Por su parte, en los casos de los Convenios de gestión podrán solicitarse copias desde que se produce la preceptiva firma del Alcalde del municipio.

La puesta a disposición de copias deberá realizarse en las oficinas abiertas al público en el horario previsto; eso sí previo el pago de las tasas fijadas por la expedición de tales copias.

El segundo párrafo del artículo que estamos comentando, hace referencia a la publicación telemática de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Corresponderá a las CCAA la publicación, por este sistema, de los instrumentos de ordenación territorial. En cambio, los instrumentos de ordenación urbanística corresponderá publicarlos a cada municipio.

No será obligatorio publicar telemáticamente los documentos de gestión ni los convenios urbanísticos.

En los municipios con menos de 5.000 habitantes podrán ser las entidades supramunicipales con competencias en asistencia y cooperación -normalmente esas funciones las desempeñan las Diputaciones- las que centralicen la publicidad.

La publicidad telemática se realiza habitualmente a través de las páginas web de cada Administración accediéndose a ella a través de internet.

Al margen del artículo 70er de la LBRL, conviene hacer ahora un breve análisis del artículo 25 del RDLSRU/2015.

Si, como hemos visto, el precepto de la Ley de Bases se refería al derecho a obtener copias, etc. y a la publicidad de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, gestión y convenios que se encuentren en vigor; en cambio ahora el artículo 25 de la legislación del suelo estatal hace referencia a la publicidad de tales documentos que no

se encuentren todavía en vigor, sino dentro de los procedimientos de aprobación y alteración.

En efecto, el artículo 25, apartados 1, 2, 3 y 4 del RDLSRU/2015 hace referencia a que en los procedimientos de aprobación y alteración de tales instrumentos de ordenación territorial, urbanística -planes y gestión-, y convenios han de ser publicitados y puestos a disposición de los ciudadanos en el trámite participativo de información pública.

Se señala, asimismo, que una vez aprobados se publicarán en el Boletín oficial correspondiente. Y se impulsará la publicidad telemática de tales instrumentos tanto los que se refieren a los que estén en vigor, como cuando estando en elaboración se anuncie su sometimiento a información pública.

Hay que significar que en el procedimiento administrativo común se señala un trámite de información pública -incardinado en el período llamado de instrucción- que se encuentra regulado en el artículo 86 de la LRJ-PAC.

En el régimen común la apertura del trámite se acuerda siempre que la naturaleza del procedimiento lo requiera y, por tanto, se consagra un cierto margen de decisión por parte del instructor.

En el ámbito del urbanismo el régimen es el contrario. Se establece que el trámite de información pública (tanto para la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanismo, como de gestión y convenios urbanísticos) sea siempre preceptivo y obligatorio[168].

En lo que hace referencia al plazo mínimo para la información pública, el TRLSRU/2015 lo remite a lo señalado en el artículo 86 LRJ-PAC, es decir veinte días.

Al margen de la forma telemática recogida en el apartado 4 del indicado artículo 11, se deja una cierta indefinición a la forma en que habrá de darse publicidad al trámite de información pública, ya que sobre el particular se remite a lo que en cada caso dicten las leyes[169].

En el apartado 3 del artículo 25 del RDLSRU/2015 que estamos comentando, se recoge la documentación necesaria que obra en el expediente y que se muestra a disposición de

[168] Conviene señalar una novedad sobre esta cuestión recogida en el TRLS/2008 (hoy RDLSRU/2015), en lo que se refiere a los convenios urbanísticos. En el régimen anterior, los convenios de planeamiento no tenían un trámite específico de información sino que el trámite era el de aprobación del plan al que se incorporaba. En la actualidad, en cambio, los convenios de planeamiento pueden tener su propio trámite de información pública separado del plan al que se refieren.

[169] Esta falta de concreción del TRLS/2008 (hoy RDLSRU/2015) en este punto ha sido criticado por la doctrina -entre otros por FLORES DOMINGUEZ, L.E.: *Estudio articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)***.** AAVV Op. citada ut supra. Pag. 334-, pues se ha considerado que se perdió una gran oportunidad de concretar un contenido mínimo de los anuncios que permitiera preservar las garantías de los ciudadanos. En este sentido, y con mayor frecuencia de lo deseable, ha resultado moneda corriente el anunciar el trámite de información pública en unos términos sumamente inconcretos y escuetos que, para el ciudadano ha resultado muy difícil identificar el ámbito o alcance del expediente a que se refiere el anuncio.

los ciudadanos en el trámite de información pública. Con cierta extrañeza, el precepto sólo parece querer determinar la documentación a exhibir en los procedimientos de elaboración o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística y, en cambio, omite el aspecto que se refiere a los instrumentos de ordenación territorial y los convenios urbanísticos.

Los instrumentos de ordenación urbanística suelen ser documentos muy técnicos y complejos de entender para cualquier ciudadano. Por ello el citado apartado del artículo 11 señala la obligación de incluir en la documentación expuesta al ciudadano en el trámite de información pública, un resumen ejecutivo en el que se explique: de una parte, la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de situación, y alcance de dicha alteración; y, de otra parte, en su caso los ámbitos en los que se suspenden la ordenación o los procedimientos de ejecución o intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

En definitiva, se permite al ciudadano que con la vista de un simple plano pueda observar el alcance de la operación urbanística en curso. Cabe entender que el precepto, al afirmar que la documentación expuesta *"deberá incluir….(...)"*, hace referencia a que además de la documentación íntegra de los planes y proyectos, que luego veremos, ha de incluirse el meritado resumen ejecutivo.

Por último, a efectos de que las distintas Administraciones Públicas se coordinen e integren en la labor de informar a los ciudadanos en materia urbanística, la Disposición Adicional Primera del TRLS/2008 estatal ya venía a señalar:

"Con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre el suelo y urbanismo, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario".

2.-LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA

Tanto el derecho a la información urbanística pura y simple como el trámite participativo de información están regulados en la legislación urbanística autonómica.

A continuación vamos a abordar de manera resumida el tratamiento que hacen algunas de las leyes de urbanismo autonómicas sobre la información urbanística. En el bien entendido que el trámite de información pública lo abordaremos con mayor profundidad cuando analicemos en concreto los tipos de participación ciudadana en el ámbito urbanístico.

En Andalucía, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística reconoce a todo ciudadano a ser informado por el municipio, por escrito, y en el plazo determinado de un (1) mes el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas de

un terreno o edificio determinado, mediante la emisión de una cédula urbanística. Estas cédulas urbanísticas se regularán mediante la correspondiente ordenanza.

Asimismo se reconoce en esta normativa autonómica la obligación de la Administración actuante de velar por el derecho de información para que los ciudadanos puedan participar en los procesos de gestión y desarrollo de la actividad de ejecución urbanística.

Toda persona titular del derecho de iniciativa para la actividad urbanizadora con respecto a una parcela, solar o ámbito de planeamiento determinado gozarán del derecho a consultar los criterios y previsiones de la ordenación urbanística vigente y en tramitación y de las obras a realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios, etc.

El plazo máximo para contestar esta consulta será de dos (2) meses, y la no contestación no supondrá necesariamente una respuesta favorable con lo consultado.

La contestación a la consulta sólo tendrá carácter informativo respecto a las condiciones urbanísticas en el momento de su emisión, no vinculando la respuesta a las potestades públicas, en especial de la potestad de planeamiento.

La alteración por la Administración de los criterios y previsiones expresados en la respuesta a la consulta dentro del plazo en que ésta surta efectos, deberá indicarse en la contestación en los términos del artículo 13 del RDLSRU/2015 (antiguo artículo 6 b) TRLS/2008)[170] de manera motivada ofreciendo al solicitante de acudir a la reclamación por responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados (por ejemplo, los gastos efectuados en proyectos técnicos inútiles elaborados al amparo de la consulta, etc.).

La Ley 3/2009, de 17 de junio de urbanismo de Aragón, recoge el derecho del ciudadano el acceso a toda la información urbanística de la que dispongan las Administraciones públicas.

Esta normativa contiene un artículo, concretamente el 25, en virtud del cual se permite a los interesados formular consulta para la promoción de suelo urbanizable no delimitado.

La consulta a plantear a la Administración versará sobre la viabilidad de la delimitación y transformación urbanística sobre el suelo clasificado como urbanizable no delimitado. La Ley señala una serie de documentos a presentar en la consulta. Consulta que deberá evacuarse en el plazo de tres meses.

Asimismo se recoge en la legislación aragonesa el llamado Sistema de información urbanística cuya finalidad es recopilar y difundir la información urbanística generada por las Administraciones públicas, facilitando su conocimiento y el acceso público a la

[170] Que a su vez, y de acuerdo a la Disposición Final Duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR) que reforma el TRLS/2008, el citado precepto había sido incardinado previamente en el artículo 8.

misma. Esta información estará garantizada a través de un sistema informático y telemático.

Por último, también se recoge la llamada cédula urbanística que cualquier interesado puede solicitar.

El informe de la cédula versará sobre las circunstancias urbanísticas relevantes de una parcela y en concreto lo relativo a la clasificación, categoría y calificación, con expresión de los instrumentos de planeamiento y gestión de que deriven o, en su caso, el estado de tramitación de los mismos.

El informe deberá ser emitido en el plazo de dos (2) meses y su emisión puede estar supeditada al pago de una tasa. El contenido de la cédula urbanística no comportará la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico en ella reflejado, ni vincula a la Administración.

Pero si no se ajustara a ella, la Administración será responsable patrimonialmente por vulnerar el principio de confianza legítima.

En el Decreto Legislativo 1/2004 de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias se regula la información urbanística.

Existe la garantía general de que las Administraciones urbanísticas adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar este derecho. Esta información estará disponible por las Administraciones públicas, bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material.

Este derecho a la información urbanística es especialmente prioritario en los casos de propietarios y demás afectados por cada actuación urbanística así como las entidades urbanísticas colaboradoras.

Se reconoce la existencia de un Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística de carácter público para que cualquier ciudadano pueda consultar los instrumentos urbanísticos, obtener copias y emisión de certificaciones.

Asimismo, toda persona tendrá derecho a que el Ayuntamiento respectivo le informe por escrito del régimen urbanístico de un terreno o edificio. Esta información puede ser a través de un certificado o bien de una cédula urbanística.

La cédula o el certificado tendrán una vigencia de cuatro (4) meses, y si en ese plazo se denegara una licencia que cumpliera con lo estipulado en la información emitida -a no ser que se trate de una infracción del ordenamiento jurídico o se haya modificado el planeamiento- dará lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña señala que el planeamiento es público.

Todas las personas pueden consultarlos en todo momento, informarse de su contenido y obtener copias en el Ayuntamiento correspondiente o en el Registro de planeamiento urbanístico de Cataluña.

El Registro de planeamiento urbanístico de Cataluña garantiza la publicidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico en vigor mediante la consulta pública presencial o telemática de los instrumentos depositados en el mismo[171].

Cualquier persona puede solicitar y obtener un certificado que contenga el régimen urbanístico aplicable a una finca o sector de suelo. Reciben un tratamiento especial de dicho régimen los titulares de derechos de iniciativa en las actuaciones de urbanización.

Los convenios urbanísticos pueden ser objeto de consulta una vez aprobados.

Todo el mundo puede pedir informes/certificados referidos al aprovechamiento urbanístico y/o a las determinaciones urbanísticas aplicables a una o más fincas. El Ayuntamiento tiene un (1) mes, desde la presentación de la solicitud en el registro general, para notificar los certificados.

Los certificados tienen de vigencia seis (6) meses. Si la finca a que se refiere el certificado fuera edificable, las licencias de edificación solicitadas en ese plazo de vigencia serán siempre otorgadas mientras cumplan con la normativa vigente en el momento de la solicitud.

En las fincas que no fueran edificables y no susceptibles, por tanto, de licencia directamente, los certificados tendrán una vigencia de seis (6) meses. La alteración de sus determinaciones durante ese período dará lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración.

Las figuras del planeamiento deberán ser todas publicadas -en el diario o boletín correspondiente- una vez aprobadas definitivamente.

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid no resulta tan exhaustiva como las anteriores en materia del derecho de información urbanística.

Los Planes de ordenación urbanística, una vez entran en vigor, tienen el efecto de ser públicos, teniendo cualquier persona el derecho a consultarlos y a obtener certificaciones o cédulas urbanísticas respecto de los mismos.

A efectos de garantizar esa publicidad existirá un Registro de los Planes de Ordenación Urbanística en donde quedarán depositados todos los Planes.

Se ha de facilitar el acceso, por medios y procedimientos informáticos y telemáticos, del contenido de los Planes de Ordenación Urbanística.

[171] La publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) de los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos aprobados por la Administración de la Generalitat debe incluir un enlace con el Registro de planeamiento urbanístico que permita la consulta telemática del contenido de los documentos que conforman el plan.

Los Planes, una vez son aprobados definitivamente, han de ser publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Reseñar solamente que en la Ley 5/2014, de 25 de julio de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Generalitat Valenciana establece tres registros administrativos: a) Registro de Programas de Actuación y Agrupaciones de interés urbanístico y Entidades Urbanísticas Colaboradoras; b) Registro Municipal de Solares y Edificios a rehabilitar; y, c) Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento urbanístico. En tales registros se puede acceder a la correspondiente información.

Finalmente, la Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del País Vasco, recoge a la información pública como principio. Afirma que la totalidad de la documentación integrante del planeamiento en vigor tendrá carácter público.

Señala que las Administraciones públicas competentes, además de los anuncios y publicaciones oficiales, deberán: a) Realizar y mantener ediciones actualizadas de los Planes y ponerlas a disposición de la ciudadanía; b) Insertar íntegramente los planes, actualizando su contenido, en un lugar de la red telemática de que dispongan y que sea de acceso libre; c) Expedir, a solicitud de cualquier persona, certificaciones o copias certificadas de la ordenación urbanística aplicable a unos inmuebles concretos. La confianza en la veracidad y corrección de dicha información se presumirá legítima a los efectos, en su caso, de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. En caso de error, los documentos expedidos no vinculan a la Administración, sin perjuicio a las indemnizaciones procedentes por daños y perjuicios.

3.-LAS ORDENANZAS MUNICIPALES EN MATERIA DE INFORMACIÓN URBANISTICA

Los ayuntamientos regulan, con mayor o menor extensión, la información urbanística a través de sus ordenanzas municipales.

Estas ordenanzas de información urbanística suelen regular como se han de formular las consultas, el régimen de las cédulas urbanísticas, etc.

Sobre este particular, las ordenanzas señalan como el administrado puede ejercer el derecho a la información urbanística, por ejemplo, mediante la consulta directa en las dependencias municipales habilitadas al efecto[172].

Pero una cosa es observar la documentación en las dependencias municipales mediante su consulta directa y otra es el solicitarla por escrito a través de las siguientes clases de documentos: consulta urbanística, cédula urbanística y los Libros Registros.

[172] A estos fines, los locales de consulta dispondrán de copias íntegras u auténticas de toda la documentación de los instrumentos de planeamiento y sus documentos anexos y complementarios, debidamente actualizados y con constancia de los respectivos actos de aprobación definitiva, así como los de aprobación inicial y provisional de sus eventuales modificaciones en curso. Estará, asimismo, disponibles relaciones detalladas de todos los instrumentos de ejecución y gestión así como cualquier tipo de convenio urbanístico, aprobados o en trámite.

Las ordenanzas municipales suelen considerar que, con la consulta urbanística, toda persona tiene derecho a que se le informe por escrito sobre el régimen urbanístico aplicable a una finca, unidad de ejecución o sector, la cual deberá emitirse en el plazo de un (1) mes por el órgano o servicio municipal designado al efecto y expresará, en su caso, el aprovechamiento tipo aplicable al área de reparto en que se encuentre y el grado de adquisición de facultades urbanísticas, al tiempo de facilitarse la información.

La solicitud deberá acompañarse con un plano de emplazamiento de la finca, con referencia a los planos a determinada escala, del Plan General, o bien la denominación precisa del área objeto de consulta.

Se facilitará a los administrados que lo soliciten, la obtención y copias de los documentos mencionados en los plazos y costos que en su caso se establezcan. Dichos plazos no podrán superar dos (2) meses contados desde el día de la solicitud.

Por su parte, la cédula urbanística se configura como el documento acreditativo del régimen o circunstancias urbanísticas a que está sujeta una finca, parcela o solar perteneciente al término municipal.

El ámbito territorial al que hará referencia la información contenida en la cédula urbanística será el de cada finca, solar o parcela, en base a los datos aportados por el solicitante y los que la propia Administración posea, entre los que podrán incluirse los relativos a la inscripción registral si se conoce.

La información contenida en la cédula urbanística comprenderá, además de las determinaciones de la legislación vigente, las alteraciones que puedan afectarle y que se encuentran en tramitación.

Según que la finca esté o no edificada, la cédula urbanística podrá ser de terrenos o edificio sin otra diferencia que la relativa al propio contenido de la información.

En cuanto a documento informativo que es, la cédula urbanística no altera los derechos y obligaciones que recaigan sobre la finca en virtud de la ordenación legal y urbanística aplicable en cada momento.

Su valor acreditativo se entenderá sin perjuicio de la ulterior subsanación de los errores materiales o de hecho que contuviese.

En cuanto a la petición, están legitimados para solicitar la cédula urbanística los propietarios de las fincas de que se trate o titulares de opción de compra sobre las mismas.

No obstante, en base al principio de publicidad del planeamiento, cualquier administrado puede efectuar tal solicitud y en especial los técnicos redactores de planes de urbanismo derivados y proyectos.

Por otro lado se expedirán de oficio por el Ayuntamiento, a través de sus órganos urbanísticos, las cédulas relativas a las fincas resultantes de las parcelaciones y

agregaciones, así como de los proyectos de compensación y reparcelación y, en su caso, de los de expropiación, una vez efectuada la agrupación de fincas y nueva parcelación del ámbito de actuación.

Las cédulas urbanísticas contendrán una información urbanística básica. En primer lugar una descripción de la finca en cuanto a su ubicación y localización; linderos, forma y dimensión; datos registrales si se conocen; servicios existentes; condiciones de colindancia; vuelos, plantaciones, instalaciones, edificios, usos actuales y ocupantes, subsuelo y servidumbres[173].

Otro dato a ofrecer por la cédula urbanística hace referencia a las circunstancias del planeamiento que le afecte tales como la clasificación y calificación del suelo, especificaciones en cuanto a los usos según las determinaciones de planeamiento, aprovechamiento tipo; condiciones de la edificación; condiciones de la edificación, protecciones y servidumbres que puedan disponer el Plan General.

La cédula también informará sobre el estado material de las obras de urbanización dentro del proceso de ejecución del planeamiento.

El documento también informará sobre el estado jurídico relacionado con la ejecución del planeamiento: delimitación de los ámbitos de actuación, situación de los instrumentos de gestión y al grado de adquisición de facultades y del cumplimiento de las cargas de la urbanización.

En cuanto al procedimiento de expedición de las cédulas urbanísticas hay que decir que han de ser solicitadas mediante la presentación de los correspondientes impresos normalizados, en el Registro General del Ayuntamiento o sus organismos descentralizados y periféricos, así como en todos aquellos que establece el artículo 38.4 de la LRJ-PAC.

La solicitud ha de reunir los elementos que se señalan en el artículo 70.1 de la indicada LRJ-PAC[174].

Si la solicitud no reúne los requisitos que se señalan en el citado artículo, la Administración municipal podrá requerir al interesado para que, en un plazo determinado –normalmente unos diez (10) días- subsane las faltas o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, archivándose sin más trámite.

[173] Los datos a que hace referencia el apartado anterior serán aportados, si fueran conocidos, por el peticionario de la cédula al suscribir y cumplimentar el correspondiente impreso de solicitud.

[174] Rellenar un impreso de solicitud será lo más usual. En cualquier caso la solicitud ha de contener el nombre y apellido del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efecto de notificaciones; hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud; lugar y fecha; firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio y por último órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige. Todo ello acompañado de la documentación que se precise aportar.

La Administración municipal, a través de los órganos que tengan encomendada la información urbanística, tramitará las peticiones de las cédulas que deberán ser expedidas en el plazo que marquen las ordenanzas -por ejemplo, un (1) mes-.

La expedición de la cédula urbanística, con la información incluida por los servicios correspondientes, será ordenada por el órgano competente de acuerdo con la distribución de competencias establecidas por el Ayuntamiento.

La formalización y notificación de la cédula urbanística corresponderá al secretario general de la corporación, sin perjuicio de la posible delegación o articulación de funciones entre los órganos urbanísticos municipales.

Además del ejemplar de cédula urbanística que se entregará al peticionario, la Administración archivará otro en el Registro administrativo que vimos hace las tareas de apoyo a la información y, en su caso, un tercer ejemplar será remitido al Registro de la Propiedad en los supuestos exigidos por la normativa aplicable.

La expedición de las cédulas urbanísticas está sujeta al pago de las tasas correspondientes.

En cuanto a la vigencia de la cédula urbanística ha de referirse al momento de su expedición. Su contenido se basará en los datos facilitados por el peticionario y en los antecedentes con que cuente la propia Administración.

Dicha información tendrá vigencia en tanto no se modifiquen las figuras del planeamiento o instrumentos de ejecución que afecten a la finca, parcela o solar, así como mientras se mantenga el grado de adquisición de facultades urbanísticas o cargas existentes en el momento de expedir la cédula.

Los interesados podrán pedir, durante la vigencia de las cédulas urbanísticas, la expedición de nuevos ejemplares o la ratificación de la información contenida en las mismas.

Por último, los ayuntamientos suelen mantener y conservar unos libros registros cuya finalidad es controlar la actividad urbanística del municipio, mediante la inscripción en los mismos de los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución además de la formalización de los convenios urbanísticos, así como los acuerdos de revisión y modificación de los mismos, resoluciones administrativas, decretos y criterios interpretativos adoptados por el Ayuntamiento, y sentencias que afecten a los mismos (anotación en el Libro Registro Diario).

A través de ellos se podrá observar el desarrollo en conjunto de determinados instrumentos de Planeamiento, de Ejecución y gestión, de tal forma que del mismo se refleje el progreso de todas las actuaciones sistemáticas que se desarrollan dentro de cada municipio (Libro Registro Mayor).

B) LA PUBLICACIÓN FORMAL DE LOS PLANES DE URBANISMO COMO CONDICIÓN NECESARIA DE SU EFICACIA

La exigencia de la publicidad formal de los planes de urbanismo como condición necesaria de su eficacia *erga omnes* y la necesidad de que se publiquen formalmente también las normas y ordenanzas de los planes constituyen aspectos básicos de la regulación del procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico que, en este aspecto general, resulta de competencia exclusiva del Estado (STS de 15 de octubre de 2010, casación 4629/2009).

Los Planes de urbanismo son normas jurídicas. Por tanto su publicación formal y necesaria es *conditio iuris* de su eficacia. La publicación de los actos jurídicos emanados de las Corporaciones Locales en una cuestión vinculada con el principio de seguridad jurídica garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución y, por lo mismo, exige un tratamiento común y uniforme por parte del Estado a través de su regulación en la legislación estatal.

Por otro lado, la publicación de los anuncios y acuerdos suelen hacerse en los Boletines Oficiales de la Provincia. Esto no es más que el resultado del reconocimiento que la Constitución hace de la Provincia en su artículo 141 en su doble condición de agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Ahora bien, la jurisprudencia ha matizado que documentos de los Planes han de ser publicados o no. El Tribunal Supremo se ha pronunciado en los concretos casos de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU). En este sentido, se señala que la obligación de publicación íntegra del planeamiento urbanístico sólo alcanza a los planos de los instrumentos de planeamiento general en los que se acredite su naturaleza normativa (STS de 21 de septiembre de 2012, Recurso de casación 880/2009)[175].

C) NATURALEZA JURÍDICA DE LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Para MONTORO CHINER[176]**,** siguiendo a ZANOBINI, los actos de información urbanística son actos administrativos propios y peculiares.

[175] También por todas es de ver esta cuestión en la STS de 8 de octubre de 2010 (Recurso de casación 4289/2006) cuando indica: "La necesidad de publicación no alcanza a los demás documentos o elementos que forman parte del Plan siempre que no sea normas ni participen de su naturaleza, como planos, gráficos o textos no normativos. (…) que los documentos a que se refiere la parte recurrente no son normas urbanísticas sino simples fichas y listados carentes de valor normativo y resultan, por ello, de publicación formal innecesaria (por todas, la sentencia de 24 de enero de 2002 dictada en el recurso de casación número 35/1998). Además, se pueden consultar otras, que a continuación citamos sin ánimo exhaustivo, pero que se pronuncian en idénticos términos. Son las sentencias de 16 de abril de 2003 (recurso de casación número 6692/1999, de 25 de febrero de 2002 (recurso de casación 7960/1997, de 7 de diciembre de 2001 (recurso de casación número 4394/1997, de 10 de diciembre de 2001 (recurso de casación número 4169/1997, y de 18 de junio de 2002 (recurso de casación número 6922/1998".

[176] Ver MONTORO CHINER, Mª.J.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos.* Editorial Montecorvo. Madrid, 1983. Pag. 261.

Por lo pronto estamos ante un acto administrativo de trámite y no impugnable, pues como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO[177], la consulta urbanística suele ser tramitada y resuelta sin intervención del órgano competente en materia de control preventivo (la licencia) de los actos de edificación y uso del suelo y siempre sin tener a la vista las características detalladas del acto que el particular pretende realizar a partir y con base en la información que se le facilite "además la finalidad de la institución no es la de que la Administración se pronuncie formalmente sobre los límites definidores del Estatuto del Derecho de Propiedad en la finca".

Por otro lado, del examen de la legislación urbanística autonómica que hemos visto podemos decir que cada una de ellas aborda la cuestión del alcance de la información urbanística con matices diferentes. De aquellas entresacamos tres: Andalucía, Aragón y Cataluña.

Así la legislación andaluza nos viene a indicar que la contestación a la consulta sólo tendrá carácter informativo respecto de las condiciones urbanísticas en el momento de la emisión, no vinculando las respuestas a las potestades públicas, en especial la potestad de planeamiento.

Por su parte la legislación aragonesa nos señala que el contenido de la cédula urbanística no comporta la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico en ella reflejado, no vincula a la Administración.

Y, finalmente, la legislación catalana si parece establecer la vinculación de los certificados de aprovechamiento durante el plazo de su vigencia (6 meses), pues en ese plazo la licencia ha de ser otorgada necesariamente mientras cumpla la normativa vigente.

Observamos, pues, que la tradicional y triple característica de la información urbanística -acto de trámite, carácter informativo y no vinculante- se seguiría manteniendo en la actualidad. A excepción de Cataluña en el que los certificados de aprovechamiento si parecen tener naturaleza vinculante durante el período de su vigencia.

D) EL VALOR JURÍDICO DE LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

A lo largo de este trabajo se viene insistiendo que la información tiene por una de sus principales finalidades el facilitar la participación tanto en el ámbito general como en el urbanístico.

Además de ello la información también sirve para llevar a cabo, por ejemplo, lo que señalaba el antiguo artículo 6 a) del TRLS/2008 (hoy artículo 7 RDLSRU/2015), es decir, el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en el ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba y/o no vaya a realizarse por la propia Administración competente.

[177] Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico II*. Editorial Civitas, 1981. Pag. 22.

Pero también la información urbanística contiene unos valores en forma de seguridad jurídica y garantía de los administrados.

Sobre esta última cuestión nos toca tratar ahora.

La trascendencia jurídica de la información urbanística resulta evidente si consideramos, por ejemplo, el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre Protección de los Consumidores[178] en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas, pues dispone en su artículo 5.1.1 que:

"Cuando se promocionen viviendas para su venta se tendrá a disposición del público o de las autoridades competentes, además: 1. Copia de las autorizaciones legalmente exigidas para la construcción de la vivienda y de la cédula urbanística o certificación acreditativa de las circunstancias urbanísticas de la finca, con referencia al cumplimiento de las operaciones reparcelatorias o compensatorias, así como de la licencia o acto equivalente para la utilización u ocupación de la vivienda, zonas comunes y servicios accesorios (…)"

Se trata de una información que tiene la virtud de garantizar al comprador en las compraventas de viviendas y fincas en general. Aquí el régimen de Derecho administrativo se superpone al del Derecho civil patrimonial.

Las afectaciones urbanísticas en un bien inmueble son una limitación legal del dominio pero no tienen la consideración jurídica de cargas y gravámenes[179]. Así como las cargas y gravámenes de una finca, que es objeto de una compraventa, pueden ser fácilmente detectadas mediante la consulta en el Registro de la Propiedad, en cambio las llamadas limitaciones legales del dominio son datos que se obtienen en muchas ocasiones sólo por medio de su consulta en las oficinas públicas administrativas.

---

[178] Este precepto ha de ponerse en concordancia con el artículo 27.4 del RDLSRU/2015 puesto que señala: "Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de las fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente, información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel".

[179] Con respecto a las limitaciones legales del dominio, como son las urbanísticas, por tener un carácter institucional y configurar el contenido normal del dominio, quedan fuera del concepto de cargas y gravámenes.

En cuanto a lo que se entiende por cargas y gravámenes hemos de acudir a la mejor doctrina en materia de Derecho civil. Ver DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A.: *Instituciones de Derecho Civil.* Volumen II. Editorial Tecnos. Madrid, 1995. Págs. 43 y 44. Señalan: "Se entiende por carga real un gravamen que pesa objetivamente sobre un fundo, por el que cualquier propietario del mismo está obligado a realizar prestaciones positivas a favor del sueño de otro fundo, o de una persona determinada. En nuestro Derecho civil, el ejemplo más significativo pueden ser los censos (artículo 1.604). En la regulación del censo se observa que su pago obedece a la recepción de un capital o la adquisición del dominio más o menos pleno de un inmueble que se realiza por el deudor de una pensión. Otro supuesto que pudiera encajarse en las cargas reales es el artículo 788, que permite al testador imponerlas sobre el inmueble, y consiste en la obligación de invertir periódicamente cantidades en obras benéficas".

La doctrina jurisprudencial, bajo el principio de la buena fe que ha de presidir toda relación contractual, establece un equilibrio entre el deber del vendedor de informar sobre la existencia de limitaciones urbanísticas en la finca a transmitir y el deber del comprador a tener un comportamiento diligente en orden a averiguar dichas limitaciones.

Habrá que ver en la casuística del caso concreto quien, como y en qué circunstancias son cumplidos y/o incumplidos ambos deberes. No nos toca ahora analizar la cuestión, pues ello excedería del objeto del presente estudio[180].

Como hemos señalado, la información urbanística tiene el carácter meramente informativo, su contenido no es vinculante y es un mero acto de trámite.

Eso no quiere decir que la Administración no tenga responsabilidades en dos determinados supuestos: cuando, por ejemplo, el contenido de la información que emite es erróneo o cuando se frustra la confianza legítima que pueda generar al ciudadano en relación con dicha información.

En lo que se refiere al primer supuesto de la información errónea, señala GÓMEZ OVIEDO**[181]**, que "Los errores cometidos en la expresión de los datos facilitados por los Ayuntamientos, podrán ser corregidos en cualquier momento sin que ello puedan derivarse otras consecuencias que las indemnizatorias derivadas del error. La jurisprudencia de forma reiterada ha establecido que la cuantía de la indemnización por la información errónea no pueda comprender nada más que el coste oficial del proyecto y las tasas municipales, pero nunca la diferencia de valor entre el aprovechamiento urbanístico, consignado en la respuesta de la consulta y el que en realidad otorgue el planeamiento".

[180] También es necesario tener en cuenta a la hora de poder determinar eventuales responsabilidades en las compraventas de bienes inmuebles lo que señala el artículo 65.1 RDLSRU/2015: "Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: a. Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectados por el instrumentos de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización. b. Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico. c. La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de sanciones impuestas. d. Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las leyes. e. Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico. f. La interposición de recursos contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención. g. Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere la letra anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento. h. Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstos".

[181] Ver GÓMEZ OVIEDO, J.M.**:** "Información urbanística". Del libro AAVV *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Tomo II. Obra colectiva dirigida por los Profesores Martín Rebollo y Bustillo Bolado. Editorial Aranzadi-Thomson Reuters. 2ª Edición. Pamplona, 2009. Pág. 1.453.

En relación al segundo supuesto, el ejemplo clásico podría ser aquél en el que el administrado formula un proyecto de obras ajustándose al sentido de la información facilitada por la Administración y que después ve denegada su petición de licencia.

En la hipótesis plausible que se plantea, ni que decir tiene que la denegación de la licencia tendría que venir causada, bien por errores en la información facilitada o bien por haberse alterado las determinaciones durante el plazo de vigencia de la cédula o certificado urbanístico. De lo contrario no tendría sentido dicha denegación.

Pues bien, encontramos la respuesta jurídica a tales situaciones en la normativa urbanística que citamos más arriba si bien, como vimos, no en todas aquellas se contemplaban estas cuestiones. Pero, con independencia de ello, el argumento jurídico central para pedir, en tales supuestos, la responsabilidad de la Administración tiene su base en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima[182].

Siempre se podrá acudir como solución a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues entiendo que en los supuestos a que se refiere el artículo 48 RDLSRU/2015 no agota todas las posibilidades susceptibles de indemnización en el ámbito urbanístico.

E) LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Al tratar la cuestión de los límites del acceso a la información urbanística no podemos trasladar sin más su regulación a los límites señalados para la información administrativa en general.

Por lo pronto la información en el ámbito urbanístico se muestra en diferentes situaciones, según hemos visto: como simple derecho de acceso a la información urbanística al margen de un procedimiento en curso, como ejercicio del derecho de información en el seno de un procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y en el ejercicio de la acción pública.

---

[182] El artículo 3, apartado 1, de la LRJ-PAC señala: "Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.
Igualmente deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima (…)".
Sobre la confianza legítima se ha llegado pronunciar el Consejo de Estado en su Dictamen de 22 de enero de 1998 (expediente 5356/1997) al señalar que "el principio de protección de la confianza legítima, cuyo significado no es ajeno al principio de buena fe (…) que es un principio de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y, por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección".
Por otra parte, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1990 (citada a su vez por la STS de 17 de febrero de 1997) se señala la primacía de la seguridad jurídica frente a la legalidad de la actuación administrativa en base al principio de protección de la confianza legítima, en los siguientes términos: "cuando la actuación de la Administración y la apariencia de legalidad de su actuación han movido la voluntad del administrado a realizar determinados actos e inversiones de medios personales y económicos que después no concuerdan con las verdaderas consecuencias de los actos que finalmente produce la Administración, máxime cuando esa apariencia de legalidad indujo a confusión al interesado, causándole unos daños que no tiene por qué soportar jurídicamente".

Para resolver estas cuestiones hemos de acudir principalmente a la normativa urbanística –estatal y autonómica- que es la que las regula, ello sin descuidar totalmente a la normativa general en la materia[183].

En esto quien vuelve a marcar las bases es la ley de suelo estatal –RDLSRU/2015- que, como hemos visto, en su artículo 5 señala con rotundidad el derecho de todos los ciudadanos sin excepción a acceder a la información urbanística -ordenación territorial, urbanística e impacto ambiental- y a obtener copias o certificaciones de tales documentos.

Y este derecho es posible tanto si dicha documentación se encuentra vigente y, por lo mismo, aplicándose como si se encuentra en fase de elaboración y aprobación en cuyo caso todo ciudadano tendrá acceso a ella a través del correspondiente tramite participativo de información pública.

Ahora bien la propia ley señala que el derecho a la información urbanística tendrá que hacerse "en los términos dispuestos por su legislación reguladora" (artículo 5 c y d).

Con lo cual, una vez sentadas las bases de que el derecho a la información urbanística es reconocida en sentido amplio a todo el mundo, habremos de acudir a la legislación reguladora de ese derecho que, en un principio, no puede ser otra que la normativa autonómica.

Y es que, este reconocimiento amplio al derecho de información urbanística, condiciona sobremanera el régimen de las limitaciones que sobre este derecho se regula en las leyes autonómicas.

Todo derecho supone un bien jurídico a proteger. En nuestro caso ese bien jurídico es el derecho al acceso a la información urbanística. Pero también es cierto que en el ejercicio de ese derecho pueden existir otros bienes jurídicos, igualmente dignos de protección, que pueden entrar en colisión con aquél. Y aquí es donde también puede entrar la normativa general que regula los derechos de acceso a la información administrativa.

Por tanto, aquella legitimación activa tan amplia y generosa reconocida en la ley estatal de suelo sobre el derecho a la información ha de ser contrastada cuando hay otros derechos que la pueden condicionar cuando no limitar.

Lo cierto es que la legislación autonómica en materia de urbanismo es bastante parca en regular esta cuestión que ahora nos ocupa. De hecho, salvo un caso aislado como pueda

[183] Desde luego habrá de tenerse en cuenta el artículo 105 b) de la Constitución, el artículo 14 (Límites al derecho de acceso) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen gobierno", el artículo 7 (Datos especialmente protegidos) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal y, finalmente, el artículo 13.2 de la ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, siendo esta última importante teniendo en cuenta la incidencia hoy en día del medio ambiente en el urbanismo.

ser el artículo 422.3 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León[184] y, tal vez, el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña[185], la mayoría del ordenamiento autonómico no entra a fondo sobre este particular.

Junto a ello debemos de tener en cuenta otra cuestión que la Ley de Transparencia hace uso y es que distingue entre los límites al derecho de acceso a la información y las causas de inadmisión.

En efecto, se considera como una cuestión diferente las causas por las cuales puede ser inadmitida una solicitud de información de los límites al acceso a la información.

Como hemos visto cuando estudiamos la Ley de Transparencia, la inadmisión de la solicitud, por resolución motivada, de la información se producía a causa de que dicha información se encontraba en curso de elaboración, cuando sea auxiliar o contenía en borradores, notas, etc. cuando se haya dirigido a un órgano competente, que sean manifiestamente repetitivas, etc.

En cierta manera, la inadmisión de la solicitud no significa que la información no se pueda obtener finalmente por quien la solicitara, pues hace referencia más bien a errores de carácter formal que en algunos casos se pueden llega a subsanar –por ejemplo, si es información que está en curso de elaboración esperar a que se termine de elaborar, si para obtener la información hay que esperar a que se reelabore, si se ha solicitado ante un órgano incompetente se puede volver a solicitar ante el órgano competente, etc.

La inadmisión está más relacionada con el trámite de admisión de la solicitud que con el contenido en sí de la información.

En cambio los límites a la información, en nuestro caso, urbanística hace referencia más bien al contenido, o aspectos parciales o puntuales, de la información que se solicita.

En todo caso la aplicación literal de la Ley de Transparencia al derecho de acceso a la información en el ámbito urbanístico hay que descartarla. Pues como señalan CORCHERO y SÁNCHEZ[186], "El problema se plantea al ser las normas de la Ley de Transparencia más restrictivas que las de la legislación urbanística autonómica. En estos

[184] Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Hay que decir, que si se examina el precepto 422.3 se podrá observar que se mezclan motivos de inadmisión de una solicitud de información con los límites a la información urbanística, cuestión que no es reprochable por cuanto la distinción es de reciente creación por la Ley de Transparencia. Señala RIVERO en RIVERO YSERN, E. y RIVERO ORTEGA, R.: "Información Urbanística y Participación Social". De la obra colectiva AAVV *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (Dirigido por Enrique Sánchez Goyanes). Editorial La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 2ª Edición. Madrid, 2005. Pag. 1.623; que estos límites "son trascendentes no sólo como fronteras de la obligación de informar, sino sobre todo en tanto barreras del derecho a ser informado impuesta por el Reglamento a los municipios". Se refiere, lógicamente, al Reglamento de la ley de Urbanismo de CyL.

[185] Decreto 305/2006, de 18 de julio, Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

[186] Ver CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L.: La transparencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio". El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5588/2015. Pag. 19.

supuestos, se aplicará la normativa urbanística en su condición de ley especial que además establece un régimen de acceso más avanzado".

Hay información que en determinados supuestos la Administración no podrá dar, por estar limitado por la ley.

En los procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión, todo el mundo tiene el derecho a consultar tales instrumentos sometidos a información pública así como a obtener copias. Por tanto al ser un procedimiento totalmente abierto no parece que puedan existir límites a su acceso. La regla general en materia urbanística es, pues, la publicidad.

Como el derecho a la información es tan amplio y generoso en el ámbito urbanístico sólo cabe que colisione con el derecho a la intimidad que se regula en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar, y a la Propia Imagen.

Todo ciudadano tiene el derecho a mantener una parcela privada fuera de la acción y conocimiento de los demás. Esto es lo que se conceptuaría como derecho a la intimidad[187].

Aquí más que hablar de la preservación del derecho a esa intimidad lo que, en la materia que estamos tratando, habría que hablar más bien del derecho a la protección de datos que guarda una cierta relación con aquél aunque en este último caso se regula en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos (LOPD).

A mi juicio el problema se residencia más en la protección de los datos de carácter personal. Existen procedimientos urbanísticos en los que existe una persona interesada -persona interesada sería quien promueve el procedimiento y quien tenga derechos que puedan resultar afectados por la resolución que se adopte o quien se persone en él- y en esos casos sólo esa persona tendrá derecho a conocer sin límites el estado de la tramitación y a obtener copias de los documentos que integran el expediente.

A los ciudadanos que no tengan ese interés directo se les podrá limitar el acceso a la información contenida en el expediente y obtener copias en los siguientes casos: cuando la información urbanística solicitada afecte a cualquier tipo de proceso judicial, cuando se trate de expedientes sujetos a un procedimiento administrativo sancionador así como los datos de carácter personal (nombres, domicilios, documentos de identificación, etc.).

Por lo mismo, todos los ciudadanos tienen el derecho de acceso a los archivos, registros y expedientes administrativos –así como a obtener copias- correspondientes a procedimientos urbanísticos finalizados. Si se tratase de instrumentos de planeamiento y gestión no existiría límite alguno para poder ejercer el derecho. En cambio, en los procedimientos iniciados por persona interesada ya finalizados entiendo que existirían los mismos límites que hemos visto de cuando se trata de un procedimiento en curso.

[187] En efecto así lo conceptúa entre otras la STC 231/1988, de 2 de diciembre.

A nuestro juicio, pues, los límites que el ordenamiento urbanístico establece para limitar la información urbanística pivota sobre esos dos vectores: el tipo de procedimiento y la existencia o no de un interés directo.

CUARTA PARTE

ANALISIS DE LOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO

INTRODUCCION A LA CUARTA PARTE

A lo largo y ancho de este trabajo llevamos señalando los distintos tipos de participación ciudadana clasificándolos en participación orgánica, participación funcional y participación cooperativa.

Esta clasificación la retomamos de nuevo para introducirnos en el análisis de los distintos tipos de participación en el urbanismo. En este ámbito, en efecto, se manifiestan los tres tipos de participación, pero con unos matices y peculiaridades que le son propias.

Conviene hacer al respecto un anticipo: el presente estudio va a fijar más su atención en la participación funcional que en la orgánica y cooperativa. La explicación de esa supremacía en nuestro estudio es tan sencilla como evidente: la participación funcional es la que más se despliega en el ámbito del urbanismo.

Ciertamente, en los tres tipos de participación el ciudadano colabora con la Administración urbanística. En la participación orgánica el ciudadano colabora, según dijimos, mediante su incorporación a unos órganos creados al afecto y que en buena medida realizan funciones públicas.

Por su parte, en la participación cooperativa el ciudadano no se integra en ningún órgano público ni ejercita, como también señalamos, una función materialmente pública, sino que se organiza en forma asociativa para la defensa de determinados intereses y sólo se le llama a colaborar cuando, en la decisión a tomar, se ponen en juego tales intereses.

En cambio, en la participación llamada funcional la intervención del ciudadano resulta menos permanente y más puntual y aislada que las otras dos. La normativa urbanística concentra su regulación en esta modalidad participativa frente a las otras dos. Ello hace, repito, que el núcleo de nuestro estudio sea precisamente la participación funcional.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente apartado vamos a seguir con el mismo orden que seguimos cuanto tratamos los diferentes tipos de participación en general. Es decir, primero se abordará la llamada participación orgánica (1), en segundo lugar la participación funcional (2) y, finalmente, haremos una breve referencia a la participación cooperativa (3).

CAPÍTULO PRIMERO.-LA PARTICIPACIÓN ORGÁNICA EN EL URBANISMO.

INTRODUCCIÓN

Cabe recordar *ad nauseam* que definíamos a la participación orgánica como aquella en virtud de la cual el ciudadano participa de manera permanente con la Administración a

través de su incorporación a los órganos que hay al efecto dentro de la propia estructura administrativa.

En razón de la especificidad propia del urbanismo, vamos a tratar diversos órganos que intervienen, directa o indirectamente, en ese ámbito. Nos vamos a ceñir aquí a estos tres órganos: los Consejos sociales de la ciudad (A), los Consejos Asesores de Urbanismo (B) y para terminar, incluimos aquí a las Entidades administrativas colaboradoras (C) entre las cuales están desde luego las Juntas de compensación (1), las Asociaciones administrativas de cooperación (2) y, finalmente, las Entidades de conservación (3).

A) LOS CONSEJOS SOCIALES DE LA CIUDAD[188]

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece un régimen de organización destinado específicamente a los llamados municipios de gran población[189].

Pues bien, en estos municipios de gran población, existirá un Consejo social de la ciudad que estará integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

Las funciones de este Consejo, además de las que pueda determinar el Pleno mediante normas de organización, serán la emisión de informes, estudios y propuestas, en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos (artículo 131 LBRL).

Como es de ver, las funciones del Consejo son amplias y generales no específicamente destinadas al ámbito urbanístico, aunque ciertamente no se puede dudar que ese ámbito adquiere un singular protagonismo en la propia legislación básica si nos atenemos al último párrafo "grandes proyectos urbanos"[190].

[188] En determinadas ciudades, éste órgano recibe de manera indistinta otras denominaciones tales como Senado Ciudadano, Foro Consultivo Municipal o Foro Cívico, o simplemente Consejo de Ciudad, etc.

[189] Esta LBRL sufrió en esta materia que ahora nos ocupa una modificación por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. La filosofía inspiradora del Consejo Social de la Ciudad se basa en la Recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre "*participación de los ciudadanos en la vida pública local*".
Entiende la LBRL por municipios de gran población como aquellos que tienen unas determinadas características. Así: a) Aquellos municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) Los municipios que a la vez sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; y d) Aquellos municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.
Hay que decir que en los citados supuestos c) y d) es necesario que así lo decidan las Asambleas legislativas autonómicas a instancia de los respectivos ayuntamientos.

[190] En efecto, si nos adentramos en las funciones reconocidas en determinados Consejos sociales observaremos que, por ejemplo, en la ciudad de Valladolid desempeña la función de "Informar el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid con ocasión de su revisión o modificación sustancial"; iguales funciones desempeña el Consejo social de Castellón. En la ciudad de Valencia, en el artículo 28 de su Reglamento de participación ciudadana aprobado el 26 de octubre de 2012, se señala también como función la de "Emitir informe acerca del Plan General de Ordenación Urbana con motivo de su

Su estructura y composición se ajustará a la materia sectorial de que se trate. En la mayoría de los casos lo presidirá el alcalde, estando el resto de los órganos (por ejemplo, vicepresidencia, asistencia técnica, comisión permanente, comisiones de trabajo y plenario) formado por los grupos sectoriales correspondientes.

Resta indicar que, al encontrarnos ante una manifestación más de la potestad de autoorganización, la Administración siempre estará en condiciones de ajustar la estructura de los Consejos sociales con arreglo a las necesidades que estén llamados a desempeñar.

B) LOS CONSEJOS ASESORES DE URBANISMO

A diferencia de los Consejos sociales antes vistos, nos adentramos aquí en un órgano participativo cuyas funciones pertenecen en exclusiva al sector del urbanismo.

Para dar cumplimiento a lo establecido en determinadas leyes de urbanismo autonómicas, en los Ayuntamientos se ido constituyendo los llamados Consejos Asesores de Urbanismo[191].

Señala a este respecto el artículo 8.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña: "Los ayuntamientos pueden constituir voluntariamente consejos asesores urbanísticos, como órganos locales de carácter informativo y deliberativo, a los efectos establecidos por el apartado 1". Este apartado 1 hace referencia a la garantía y fomento de los derechos de iniciativa, de información y de participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y gestión[192].

---

revisión, y de igual modo en las futuras modificaciones sustanciales que puedan afectar a los espacios públicos dotacionales". Finalmente en Málaga, el Consejo social funciona como órgano de consulta, participación y asesoramiento, en materias tan relevantes como el PGOU, la planificación estratégica de la ciudad, etc.

[191] Como ejemplo tenemos el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en cuyo seno se encuentra un órgano local de carácter consultivo y deliberante para e ejercicio de funciones de concertación social respecto a: formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos (artículo 1 del Reglamento del Consejo Asesor del Planeamiento Municipal). La composición de este Consejo en concreto lo forman representantes políticos, asociaciones de vecinos, Colegios profesionales, Cámaras de comercio, Universidad del País Vasco, instituciones de carácter medioambiental, y un largo etcétera. Las funciones de este Consejo son (artículo 5): 1º.-Conocer cuantos estudios, programas, directrices y líneas de actuación se elaboren por el Ayuntamiento de Vitoria en materia del Plan General de Ordenación Urbana. 2º.-Informar en dichas fases previas y, en todo caso, una vez iniciada la redacción técnica del Plan General. 3º.-Las decisiones y propuestas del Consejo Asesor del Planeamiento Municipal tendrán la consideración de recomendaciones, para los órganos de gobierno municipal, teniendo éstos que dar una respuesta fundamentada a todas las recomendaciones que sean desechadas total o parcialmente o modificadas.

Este Consejo Asesor del Planeamiento Municipal de Vitoria-Gasteiz tiene su fundamento legal en los artículos 109 y 110 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

[192] En Cataluña tenemos como un ejemplo el del Ayuntamiento de San Cugat del Vallés en el que se creó el Consejo Asesor de Urbanismo Municipal con la firme voluntad de ampliar los derechos de participación ciudadana y transparencia en los procedimientos urbanísticos de la ciudad así como en la ordenación del territorio y en su impacto ambiental. Este nuevo órgano consultivo nació con la voluntad de abrir una vía complementaria de participación de carácter más especializado y técnico, como un

A su vez, como ya se ha indicado, la creación de estos órganos participativos se basa en la técnica de auto-administración[193].

C) LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS COLABORADORAS

Otro ejemplo de participación orgánica en el ámbito urbanístico lo tenemos en las Entidades urbanísticas colaboradoras.

Como ya tuvimos oportunidad de examinar en el apartado correspondiente (Capitulo Segundo) se trata de órganos auxiliares de la Administración sometidas a sus normas orgánicas y que, como también veremos, tienen carácter administrativo[194].

Además de la regulación recogida en cada una de las normas de urbanismo autonómicas, podemos encontrar esta figura en el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante RGU).

Se dividen en tres tipos: Junta de compensación, Asociaciones administrativas de cooperación y las Entidades (también denominadas Juntas) de conservación.

Las Entidades Urbanísticas Colaboradoras se regirán por sus Estatutos y Bases de Actuación. El acuerdo aprobatorio de su constitución se elevará a Escritura pública y adquirirán personalidad jurídica una vez inscritas en el Registro de Entidades Administrativas Colaboradoras perteneciente a las Comisiones (o Dirección general en su caso) de Urbanismo de la correspondiente comunidad autónoma.

Son entes corporativos de derecho público. Detrás de esta consideración se esconde el privilegio de ostentar unas potestades administrativas -sobre todo en lo que hace a las Juntas de Compensación- y que cubre sólo una parte de su actividad jurídica, pues en el resto se trata de una entidad privada formada por los propietarios de la unidad.

Como tales entes corporativos y públicos dependerán en este orden de la Administración actuante.

1.-LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN

Las Juntas de compensación son entidades públicas a las que corresponde llevar a cabo el proceso urbanístico de equidistribución de beneficios y cargas, y de los costes de las obras de urbanización, a fin de ejecutar el planeamiento en una determinada zona por el sistema de compensación.

órgano local de carácter consultivo y deliberativo. Su composición es de carácter mixto: representantes políticos, así como profesionales y especialistas de reconocido prestigio y experiencia contrastada en el ámbito del urbanismo a propuesta de cada grupo municipal.

[193] Sobre la auto-administración, señalar el artículo 8.1 a) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril Texto Refundido de la ley Municipal y del Régimen Local de Cataluña que establece: "Artículo 8.1 a). Potestades de los entes locales. Como administraciones públicas, corresponden a los entes locales territoriales de Cataluña, en el ámbito de sus competencias y en los términos establecidos por la legislación de régimen local, las potestades siguientes: a) la reglamentaria y la de autoorganización".

[194] Ver sobre este particular GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II.* Obra citada ut supra. Pág. 91.

Como señala el Tribunal Supremo (en STS de 30 de julio de 1988 Ar. 6.553 y Fernández Rodríguez) se trata de:

"una figura típica de autoadministración: la administración aprovecha la existencia de un conjunto de personas interesadas en la ejecución del planeamiento para que sean ellas las que lo lleven a cabo siempre naturalmente bajo la supervisión de la administración dado el carácter de función pública del urbanismo".

2.-LAS ASOCIACIONES DE COOPERACIÓN

Las Asociaciones Administrativas de Cooperación son también entidades públicas en virtud de las cuales, a través del sistema de cooperación, los propietarios de las fincas de un polígono o unidad de actuación aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración es la que se encarga de ejecutar las obras de urbanización.

3.-LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN

Y las Entidades de Cooperación son aquellas que se constituyen para el mantenimiento de la urbanización ya terminada. Aunque no sea lo más usual, su duración puede llegar a extenderse más allá de la recepción definitiva de las obras por el Ayuntamiento[195].

[195] Sobre el régimen jurídico de estas Entidades urbanísticas colaboradoras de conservación de las obras de urbanización, es interesante ver la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 5ª de 18 de enero de 2006, Casación 6755-02, que analiza si, como concluyó la sentencia de instancia, la pertenencia a las entidades urbanísticas de conservación solamente puede aceptarse con carácter voluntario y, por tanto, sin obligatoriedad de permanencia en las mismas. La Sala de instancia entendió, en esencia, que la entidad urbanística de colaboración, regulada en el Reglamento de Gestión, carece de la necesaria cobertura legal, pero esta conclusión es rechazada por el Tribunal Supremo, que apunta en su sentencia que se está examinando una institución urbanística que lleva funcionando pacíficamente cerca de medio siglo sin haber sido cuestionada su legalidad en las diversas ocasiones en que tanto la doctrina como la jurisprudencia han tenido ocasión de pronunciarse sobre ella. En este sentido, dice la STS que se analiza, y "para rebatir la insuficiencia de cobertura legal de las entidades urbanísticas de colaboración, será suficiente con señalar que tanto el artículo 41 de la primera Ley del Suelo de 12 de marzo de 1956 -como el artículo 53 de idéntico contenido- del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, establecen que los planes y proyectos, como es el caso, que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular habrán de consignar, en lo que ahora interesa, "el modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas -aparatado 2.c)-". Surgen así las Entidades Urbanísticas de Colaboración como típica manifestación de colaboración de los particulares en la gestión urbanística y cuya constitución, en el concreto extremo que ahora nos afecta, trasciende la propia voluntad de los particulares. La referida previsión legal contenida en el artículo 53.2.c) de la ley del Suelo de 1976 ha sido objeto de desarrollo, en lo que aquí importa, en los artículos 46.b) 3º y 64.c) del Reglamento de Planeamiento, en cuanto obligan a los Planes parciales de iniciativa particular a contener, entre otras determinaciones, los compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios en orden a la conservación de la urbanización, con expresa indicación de si la misma corres a cargo del Ayuntamiento, de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores, con indicación en estos últimos supuestos -continua la previsión reglamentaria- del período de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación, determinación temporal ésta última que, como después veremos va a tener fundamental importancia en la ulterior decisión de este litigio".
Se refiere a continuación la STS al problema del plazo de duración de las entidades de conservación, señalando que el artículo 46 del Reglamento de Planeamiento establece como determinación preceptiva de los Planes Parciales de iniciativa privada "el período de tiempo" al que se extenderá la obligación de

CAPITULO SEGUNDO.-LA PARTICIPACIÓN FUNCIONAL EN EL URBANISMO.

INTRODUCCIÓN

Dada la importancia que tiene en el ámbito urbanístico, es por lo que dedicaremos gran parte de nuestro estudio a la participación funcional.

Por lo pronto es necesario recordar que cuando tratamos con carácter general la participación funcional hacíamos mención a cinco supuestos: el trámite de información pública, las denuncias, las acciones populares, las peticiones y las consultas populares.

Pues bien, ya estamos en disposición de adelantar que no es posible trasladar esos cinco supuestos participativos al ámbito del urbanismo. En una labor de ajuste, los cinco supuestos de participación funcional quedarían reducidos en el ámbito urbanístico a tres: el trámite de información pública, las acciones populares (o también llamadas acciones públicas) y, finalmente, las consultas populares[196].

En cuanto al trámite de información pública -trámite participativo por excelencia en los procedimientos administrativos- se hará referencia en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, ejecución y de su evaluación ambiental.

Sobre esta última cuestión es preciso señalar que el trámite de información pública tiene un componente distinto si lo analizamos desde el punto de vista del procedimiento de

---

conservación en los supuestos en que la misma se haya impuesto, como es el caso, a los promotores o futuros propietarios de las parcelas; determinación no exigible, lógicamente, cuando se imputa la conservación de la urbanización al propio Ayuntamiento, dado que es el destinatario natural de tal obligación, según se deduce del artículo 26 de la LRBL.

Ahora bien, matiza esta sentencia, la precisión de la naturaleza no indefinida sino temporal de las entidades de conservación no resuelve, sin embargo, el problema de aquellos casos, como el examinado, en el que no se ha consignado plazo de duración. Situada en esta perspectiva de examen, señala la sentencia que, ciertamente, la tendencia legislativa actual se orienta, con acierto, hacia la fijación de un plazo definido. Dicho esto, añade la sentencia que si la obligación de conservación de las obras y servicios urbanísticos es una exigencia insoslayable de los Ayuntamientos, de la que tan sólo se puede eximir en casos excepcionales y, desde luego, de duración concreta, ineludible será examinar las condiciones, términos y circunstancias determinantes de la imposición, en su día, de dicha obligación a los particulares, así como verificar si las mismas persisten o no en el momento en que se solicita la extinción de dicha obligación.

[196] Esta reducción de los supuestos de participación funcional en el urbanismo, con relación al régimen general, no obedece sólo a un mero capricho del investigador, ni pretende ocultar el hecho de que tanto la denuncia como el ejercicio del derecho de petición tengan un indudable carácter participativo. En este sentido en lo tocante a la denuncia, debemos coincidir con AMENÓS ÁLAMO, J.: *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*. Editorial Cedecs, Barcelona, 1999. Pag. 128, de que se trata de "una forma de participación de los administrados en la función pública de inspección urbanística. Mediante ella, cualquier persona (sin necesidad de una cualificación específica) declara el conocimiento de un hecho susceptible de justificar la incoación de un procedimiento (normalmente sancionador) y lo comunica a la Administración". Ni la denuncia ni el derecho de petición figuran reguladas en el ordenamiento urbanístico como figuras participativas *estrictu sensu*. Empero, el tratamiento de ambas –de la denuncia y el derecho de petición- en nuestro trabajo se hará cuando, en el apartado correspondiente, se traten de diferenciar, como figuras más o menos afines, a la acción pública.

elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que si lo abordamos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución (en su doble vertiente de actuación sistemática y/o asistemática o aislada).

En lo tocante a las acciones populares, también denominadas acciones públicas, veremos como en el urbanismo tienen un campo de actuación bastante amplio y generoso[197].

Asimismo serán abordadas las consultas populares como medio de participación en los procesos urbanísticos de gran envergadura e importancia. A mi juicio, las consultas populares están llamadas a adquirir un mayor protagonismo en el futuro conforme se vaya instalando en la sociedad una mayor cultura participativa y, a su vez, la Administración vaya adquiriendo un mayor hábito en contar, a través de este medio, con la opinión de los ciudadanos.

Con arreglo a lo señalado, en este capítulo empezaremos por explicar lo relativo al trámite de información pública en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística, y de su evaluación ambiental (A). A continuación se acometerá el estudio del trámite de información pública en la gestión del urbanismo (B). Seguidamente abordaremos la acción pública (C) y finalizaremos con el tratamiento de la Consultas populares (D).

A) EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA, Y DE SU EVALUACIÓN AMBIENTAL.

El trámite de información pública[198] es el ejemplo más significativo y genuino de lo que hemos dado en llamar participación funcional. La participación funcional, según vimos,

[197] Si cogemos al azar, por ejemplo, el Real Decreto 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña veremos como recoge la institución de la acción pública; concretamente su artículo 12 (Acción Pública): "1. Cualquier ciudadano o ciudadana, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contenciosa administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanístico, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la legislación aplicable. 2. La acción pública a que se refiere el apartado 1, si es motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, se puede ejercer mientras se prolongue la ejecución y, posteriormente, hasta el vencimiento de los plazos de prescripción determinados por los artículos 207 y 227, sin perjuicio de lo que establece el artículo 210".
La inclusión en el presente estudio de la acción pública es porque la consideramos como una institución de carácter participativo. Como es de ver en el propio precepto transcrito, hay una doble vertiente en la acción pública: el apartado primero describe a la acción como un medio de protección de la legalidad urbanística; en cuanto al apartado segundo, la acción pública se destina como medio de protección y regulación de la disciplina urbanística. Todo ello ofrecido con una legitimación activa procesal muy amplia.

[198] A pesar de que el trámite se denomina de información pública, en puridad se trata de un trámite participativo. A mi juicio la denominación no resulta del todo acertada si tenemos en cuenta que es la propia legislación la que, según vimos, hace un claro distingo entre lo que es la información y lo que es la participación. En cualquier caso ello no sería más que la confirmación de que la participación siempre ha de mostrarse vinculada con la información, de la que no es más que un *prius.*

supone que el ciudadano actúa de manera aislada y esporádicamente en funciones administrativas sin que pierda su posición privada y sin que se incorpore a ningún órgano de la Administración.

Hemos creído oportuno incluir en este apartado, siquiera muy brevemente, tanto lo referente a la ordenación territorial como a la evaluación ambiental a pesar de que no se tratan de cuestiones urbanísticas. Sin embargo, no podemos olvidar que la ordenación urbanística trae causa de la ordenación del territorio y, al mismo tiempo, la evaluación ambiental es un trámite que se intercala en los procedimientos de elaboración de los referidos instrumentos. No incluir ambas cuestiones sería tanto como dejar parcialmente amputado nuestro estudio, aunque este se centre principalmente en el urbanismo[199].

Conviene recordar que en la primera parte de este trabajo –concretamente en su capítulo cuarto- abordamos las fuentes normativas sobre la participación en el urbanismo. Nos remitimos a ese capítulo en lo referente al examen de tales fuentes normativas sin perjuicio que ahora tengamos que acudir puntualmente de nuevo a ellas.

Considero preciso abordar *prima facie* el concepto y la naturaleza jurídica de los planes, pues la información pública no es más que un trámite en el procedimiento de elaboración y alteración de los mismos. En efecto, el objeto de nuestro estudio estaría dentro de lo que es el procedimiento administrativo en el ámbito urbanístico, pero este

---

En puridad el trámite no tiene tanto la misión de informar sobre un plan o proyecto sino el de ofrecer la posibilidad de participar. Por tanto, tampoco pasaría nada que el trámite pudiera adoptar el nombre más propio de participación ciudadana.

Cabe recordar aquí la definición general que de la información pública hace FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La información y participación ciudadana en la Administración local,* obra citada ut-supra, pag. 209 al señalar de que se trata de "un acto procedimental de instrucción en virtud del cual se posibilita la participación, durante un plazo determinado, de cualquier ciudadano -sin más cualificación-, en un procedimiento administrativo, sin que tenga la condición estricta de "interesado" en el mismo".

[199] Al fin y a la postre la planificación urbanística depende y ha de ajustarse a la planificación territorial, pues esta tiene generalmente un ámbito territorial supramunicipal y un alcance sectorial superior regulando la expansión ordenada de los núcleos urbanos -con lo que significa de materialización, por ejemplo, del derecho a la vivienda digna así como evitar la especulación- y consiguiendo, finalmente, el derecho a un desarrollo sostenible del territorio en general –a través por ejemplo de los informes de impacto y evaluación ambiental, etc-.

A pesar de que la "Ordenación del Territorio" y el "Urbanismo" son dos cuestiones en un principio materialmente distintas, lo cierto es que la jurisprudencia ha llegado a sostener a menudo que la distinción entre los mencionados conceptos puede quedar difusa cuando se trata de analizar una actuación concreta. Por ejemplo, ver a este respecto la clarificadora Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares número 122/2003, de 14 de febrero (Recurso 8/01) que estableció lo siguiente: "La distinción entre los conceptos "ordenación del territorio" y "urbanismo" es siempre difusa cuando se trata de llevar al análisis de una actuación concreta. Las definiciones genéricas sobre "ordenación del territorio" lo vinculan con "el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio" (STC 36/1994) por lo que no sólo tiene una visión territorial más amplia que el "urbanismo", sino además incide en aspectos competenciales, más globales, sin limitarse al simple examen del uso urbanístico del suelo. La ordenación del territorio conlleva actuaciones coordinadoras de las diversas partes del territorio con un enfoque global, no sólo del uso del suelo, sino del equilibrio socioeconómico del ámbito afectado lo que implica un análisis de la política de transportes, equipamientos sanitarios, docentes, turísticos, etc.".

no sería del todo entendible sin que tratáramos de explicar, aunque sea de manera breve, la conceptuación del producto final de ese procedimiento que son los planes.

1.-CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS PLANES

El término plan fue introducido en las primeras normas jurídicas como una cierta forma de representación gráfica de una realidad específica y, más concretamente, de lo que en el aspecto material quiere hacerse con esa realidad como resultado del programa de acción concreta determinada por el Plan.

La conceptuación de la función social de la propiedad emerge a partir de la consideración de la propiedad inmobiliaria y del suelo para uso y disfrute (por ejemplo, urbanizar, edificar) pero siempre en los términos y límites que permita la legislación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, de conformidad con su clasificación y calificación urbanística[200].

Precisamente lo que los planes tratan de hacer es materializar y establecer la representación ordenadora y gráfica del derecho de propiedad del suelo, siempre de acuerdo a la legislación territorial y urbanística correspondiente. De ahí su importancia reguladora.

Sobre la naturaleza de los planes -sobre todo en el ámbito urbanístico- hubieron en su día dos posturas contrapuestas: para unos los planes tenían carácter normativo y, para otros los se tratan de meros actos administrativos.

La postura doctrinal que finalmente se impuso es la de creer que los planes son instrumentos de carácter normativo. Una opinión que hoy resulta mayoritaria por parte de la jurisprudencia al considerar que estamos ante una disposición de carácter general o, lo que es lo mismo, ante un reglamento[201].

Su naturaleza normativa hace que los planes ofrezcan una serie de características. Así, al tratarse de disposiciones normativas de carácter general tienen vocación de permanencia en el tiempo, es decir, una vigencia indefinida. Ahora bien, son susceptibles de suspensión, adaptación y revisión.

Asimismo, esa condición normativa hace que los planes se rijan por los principios de jerarquía y competencia (artículo 51 de la LRJ-PAC). Los Planes urbanísticos han de

[200] El RDLSRU/2015 viene así a reconocer la propiedad del suelo en dos de sus artículos: el 11.1 (Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo) y el 12.1 (Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades): Artículo 11: "1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanístico". Artículo 12: "1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien…(..)".

[201] Ver GIFREU FONT, J.: "El Planeamiento urbanístico" dentro del libro AAVV *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*" (Dirigidos por el Profesor Dr. Joan M. Trayter). Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2005. Pag. 164.

respetar a los planes territoriales. A su vez los planes urbanísticos de nivel inferior (planes parciales, especiales, etc.) han de respetar las determinaciones de los planes superiores (planes generales de ordenación).

Consecuencia también de naturaleza normativa hace que cualquier infracción del ordenamiento jurídico en la que incurra aparejará la nulidad de pleno derecho y no la simple anulabilidad (artículo 62.2 LRJ-PAC).

Por ello los planes son de cumplimiento obligatorio y no se permitirá su inderogabilidad singular y serán nulas de pleno derecho cualquier reserva de dispensación que se produzca.

Como cualquier norma, los planes han de ser necesariamente publicados para que puedan entrar en vigor. En caso contrario sus actos de aplicación serían nulos de pleno derecho.

Además de las indicadas características, los planes -sobre todo urbanísticos- se rigen por una serie de principios que se han de tener en cuenta cuando se estudia esta materia.

El primero de tales principios es el principio de no indemnizabilidad. A través de este principio se da a entender que cuando los planes modifiquen la ordenación anterior no es posible reclamar los posibles daños y perjuicios que pudieran derivarse por ese cambio.

Este principio, vinculado al carácter estatutario de la propiedad como hemos visto, significa que el régimen de propiedad que en cada momento derive de la ordenación urbanística no confiere a los propietarios el poder exigir indemnización pues da lugar a meros límites -no limitaciones- y deberes que definen el contenido normal del derecho de propiedad, según la calificación urbanística[202].

Hay supuestos en los que si se pueden otorgar el derecho a una indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de una aprobación del planeamiento urbanístico.

Son los supuestos contemplados en el artículo 48 del RDLSRU/2015 sobre el que no podemos entrar por razón de nuestro estudio.

La otra importante característica a resaltar es que la potestad de planeamiento es de carácter discrecional, cuya máxima expresión de ello es el ejercicio del "*ius variandi*".

Aunque esta cuestión la tengamos que tratar más adelante, se ha de indicar que el planificador urbanístico tiene la posibilidad de escoger, entre distintas opciones

[202] A este respecto, es bueno reproducir el párrafo 2 del artículo 11 del RDLSRU/2015 que señala: "La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por si misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

posibles, la que considere más conveniente para una mejor satisfacción del interés público.

Esta potestad discrecional le corresponde en exclusiva a la autoridad administrativa correspondiente. Y además no queda condicionada por posibles derechos adquiridos ni por compromisos anteriores de la Administración[203].

Una vez hemos tenido la oportunidad de estudiar el concepto y la naturaleza jurídica de los planes, ahora si es llegado el momento de analizar todo lo referente al trámite participativo de información pública.

2.-ELEMENTO SUBJETIVO EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

El elemento subjetivo que aquí mencionamos se refiere a la cuestión de quienes pueden, o no, participar en el trámite de información pública en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, y de la evaluación ambiental.

A pesar de que esta cuestión ha quedado resuelta a lo largo de este trabajo, no está de más recordar que la legislación urbanística es muy clara en afirmar que todo el mundo está legitimado en participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualquiera de los citados instrumentos[204].

En este sentido es taxativo el artículo 5 letra e) del RDLSRU/2015 cuando señala que "Todos los ciudadanos tienen derecho". Quiere decir que todos los ciudadanos "*uti cives"* tienen la posibilidad de participar. No existe límite subjetivo al respecto. Se trata de un derecho universal.

---

[203] Ver, sobre este particular, el trabajo de COMINGES CÁCERES, F.: "Los Planes urbanísticos generales en la jurisprudencia del TSJ de Galicia". Revista Jurídica Galega. Número 56. Pág. 18. El citado autor nos hace un recordatorio de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2007 (casación 5245/2003) que señala: "(…) la Revisión del Planeamiento constituye, no sólo una potestad, sino incluso un verdadero deber administrativo cuando las circunstancias concurrentes así lo demanden en aras de la mejor satisfacción de los intereses generales; que esta potestad se otorga con tanta amplitud como la que resulta de la previsión establecida en el artículo 156 d) del Reglamento de Planeamiento, que no circunscribe a circunstancias prefijadas, sino que las extiende a todas las que "así lo exigieren", su posibilidad de ejercicio; y que, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de contenido indemnizatorio que puedan derivarse, ni tan siquiera los derechos adquiridos constituyen obstáculo al ejercicio racional y no arbitrario de esa potestad, como tampoco lo constituyen los convenios que la Administración haya podido concluir con los administrados, ni el estado de ejecución en que se encuadren los anteriores instrumentos de ordenación. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma, sustitución o modificación, para adecuarlo a las exigencias del interés público, susceptibles de cambiar, incluso, con el sólo devenir temporal".

[204] Este régimen subjetivo de la información pública en el ámbito urbanístico no es más que un fiel reflejo del indicado en el artículo 86 de la Ley 30/1992 de LRJ-PAC para el régimen común. Como vienen a señalar GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.Mª: *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992).* Editorial Civitas. Madrid, 1993. Pág. 270, el trámite de información pública -a diferencia de lo que sería el trámite de audiencia- no sólo está abierto a los interesados en sentido técnico, sino también a cualesquiera otras personas -físicas o jurídicas-, las cuales podrán examinar el procedimiento. Este examen se producirá previo anuncio del trámite en los boletines oficiales correspondientes (así como periódicos en su caso) y habiéndose establecido un plazo para ello.

Además la ley estatal de suelo establece unas condiciones básicas de igualdad en los derechos y deberes constitucionales de todos los ciudadanos españoles. Quiere decirse que este "Todos los ciudadanos tienen derecho" no puede ser ni restringido ni mutilado por las leyes de urbanismo autonómicas, pues vulneraría en este punto a la Constitución.

De hecho toda la legislación de urbanismo autonómica ha ido respetando esa legitimación tan amplia en orden a poder ejercer el derecho a participar en los indicados procedimientos de elaboración y aprobación de cualquiera de los instrumentos de ordenación del territorio, urbanismo, gestión y evaluación del impacto ambiental[205].

En cuanto a la edad mínima para poder participar, nos remitimos a lo dicho más arriba en cuanto al derecho de acceso a la información pública. La regla general es la que establece la Constitución en su artículo 12, es decir dieciocho años. Pero también hemos de saber que en Derecho Administrativo esta regla general admite excepciones por arriba y por abajo que han de ser determinadas por la legislación en cada caso. En este sentido, es necesario volver a tener en cuenta lo señalado por el artículo 30 LRJ-PAC pues en este artículo se reconoce capacidad de obrar a los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin necesidad de estar asistido por la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

Además, están facultadas para participar las personas jurídicas, que lo harán a través de sus representantes legales, y las Administraciones públicas afectadas a las que se les concederá el trámite de audiencia[206].

---

[205] En efecto, el derecho de participación urbanística en los términos empleados en RDLSRU/2015 es un derecho constitucional y, por tanto, ha de ser respetado. A este respecto, el artículo 149.1 1ª CE señala que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Esto es precisamente lo que hace el artículo 19 (Derechos del ciudadano) del Decreto-Legislativo 1/2014, de 9 de julio, Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Aragón cuando señala que las Administraciones públicas orientarán su actuación urbanística a la consecución de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Su garantía, reconocimiento, respeto y protección informarán el planeamiento y la gestión urbanística, promoviendo los siguientes derechos: h) A la participación en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de cualesquiera instrumentos de ejecución y aplicación de éste.

[206] La Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 5ª a.) de 17 de diciembre de 2008, RC 289/2006 considera que los Planes Directores de Emergencia Nuclear son disposiciones de carácter general, por lo que durante su tramitación debió concederse trámite de audiencia a los municipios directamente afectados, integrados en la asociación demandante. "El hecho de que en la Federación Española de Municipios y Provincias estén representados todos los municipios españoles y dicha Federación, a su vez, forme parte, a través de su representante, de la Comisión Nacional de Protección Civil, la que ha informado favorablemente los Planes Directores aprobados por el Acuerdo ahora impugnado, no evita ni puede sustituir la audiencia de los municipios directamente afectados por los Planes de Emergencia Nuclear exteriores a las centrales nucleares, agrupados en la Asociación demandante, al igual que su presencia, a través de la Federación, no impidió que la Administración, según hemos indicado, diese audiencia a la referida Asociación demandante en el trámite de elaboración del Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN), razón por la que tal falta de audiencia en el trámite de elaboración de los Planes Directores correspondientes a los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las centrales nucleares, dado su carácter normativo, constituye un defecto invalidante del acuerdo aprobatorio del

Para terminar, podríamos añadir el elemento subjetivo desde el punto de vista pasivo, es decir desde la Administración actuante. Nos adentramos aquí en la titularidad de la potestad planificadora y/o competencia.

3.-LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD PLANIFICADORA[207]

La formulación de los instrumentos de ordenación territorial corresponde a los órganos competentes de la materia de las Comunidades autónomas. En efecto estos instrumentos que tienen un ámbito de aplicación supramunicipal o supralocal cuyos objetivos son la articulación interna y con el exterior de la Comunidad autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizado con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y el patrimonio histórico, con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad autónoma, su desarrollo equilibrado y la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

Sin perjuicio de lo anterior, para determinados planes territoriales se prevé la participación de los Ayuntamientos en la comisión de redacción de tales planes con el fin de evitar contradicciones y antinomias entre la planificación territorial y urbanística.

Un ejemplo palmario ha sido con el tema de la calificación del suelo que es una materia reservada a los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y en cambio de manera encubierta ha sido a menudo regulada por los Planes Territoriales. Esto resulta una clara vulneración del artículo 137 CE que establece el principio de autonomía municipal.

Corresponde formular los planes de ordenación municipal (PGOU) y los programas de actuación urbanística municipal a los ayuntamientos. Asimismo corresponde a dichos entes locales la formulación de los planes urbanísticos de desarrollo, los planes de mejora urbana, los planes parciales, los planes especiales y los estudios de detalle. En cuanto a los planes parciales sin perjuicio de la iniciativa privada[208].

Consejo de Ministros por contravenir lo establecido en el artículo 105 a) de la Constitución y 24. 1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al ser nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución y las leyes, según dispone el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 13 de enero, y así lo debemos declarar en aplicación de los preceptos contenidos en los artículos 70.2, 71.1 a) y b) y 72.2 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa" (FJ 3º).

[207] Es necesario precisar que cuando nos referimos a la capacidad y competencia planificadora su manifestación es la aprobación de los instrumentos. Y ello sin perjuicio de que la potestad para planificar pueda llegar a alcanzar también el poder elaborar los planes (por ejemplo en los PGOU).

[208] En el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña parece señalar una excepción en el artículo 76.1 ya que los planes directores urbanísticos corresponde formularlos a las entidades y organismos que determine el consejero o consejera competente en materia de urbanismo. Y el mismo texto señala que las normas de planeamiento urbanístico corresponde formularlas a la dirección competente en materia de urbanismo, de oficio o a propuesta de los ayuntamientos.

Hay determinados supuestos en que, a pesar de ostentar la competencia de planificación los ayuntamientos, las Comunidades autónomas podrán actuar por subrogación de aquellos.

Se trata de los supuestos de incumplimiento de los plazos previstos para la aprobación inicial o provisional de los instrumentos de planeamiento. En estos casos, el órgano competente – por ejemplo la Comisión de Urbanismo de la Comunidad autónoma, etc.- actuará por subrogación de oficio o, según los casos, a petición de los interesados[209].

En este caso no se trataría tanto, a mi juicio, de subrogarse en la competencia planificadora por parte de la Comunidad autónoma, pues esta la seguiría ostentando el Ayuntamiento, cuanto de buscar una solución alternativa a la demora en la aprobación del instrumento urbanístico y, con ello, evitar perjudicar más a los ciudadanos interesados[210].

Una vez hemos visto lo tocante a la administración planificadora, ahora conviene dar un paso más y abordar cuales son los órganos concretos que ostentan esa competencia en la materia específica de planeamiento urbanístico.

Lógicamente aquí tenemos que volver a resaltar de nuevo que son las distintas leyes que regulan la materia territorial y urbanística que las que se ocupan de establecer los órganos autonómicos con competencia planificadora –sobre todo en lo que hace referencia a la planificación territorial-, ya que además las Comunidades autónomas tienen competencia propia en materia de autoorganización.

En cuanto a los planes urbanísticos, cuya competencia planificadora hemos visto que pertenecen principalmente a los ayuntamientos, el artículo 22.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local (que se refiere a las atribuciones del Pleno del Ayuntamiento y Asamblea vecinal en régimen de Concejo abierto) establece lo siguiente en relación con los PGOU:

"Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones: c) La aprobación inicial del Planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación

[209] Ver por ejemplo el artículo 93 (Subrogación de la Comunidad autónoma) de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

[210] Ha de tenerse en cuenta la tensión jurídica que siempre ha existido cuando las CCAA han ejercido la tutela sobre los entes locales en materia urbanística y que ha generado no poca doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, tutela que proscribe y limita. Sobre esta particular cuestión es de ver el trabajo de MARIN LÓPEZ, J.J.: "Límites constitucionales a la tutela autonómica sobre los Entes locales en materia de urbanismo". Publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 63. Madrid, 1989. En este trabajo se desgranan los argumentos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 213/1988, de 11 de noviembre que resuelve un conflicto competencial relacionado con la aprobación de los Proyectos de Urbanización en la ley catalana 3/1984, de 9 de enero sobre medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña. Según la citada Ley, una vez aprobaban definitivamente el Proyecto de Urbanización se enviaba a la Comisión Provincial de Urbanismo y esta podía proponer al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas la suspensión de los efectos del acuerdo de aprobación definitiva. Esto se consideró por el citado TC como inconstitucional pues los artículos 65 y 66 de la LBRL establecen un mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales lo que resulta plenamente consciente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución.

municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística".

En lo tocante al planeamiento derivado y de desarrollo de los PGOU, los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización, la legislación básica local parece otorgar la competencia al Alcalde, pues el artículo 21.1 j) de la citada LBRL a este respecto señala: "1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: f) las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidos al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización".

De la lectura de ambos preceptos, podemos deducir que el legislador ha querido priorizar la competencia para aprobar los instrumentos de urbanismo al Pleno del Ayuntamiento. Ello es visible tanto en los PGOU como en los planes derivados y en cambio en los instrumentos de gestión y en los proyectos de urbanización sí parece claro que concede la competencia al Alcalde-Presidente.

Con respecto al planeamiento de desarrollo, el Alcalde más bien tiene una competencia de carácter residual con relación al Pleno cuando se dice "no expresamente atribuidos al pleno".

Al margen de los anteriores preceptos de la ley local, es necesario acudir a las distintas leyes de urbanismo autonómicas en base a las cuales se regulan los procedimientos de elaboración y aprobación instrumentos de planeamiento general, -en los que habitualmente tienen un tratamiento de aprobación de carácter bifásico entre administraciones diferentes (Ayuntamiento + CCAA)-, y de planeamiento de desarrollo -con aprobación también bifásica pero, en cambio, ésta vez en el seno de una misma administración (Alcalde + Pleno del Ayuntamiento)-[211].

No se puede dejar de señalar que corresponderá al Pleno la competencia para la aprobación de los Convenios urbanísticos de planeamiento que tengan por objeto la alteración los instrumentos de planeamiento.

En cuanto al régimen de los llamados grandes municipios, el pleno desarrolla en esta materia las mismas atribuciones, salvo en los casos en que tenía la competencia de aprobar los instrumentos de ordenación urbanística derivada que corresponde aprobar a la Junta de Gobierno Local.

[211] Por poner un ejemplo, el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Así, el artículo 57 señala que el PGOU será formulado por el Ayuntamiento y la aprobación definitiva corresponderá al órgano correspondiente de la Comunidad autónoma (en este caso, el Consejo provincial de urbanismo). En cambio, los Planes parciales serán aprobados inicialmente por el Alcalde, dando cuenta al Pleno del Ayuntamiento. Y será el Pleno quien podrá aprobarlo definitivamente. Finalmente, el artículo 68 señala que cualquier persona podrá formular los Estudios de detalle y la aprobación inicial corresponderá al Alcalde y la definitiva al Pleno.

Sin embargo donde más cambia con respecto al señalado régimen común es en las competencias del Alcalde que, en estos grandes municipios, sus atribuciones en esta materia corresponden ahora a la Junta de Gobierno Local.

Por lo demás, en estos grandes municipios también cobran cierta importancia orgánica las llamadas Gerencias de urbanismo con amplias competencias en la materia que ahora nos ocupa[212].

Al mismo tiempo cabe significar que también las Comunidades autónomas tienen órganos con competencias de planificación urbanística. Competencias que suelen ejercer las consejerías competentes por razón de la materia urbanística y, sobretodo, no debemos de olvidar las importantes Comisiones de ordenación del territorio y urbanismo (o con otra denominación similar) que ejercen una importante función asesora de los municipios, además de intervenir como el órgano de aprobación definitiva de los planes generales (recordemos lo indicado al respecto, un poco más arriba, sobre el procedimiento bifásico)[213].

4.- LA POTESTAD PLANIFICADORA REGLADA Y DISCRECIONAL

Una vez hemos estudiado la administración y los órganos competentes en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, ahora nos adentramos en otra cuestión bien diferente: los elementos de la potestad planificadora.

En el ejercicio de la potestad planificadora, la administración ha de realizar una actividad jurídica reglada y otra que es técnica discrecional. En la primera todos los pormenores del ejercicio de la potestad están fijados por el ordenamiento jurídico, limitándose la Administración a cumplir la literalidad de lo que la ley dispone, por lo que sólo existe una solución justa a cada caso planteado. En el discrecional, la potestad de la Administración goza de un margen más amplio de apreciación, que le permite optar entre diferentes alternativas, todas ellas igualmente legítimas[214]. Lo único que se

[212] Verbigracia la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid en cuyo artículo 2 de su Reglamento contempla la competencia en materia de elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de ordenación urbana de iniciativa municipal, los actos preparatorios y las ordenanzas urbanísticas.

[213] Pero también aquí vuelve a cobrar importancia la cláusula subrogatoria que la mayoría de las leyes de urbanismo autonómicas establecen a favor de las CCAA en los supuestos en que el Ayuntamiento no ejerzan su competencia en materia de planeamiento. En efecto, la subrogación suele producirse a favor de las citadas Comisiones de ordenación del territorio y urbanismo. Así, por ejemplo, lo viene a establecer el artículo 90.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Urbanismo de Cataluña, cuando señala: "1. Los órganos urbanísticos correspondientes del departamento competente en materia de urbanismo puede subrogarse de oficio previo requerimiento, por razones de interés público, en la competencia municipal o supramunicipal para la formulación o tramitación de las figuras de planeamiento urbanístico, si se produce un incumplimiento de los plazos establecidos. En el caso de incumplimiento de los plazos de tramitación establecidos por el artículo 89 respecto a los planes urbanísticos derivados, la subrogación puede producirse a instancias de las personas interesadas".

[214] También es bueno recoger la definición de la discrecionalidad en el planeamiento hecha por DELGADO BARRIO, J.: *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico***.** Editorial Civitas. Madrid, 1993. Pág. 19, cuando señala "la elección entre varias soluciones que son jurídicamente

exige en esta elección entre alternativas es que esté en perfecta consonancia con el interés general (artículo 103 CE).

En el ámbito del planeamiento la actividad reglada tiene la ventaja de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y en cambio la discrecionalidad puede suponer un cierto grado de inseguridad o arbitrariedad cuando el planificador no tiene en cuenta criterios racionales de técnica y oportunidad[215].

Como señala SILVA[216], "La potestad administrativa del planeamiento urbanístico es, fundamentalmente, discrecional de manera que, con seguimiento del procedimiento establecido, que incluye una abierta participación ciudadana, la Administración configura el modelo territorial que servirá de marco a la vida de los administrados".

La potestad discrecional en el planeamiento es lo que la doctrina ha dado en llamar discrecionalidad técnica, lo que supone, en estos casos, que no se atribuye una libertad general de actuación, sino que se permite a la Administración planificadora para que realice una interpretación de carácter técnico de los elementos que influyen en la decisión a adoptar.

---

indiferentes al producirse con criterios extrajurídicos -sociológicos, ecológicos, históricos, artísticos, etc.-, lo que evidencia su clara discrecionalidad".

Hay quien ha llegado a sostener que la discrecionalidad no es más una manifestación de la "*crisis de la ley*". Por ejemplo, PÉREZ MORENO, A.: "Crisis de la participación administrativa". Ob. citada ut supra. Pág. 120 que dice: "Ni puede haber ley para todo lo que tenga que afrontar y decidir las Administraciones al realizar el compromiso de efectividad (…), ni todo el factum a tener en cuenta para la decisión administrativa puede ser previsto y ordenado en sus matices desde los preceptos legales".

[215] Recordar que el artículo 9.3 de la CE garantiza el principio de interdicción a la arbitrariedad de los poderes públicos. Sobre los criterios racionales de técnica y oportunidad como límites frente a la arbitrariedad señalar, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1990 –ARZ. 4170- señala: "Tiene declarado esta Sala -Sentencias entre otras, de 11 de julio y 30 de septiembre de 1987 (R. 6877 y 8277)- que en el planeamiento urbanístico procede distinguir una actividad jurídica o reglada, que viene sometida a normas formales y materiales de obligada observancia y acatamiento y una actividad de oportunidad técnica o discrecional, en la que se elige, entre varias alternativas, una determinada solución de modelo global y orgánico del territorio que se concreta, en relación con el uso del suelo, en la asignación de un destino de cada terreno, según el criterio técnico de los redactores del Plan, cuya discrecionalidad viene limitada por la congruencia de esas soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, siendo, por tanto, condición esencial para el éxito de un pretensión de nulidad del Plan o de alguna de sus determinaciones singularizadas la de que se constate la infracción de una norma legal -actividad reglada-, o se acredite disconformidad o incongruencia con los hechos determinantes de la decisión, de tal forma que la propuesta del demandante resulte más acorde con los criterios racionales de técnica y oportunidad que deben gobernar el planeamiento urbanístico discrecional. Resulta, por tanto, que cuando la decisión planificadora discrecional se concrete en una solución claramente incongruente con la realidad que es su presupuesto inexorable, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y, más concretamente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -artículo 9.3 de la Constitución-, que en lo que ahora nos importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y que se convierta ésta en causa de decisiones administrativas desprovistas de justificación fáctica alguna".

[216] Ver SILVA LÓPEZ, M.: "A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate". Revista Andaluza de Administración Pública. Número 78. Septiembre-diciembre. Sevilla, 2010. Pág. 112.

En los supuestos de discrecionalidad técnica se facilita bastante el control de la potestad discrecional, pues los hechos determinantes podrán demostrar que la solución adoptada por la Administración no era técnicamente la óptima[217].

Una manifestación de la potestad discrecional en el ámbito del planeamiento lo constituye el ejercicio del llamado *ius variandi* a la hora de redactar, modificar o revisar los instrumentos del planeamiento. Con esta facultad se permite a la Administración ejercitar las facultades legalmente atribuidas cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan necesario la modificación del planeamiento. Bien es verdad, que el *ius variandi* no resulta una facultad totalmente discrecional de la Administración pues cuenta con unos límites que se basan en los criterios y principios de proporcionalidad, oportunidad técnica y racionalidad urbanística[218].

Al mismo tiempo conviene no olvidar que las potestades del planeamiento están encaminadas y subordinadas a la consecución del interés público y como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1998 (citada por la STS de 24 de junio de 2015 –Recurso 3657/2013-), "La naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público, justifican plenamente el "ius variandi" que en ese ámbito se reconoce a la Administración. Este "ius variandi" reconocido a la Administración por la legislación urbanística, se justifica en las exigencias del interés público, actuando para ello discrecionalmente, no arbitrariamente, y siempre con observación de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución"[219].

---

[217] Sobre esta concreta cuestión hemos seguido a GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual básico de Derecho Administrativo.* Editorial Tecnos, Madrid, 2010. Pag. 64. Por cierto que la llamada discrecionalidad técnica ha sido últimamente abordada y hasta discutida por la doctrina, aunque en un ámbito distinto al urbanismo que nos ocupa (criterios de selección en la función pública). En efecto dos trabajos de los Profesores TR FERNANDEZ: "La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece" publicado en la RAP 2015, número 196; y SANCHEZ MORÓN, M.: "Sobre la discrecionalidad técnica y la sana crítica (Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. Sección 7ª, de 16 de diciembre de 2014, dictada en recurso de casación 3157/2013)", publicado en RAP 2015, número 197.

[218] Ver la STS de 21 de marzo de 1991 que señala: "Conviene tener en cuenta que la planificación es normación que, cuan partiendo de una situación presente, se proyecta hacia el futuro, previendo las demandas que puedan plantearse, lo que inevitablemente quiere contar con una potestad pública, esto es, con un poder capaz de producir innovaciones en todo aquello que el interés público exija, poder que se traduce en el ejercicio de "ius variandi" criterio que se complementa con el relativo a que el principio de vigencia indefinida de los Planes no puede entenderse en un sentido estático o de perpetuar la Ordenación, sino como garantía de estabilidad o permanencia, de forma que la Administración pueda ejercitar las facultades que legalmente tiene atribuidas cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan necesaria o adecuada la utilización del Plan anterior, principios que se hallan recogidos en los artículos 45 y 47 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, con el tope que a las facultades revisoras establecen los artículos 87 del citado Texto Refundido y 159 del Reglamento de Planeamiento".

[219] También tenemos la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2011 (recurso de casación nº 1294/2008): "….Son acertadas, pues, las consideraciones que se contienen en la sentencia del Tribunal a quo sobre la necesidad de que las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo en la que, de forma reiterada, queda señalado que las potestades de planeamiento

Esta última cuestión nos lleva de la mano a aborda las materias urbanísticas que son objeto de una potestad reglada. Significando que el resto de materias no señaladas serían objeto de una potestad discrecional.

El supuesto de potestad reglada por excelencia es sobre la materia de clasificación del suelo urbano por los PGOU. La Ley es clara al considerar como suelo urbano aquel que reúne una serie de características: formar parte de un núcleo de población existente o ser susceptible de incorporarse a él en ejecución del plan, y estar dotados, como mínimo, de los servicios urbanísticos de acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica de baja tensión, etc[220].

Así es reglado lo señalado en el RDLSRU/2015 estatal, concretamente en la redacción dada a su artículo 21.3 y 4 (que se ajusta in totum a la reforma que se hizo en su día del

---

urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación -sirvan de muestra las SSTS de 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003)-(FJ 7)".

[220] Ver el artículo 26 (Concepto de suelo urbano) del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Urbanismo de Cataluña que señala como suelo urbano: "a) Los terrenos que el planeamiento urbanístico incluye de manera expresa en esta clase de suelo porque, habiendo sido sometidos al proceso de integración en el tejido urbano, tiene todos los servicios urbanísticos básicos o bien son comprendidos en áreas consolidadas por la edificación de al menos dos terceras partes de su superficie edificable".

Es interesante ver la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección Quinta, de 19 de octubre de 2006, RC 3040/2003, que declara haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la de instancia que desestimó la pretensión dirigida a la clasificación de unos determinados terrenos como suelo urbano al no haber quedado determinado que los mismos se encuentren insertos en la malla urbana. El mayor interés de esta Sentencia de la Sala Tercera se encuentra, sin embargo, en la síntesis que contiene respecto a la jurisprudencia pronunciada en torno a la delimitación del concepto "inserción en la malla urbana". Así, tras la consignación de un numeroso conjunto de Sentencias en las que trata la cuestión también debatida en ésta, expone el Tribunal como la clasificación del suelo urbano exige no sólo que los terrenos estén dotados de acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, sino que también es preciso que tales dotaciones no sean ocasionalmente existentes sino que proporcionen de modo efectivo los correspondientes servicios y que el suelo se inserte en la malla urbana, esto es, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro y saneamiento que den uso a unos terrenos que, por lo demás, no pueden estar completamente desligados del entramado urbanístico ya existente.

Expuesto lo anterior, recuerda la Sentencia con especial detenimiento que el de "inserción en la malla urbana" es un concepto jurídico indeterminado integrado, como le es propio, por un núcleo fijo o "zona de certeza", una zona intermedia, de incertidumbre, o "halo del concepto" y, finalmente, una "zona de certeza negativa". Por ello, la jurisprudencia pronunciada ha de responder a un absoluto casuismo que podría, en principio, adornarla con una aparente imprecisión. No obstante, si deja claro que en ella el término "inserción" no es equivalente al de "inclusión". "Incluir -dice la Sala- es poner una cosa dentro de otra o dentro de sus límites, insertar es introducir una cosa más o menos profundamente, hasta el punto de que cabe que la inserción no pase de la mera adhesión. El concepto de "inserción en la malla urbana" no exige, así, que el suelo en cuestión esté incluido en esta malla, hasta el punto de estar todo él rodeado por ella; ni exige, por tanto, que todo su perímetro este rodeado por vías urbanas. Exige que la urbanización básica de la que debe estar dotado no dejen de existir vías perimetrales, bien en todo, bien en una parte del perímetro, aunque en éste último caso la vía no será urbanísticamente significativa para aquel suelo si sólo contacta con él de modo puntual". La malla urbana finaliza "allí donde no ha llegado de modo ordenado el proceso urbanizador que transforme el suelo dándole el aspecto, la imagen, que es propia de los asentamientos urbanos" (FJ 6º).

TRLS/2008 por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas –LRRR-), en el que se establece la definición de la actual situación básica del suelo urbanizado:

"3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación. b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstas por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por si mismo, su consideración como suelo urbanizado. c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto".

Es lo que viene a indicar también la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso de 16 de junio de 2015 (Recurso 2067/2013) cuando afirma "Hemos de señalar, en primer lugar, en línea con lo que reiteradamente tiene declarado la jurisprudencia, que en la clasificación de un suelo como urbano la Administración no efectúa una potestad discrecional, sino reglada, pues ha de definirlo en función de la realidad de los hechos, de manera que, en base a la situación fáctica que ofrece la realidad en el momento de planificar, debe asignar el carácter de urbanos a todos aquellos terrenos en los que concurran de hecho las circunstancias determinadas al efecto en la normativa urbanística (SSTS de 18 de mayo de 1992, 22 de marzo y 3 de mayo de 1995 y 7 de diciembre de 1999, así como en la más reciente de 8 de noviembre de 2011, dictada esta última en el recurso de casación 1053/2008)".

Otro supuesto reglado es la clasificación del suelo no urbanizable incompatible con el proceso urbanizador. La ley establece una serie de criterios y razones por las que determinados terrenos se preserven del proceso urbanizador: terrenos con valores naturales, ambientales, forestales paisajísticos, etc. cuyas condiciones a proteger puedan incluso estar reconocidas en leyes sectoriales[221].

[221] Señala la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 5ª, de 3 de julio de 2007, RC 3865/2003, analiza un relevante caso de reclasificación como urbanos o urbanizables de suelos que antes estaban clasificados

Lo mismo cabe decir del suelo urbanizable como categoría residual cuando no reúne la condición de urbano y no urbanizable. Teniendo en cuenta que los suelos urbanizables son terrenos que forman los sectores que el Plan los tiene preparados en función de las necesidades y previsiones del desarrollo urbanístico municipal. Lógicamente si ese desarrollo no está previsto en el corto o medio plazo, lo normal es que dicho suelo urbanizable tenga la categoría de urbanizable no sectorizado. No cabe, pues, que la administración considere a ese suelo urbano o no urbanizable y, además, urbanizable sectorizado.

Otros elementos inmodificables por el planificador serían las zonas declaradas en su día en el Planeamiento anterior como verdes o espacios libres. Existe el principio de intangibilidad por el cual una vez ha sido declarado una zona verde o espacio libre no cabe su modificación en un posterior plan.

Otro criterio reglado que obliga al planificador es el fijar los usos y calificaciones de los suelos conforme a la estrategia y coherencia de los Planes. Asimismo, también existen una serie de leyes sectoriales -patrimonio histórico, ruido, medio ambiente, etc.- cuyos criterios no dejan al planificador margen discrecional. Son normas de obligado cumplimiento para el planificador[222].

---

como no urbanizables protegidos. La Sala declara que no hay discrecionalidad y sí, más bien, aplicación reglada de conceptos jurídicos indeterminados, en la decisión por la que un determinado suelo es clasificado, o no, como no urbanizable protegido, con la consecuencia de que "si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que se decide incluir esos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que justifican una decisión que, como esta posterior, contraviene una anterior es una cuestión no regida por su discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi); ni lo está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad del planeamiento. Por ende, como una consecuencia más, es a la Administración que toma esta decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación; la carga de probar que si existían las razones hábiles para adoptar dicha decisión. O lo que es igual: no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que tales razones existen" (FJ. 10º). Puntualiza, en este sentido, la Sala que la Memoria debe expresar las razones suficientes para poder percibir que los suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos deben recibir ahora otra clasificación, "y que han de recibirla, precisamente, porque los valores antes tomados en consideración, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquéllos ámbitos, por causas jurídicamente atendibles, aptas para poder prevalecer en ese momento y en ese lugar sobre los repetidos valores" (FJ 11.º).

[222] Debo significar que el Tribunal Supremo, hasta fechas relativamente recientes, sólo había considerado al suelo urbano como concepto reglado, considerando a los suelos no urbanizables y urbanizables como conceptos discrecionales "pues los cambios de modelo o de política urbanística autorizan al Plan para alterar estas clasificaciones, pues, repetimos, sólo al suelo urbano se impone al planificador"(STS 11 de abril de 2001-Arz. 3674). Empero, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 5ª de 7 de junio de 2010, RC 909/2005, anula un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal aprobado por la Xunta de Galicia para la implantación de una plataforma logística-industrial (PLISAN) sobre 400 hectáreas de suelo. Entre otros motivos por considerar que la ordenación establecida en el Proyecto Sectorial es incompatible con la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección atribuida por el planeamiento general municipal preexistente a una franja de terreno incluida dentro de su delimitación (artículo 9.1 Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones). Dicha

En un principio el componente discrecional en la elaboración del planeamiento no sería del todo revisable porque de lo contrario se entraría en razones de oportunidad o extrajurídicos.

Pero esto no es así, pues existen mecanismos para revisar judicialmente la *"discrecionalidad técnica"* del planeamiento. Por lo pronto, en toda potestad administrativa existen unos elementos reglados susceptibles de ser controlados vía judicial (por ejemplo, y según vimos el órgano competente para ejercer la potestad de planeamiento, el cumplimientos de todos los trámites en el procedimiento de aprobación/revisión de los planes, la congruencia y la proporcionalidad de la solución elegida por el planificador entre las alternativa so pena en incurrir en arbitrariedad cuya posibilidad de interdicción está garantizada por el artículo 9.3 de la CE, desviación de poder, etc.).

Otro medio de control de la actividad planificadora discrecional es a través de la aplicación de los principios generales del derecho, entre otros el de congruencia del planeamiento, armonía del ordenamiento jurídico e igualdad.

Y, finalmente a través de la aplicación de los llamados hechos determinantes. Un ejemplo de ello sería el supuesto plausible en el que la Administración toma la decisión discrecional de declarar una zona como paraje natural para la protección de determinadas especies, con las restricciones urbanísticas que ello conlleva. Pues bien, el particular afectado por tal clasificación puede impugnarla si justifica y demuestra la no existencia del hecho que ha determinado que dicha zona sea clasificada (en este caso que en la zona no existen las especies que se tratan de proteger)[223].

---

clasificación responde a un criterio reglado, de manera que la Administración autora del planeamiento urbanístico no puede ignorar la concurrencia de circunstancias que determinen la sujeción de los terrenos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbanística. Tampoco cabe que esa transformación urbanística y el correspondiente cambio de clasificación le vengan dados o impuestos a los autores del planeamiento urbanístico por un instrumento sectorial no urbanístico, pues también éste debe observar aquellos preceptos de la legislación estatal".

[223] Sobre esta cuestión, ver la STS de 15 de marzo de 1993 -Arz. 2523- que señala: "Así las cosas, importa recordar que el "genio expansivo" del Estado de Derecho ha dado lugar al alumbramiento de un conjunto de técnicas que permiten que el control jurisdiccional de la Administración, tan ampliamente dibujado por el artículo 106.1 de la Constitución, se extienda incluso a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas. Nuestra jurisprudencia ha venido acogiendo los logros doctrinales al respecto: a) En primer lugar, a través del control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad: los hechos son tal como la realidad los exterioriza. No le es dado a la Administración inventarlos o desfigurarlos aunque tenga facultades discrecionales para su valoración. b) Y, en segundo lugar, mediante la contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del Derecho que son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxigeno que respiran las normas. Tales principios -artículo 1º, 4 del Título Preliminar del Código Civil- informan todo el ordenamiento jurídico y por tanto también la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional de donde deriva que la actuación de esta potestad ha de ajustarse a las exigencias de aquellos -la Administración no está sometida solo a la Ley sino también al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución).

Claro es que esta doctrina es plenamente aplicable a los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento. Por ello, la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, en primer término, a la verificación de la realidad de los hechos para, en segundo lugar, valorar si la decisión

La importancia de establecer la distinción entre potestades regladas y potestades discrecionales de la Administración planificadora se debe a que los ciudadanos sólo pueden participar sobre aquellas materias sobre las que la Administración tiene potestades discrecionales. En efecto, y según hemos visto, las potestades regladas son indisponibles por la Administración resultado de que las mismas están enteramente reguladas por el ordenamiento sin resquicio ni margen de libertad.

Siguiendo aquí a los profesores GARCIA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ[224], hay que indicar que en la participación ciudadana dentro del ámbito de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico no se busca las aportaciones de decisiones "justas" frente a posibles decisiones "injustas" de las administraciones -que si se han de buscar necesariamente en el ámbito de la actividad reglada- sino si se cumple el rol de precisar lo "oportuno" frente a lo "inoportuno", en función de su actuación frente a las demandas sociales y su aceptación por el cuerpo social.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 29 de abril de 2011 (Sección 5ª, recurso número 1755/2007) señala sobre este particular que:

"A diferencia de lo que acontece en el control de legalidad sobre potestades regladas (por todas, Sentencia de 27 de diciembre de 2005 (Casación 4875/2002) en el control de la denominada discrecionalidad técnica del planificador urbanístico el Derecho no siempre proporciona al Tribunal todos los datos necesarios para sustituir el acto administrativo por el jurisdiccional, por lo que, en dicha medida, la actividad discrecional no resulta enteramente enjuiciable jurisdiccionalmente. Los Tribunales de este orden jurisdiccional deben examinar la existencia de una contradicción con lo dispuesto en las leyes o reglamentos urbanísticos, una desviación de poder o arbitrariedad, irracional o injusta distribución de beneficios y cargas de la solución propuesta por el Plan, pero en lo demás goza el planificador de libertad para elegir la forma en que el territorio ha de quedar ordenado. Cuando en la actividad discrecional

---

planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquellos, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto o una desviación injustificada de los criterios generales del plan, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -artículo 9.3 de la Constitución- que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas. Existe a este respecto una frondosa jurisprudencia -SS de 22 de Septiembre y 15 de Diciembre de 1986 (RJ 1986, 6078 y RJ 1987, 1139), 19 de Mayo y 21 de Diciembre de 1987 (RJ 1987, 6877 y 9687), 18 de julio de 1988 (RJ 1988, 5914), 23 de Enero y 17 de Junio de 1989 (RJ 1989, 423 y 4732), 20 de Marzo y 22 de Diciembre de 1990 (RJ 1990, 2246 y 10183), 11 de Febrero, 27 de Marzo y 2 de Abril de 1991 (RJ 1991, 784, 2226 y 3278), 20 de Enero, 17 de Marzo y 14 de Abril, 12 de Mayo y 8 de Junio de 1992 (RJ, 1992, 715, 2226, 4146 y 5148), etc.

Más concretamente ha de señalarse que de la racionalidad en la actuación administrativa una necesidad de coherencia en el desarrollo de los criterios de planificación –Sentencia 8 de Octubre de 1990 (RJ)- pues, siendo presumible que las reglas generales del plan obedecen a un designio racional, apartarse de él supone una incoherencia si tal desviación no aparece respaldada por una justificación suficiente –Sentencia de 20 de Marzo de 1990 (RJ 1990 -2246-)".

[224] Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo II*. Op. citada ut supra. Pág. 89.

resultan posibles varias soluciones todas igualmente lícitas y justas -y por tanto indiferentes al Derecho- entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. Así lo tiene declarado la Sentencia de esta Sala de 19 de diciembre de 2002 (Casación 1675/1999) invocada por la Administración recurrente. Todo ello sin perjuicio de las evidentes excepciones, que no se dan en este caso, en las que como resultado del proceso de coherencia de la decisión administrativa pueda imponer una única solución; solución ésta que implicaría, al ser única, la desaparición de la discrecionalidad" (FJ 7º)[225].

Es en esa actividad discrecional, en donde resultan posibles varias soluciones todas igualmente lícitas y justas -y por tanto indiferentes para el Derecho-, es donde tiene cabida la participación del ciudadano. Sobre ese núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la actividad administrativa por la judicial, es donde el ciudadano tiene la posibilidad de ser participe en la toma de decisiones por la Administración, en materia urbanística que nos ocupa.

5.-TIPOLOGIA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSICA

La ordenación del territorio y el urbanismo abordan dos materias diferentes aunque conexas. Según GIFREU[226], mientras que la ordenación del territorio "persigue la estructuración en mayúsculas del territorio, establecer las grandes infraestructuras, distribuir los asentamientos y las actividades productivas y coordinar las acciones de proyección territorial de los distintos poderes públicos" en la ordenación urbanística, la misma autora señala que "determina los usos del suelo, distinguiendo entre lucrativos –que generan aprovechamiento urbanístico- y los no lucrativos –los sistemas urbanísticos generales y locales- y configura el conjunto de derechos y deberes de los propietarios".

Por tanto, la primera summa divissio que es obligatorio hacer es la que existe entre los planes territoriales y los planes de urbanismo.

Como ya sabemos, prácticamente la totalidad de las Comunidades autónomas (a excepción de Ceuta y Melilla que se siguen regulando por textos anteriores estatales) se

[225] Por cierto, esta Sentencia figura comentada en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., MIR PUIGPELAT, O., PEÑALVER I CABRÉ, A. y TORNOS MÁS, J.: "II. Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa". Revista de Administración Pública (RAP). Septiembre-diciembre 2011. Pág. 299.

[226] Ver GIFREU FONT, J.: "El Planeamiento urbanístico". Dentro del libro AAVV *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*. (Dirigidos por el Profesor Dr. Joan M. Trayter). Editorial Thomson- Aranzadi. Pamplona, 2005. Pág. 165. Los Planes territoriales tienen por misión ofrecer unas directrices y objetivos básicos de la ordenación territorial. En cambio, los Planes urbanísticos hacen referencia al desarrollo de las ciudades y sus zonas de influencia bajo las líneas que marcan los Planes territoriales. Ver también a LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho Urbanístico.* Editorial Marcial Pons. Madrid, 2007. Quien señala:"la función pública específicamente denominada ordenación del territorio se orienta a la coordinación del planeamiento urbanístico municipal y de las funciones sectoriales con relevancia territorial".

han dotado de cuerpos, más o menos completos, de leyes de ordenación del territorio y urbanismo[227].

Algunas de las CCAA regulan ambas materias -ordenación del territorio y urbanismo- en una única ley, al mismo tiempo que otras han preferido regularlas en texto diferentes. Ello sin perjuicio de que además se haya querido completar la regulación de la materia con sus correspondientes reglamentos de desarrollo (por ejemplo, Aragón, Cataluña, Extremadura, etc.).

En cuanto a la tipología de los distintos planes territoriales y urbanísticos no podemos entrar en cada normativa autonómica, por la sencilla razón de que cada una de ellas ordena con arreglo a criterios propios los instrumentos de ordenación territorial y urbanística[228].

[227] A nivel competencial, como ya sabemos, las Comunidades autónomas tienen la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148 1.3º CE) y compartida con el Estado en materia de medio ambiente (artículo 149 1.23º CE). Este cuadro competencial quedó definitivamente restablecido a raíz de las decisivas Sentencias 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001 de 11 de julio, del Tribunal Constitucional quien estimuló a las Comunidades autónomas a regular pormenorizadamente sobre ordenación territorial y urbanística quedando la actual Ley de Suelo estatal como una normativa básica, a nivel de principios que luego habrá que ir perfilando y detallando en dicha normativa urbanística. Es importante recordar a este respecto el comentario que hizo LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho Urbanístico.* Obra citada ut supra, Pág. 45: "Tras conocerse la Sentencia 61/1997, algunas Comunidades Autónomas no ya con celeridad sino con auténtica urgencia, a fin de reparar el maltrecho ordenamiento urbanístico. En este línea de urgencia se dieron dos modalidades de reacción en el mismo año 1997: la primera, seguida en Cantabria, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, consistió en asumir globalmente por ley autonómica todos los contenidos normativos (básicos o supletorios) del Texto Refundido de 1992 por el Tribunal Constitucional había anulado por falta de competencia del Estado; la segunda aplicada al País Vasco, Castilla-León, Madrid y Navarra se limitó a establecer normas que llenaran las lagunas de la legislación básica estatal en los extremos anulados por el Tribunal Constitucional. Se trata, al igual que las anteriores leyes autonómicas, de normas ya derogadas por otras más modernas".

[228] En efecto, si tomamos como referencia dos textos recientes podemos comprobar cómo ambos ordenan los instrumentos territoriales de manera diferente. Así, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana regula los instrumentos territoriales con arreglo a la división siguiente: Sección I (Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana): artículo 15 indica que la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es el instrumento marco de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunidad Valenciana y tiene como finalidad la consecución de un territorio integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico. Sección II (Los Planes de Acción Territorial): artículo 16 que son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Sección III (Las Actuaciones Territoriales Estratégicas): artículo 17 tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consejo, y que por su interés general requieran un procedimiento de tramitación específico y acelerado.

Otro texto normativo de reciente aparición es la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia que clasifica los instrumentos ordinarios de ordenación del territorio en: a) Directrices de Ordenación Territorial, b) Planes de Ordenación Territorial, y c) Programas de Actuación Territorial.

Por su claridad y simplificación nos parece que la tipología de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que más se ajusta al común de las leyes autonómicas en la materia, y por lo mismo la que

Con todo, y haciendo un esfuerzo de síntesis de los diferentes ordenamientos jurídicos, podemos llegar a la conclusión de que si es posible, en cambio, establecer un común denominador de los tipos de planes territoriales y urbanísticos.

Así tenemos, de un lado, los planes territoriales que, con distintas denominaciones, se suelen dividir en: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales y Proyectos de Interés Regional.

Las Directrices de Ordenación Territorial son las destinadas a formular el conjunto de determinaciones que regulen los procesos de ocupación para las infraestructuras energéticas renovables, distribución equilibrada de emplazamientos de alcance regional, coordinación de las políticas sectoriales en la utilización del suelo, coordinación de la acción conjunta de varias Administraciones, etc.

Por su parte los Planes Territoriales tienen por objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrolla las Directrices de Ordenación Territorial no pudiendo tener un ámbito territorial inferior al municipal.

Y, finalmente, los Proyectos de Interés Regional son instrumentos de ordenación del territorio que diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución las obras precisas para la implantación y realización de usos o actividades, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo siempre que no exista incompatibilidad con la protección que, en su caso, le otorgue la legislación sectorial.

En lo tocante a los instrumentos de ordenación urbanística encontramos que, en la legislación autonómica sobre la materia, existen unos tipos de planes de urbanismo que son comunes. Esos tipos de planes urbanísticos son: los Planes Generales de Ordenación Municipal (en adelante PGOU), los Planes Parciales, los Planes Especiales, los Catálogos de Bienes Protegidos y, finalmente, los Estudios de Detalle.

Los PGOU vienen a definir la ordenación urbanística en lo que se refiere a la totalidad del correspondiente término municipal, distinguiendo la ordenación estructural y la detallada, y organizan la gestión de su ejecución.

En cuanto a los Planes Parciales, su función es definir y, en su caso, complementar o mejorar la ordenación detallada correspondiente a sectores completos de suelo urbanizable[229].

---

nos sirve de pauta en la explicación, es la que describe la ley 15/2001 de Suelo y Ordenación Territorial (modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre) de Extremadura.

[229] En la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalidad, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana se rompe con la tradición clásica de dividir los tipos de planes urbanísticos al uso y como aún se encuentran en la mayoría de los textos. En efecto, el artículo 14.2 de la indicada Ley divide los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial -en una primera aproximación puede verse como aquí se mezcla lo urbanístico con lo territorial- en el ámbito municipal los siguientes:

La formulación y tramitación de los Planes Parciales requiere la vigencia previa del PGOU que deban desarrollar y, en su caso, complementar o mejorar.

Por lo que se refiere a los Planes Especiales complementan, por encomienda de los PGOU y para ámbitos delimitados por éste, la ordenación detallada en áreas de suelo urbano para cualquiera de las dos finalidades siguientes: 1ª.-La realización, en áreas integradas, de operaciones de renovación urbana dirigidas a moderar densidades, reequipar espacios urbanos, modernizar su destino urbanístico o mejorar su calidad urbana o su cohesión territorial o social. 2ª.-La definición de áreas de rehabilitación preferente, preservando en todo caso el patrimonio histórico de interés.

Los Catálogos de Bienes Protegidos, tiene por misión el identificar y regular la conservación, rehabilitación y protección de los bienes inmuebles y los espacios considerados de interés artístico, paleontología, arqueológico, etnológico, arquitectónico o botánico, y los conceptuados bien como determinantes o integrantes de un ambiente característico o tradicional, bien como representativos del acervo cultural común o por razones paisajísticas.

Finalmente, en lo que se refiere a los llamados Estudios de Detalle tienen por finalidad el establecer o reajustar -para manzanas o unidades urbanas completas y equivalentes- las siguientes determinaciones: 1ª.-Alienaciones y Rasantes. 2ª.-Volumen. 3ª.-El viario o cualquier otro suelo dotacional que demanden las anteriores determinaciones.

6.-CONTENIDO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Una vez hemos tenido oportunidad de conocer los distintos tipos de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, ahora es el momento de abordar el contenido de tales instrumentos.

En efecto, cuando nos referimos al contenido de los indicados instrumentos estamos señalando a los documentos que conforman los mencionados tipos de Planes de ordenación territorial y urbanística.

A los efectos de nuestro estudio, la importancia de conocer el contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estriba en que los documentos de que forman parte son aquellos que serán exhibidos, en el trámite de información pública, en los procesos de elaboración y aprobación.

En cuanto a las Directrices de Ordenación Territorial no vamos a extendernos en demasía, pues en puridad no pueden ser vistas en sí mismas como un documento, sino como un documento situado en la cúspide de un proceso formado e integrado por todos los documentos de ordenación territorial: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales y Proyectos de Interés Regional.

---

a) Plan General estructural; b) En desarrollo del Plan General estructural, la ordenación pormenorizada se concreta en los siguientes instrumentos: 1º) El Plan de ordenación pormenorizada, 2º) Los Planes de reforma interior, 3º) Los Planes parciales y 4º) Los Estudios de detalle.

En cambio, si es de interés recoger los documentos que integran los Planes Territoriales. Por lo pronto estos Planes Territoriales (en adelante PT) contienen una serie de determinaciones que han de respetar las previsiones de las Directrices de Ordenación Territorial y, a su vez, han de ser respetadas por el ordenamiento urbanístico.

Estos PT definirán los criterios básicos de infraestructuras vertebradoras y ambientales, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, mejora del medio ambiente y recursos naturales, y patrimonio histórico-cultural, definición de normas a las que habrán de ajustarse los planes urbanísticos, etc.

Suelen contener determinaciones muy generales a modo de cajón de sastre pero que, como hemos dicho y a los efectos que aquí nos interesan, vinculan al ordenamiento urbanístico.

Los Planes Territoriales formalizarán aquellas determinaciones con una serie de documentos. Así, una Memoria de análisis y diagnóstico referida a las indicadas determinaciones, una Memoria justificativa de la ordenación propuesta y de sus alternativas, definiendo objetivos, criterios de acuerdo con las indicadas determinaciones, una Memoria económica, estimando y ordenando la programación de las acciones planificadas conforme a los agentes intervinientes y sus respectivas previsiones presupuestarias, un Régimen normativo conforme al desarrollo de las indicadas determinaciones, una Evaluación del impacto de las determinaciones en relación con las Directrices de Ordenación Territorial y, finalmente, una Documentación gráfica comprensiva del diagnóstico y de las propuestas, a escala adecuada para la correcta lectura y difusión de su contenido.

Los Proyectos de Interés Regional (en adelante PIR) son proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras de infraestructuras de cualquier tipo (comprendiendo construcciones e instalaciones complementarias) destinadas a comunicaciones terrestres y aéreas; telecomunicaciones; la ejecución de planes y obras hidrológicos; la producción, transformación, almacenamiento y distribución de gas, tratamiento de aguas, residuos, etc.

Los PIR también tendrán por objeto las obras, construcciones e instalaciones, incluida la urbanización complementaria, etc. que sean precisas para la ejecución de la política de programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; establecimientos educativos, ocio, salud, dotaciones y equipamientos en general, etc.

Asimismo ordenarán los proyectos relativos a instalaciones para el desarrollo de actividades industriales terciarias, que tengan por objeto la producción, comunicación de bienes y servicios, etc.

Y, finalmente, los PIR podrán contener previsiones relativas a obras y servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre las Administraciones

públicas o precisas, en todo caso, para el cumplimiento de tareas comunes o de competencias concurrentes, compartidas y complementarias.

Los PIR comprenderán los documentos necesarios, incluidos los oportunos planos, que formalicen con claridad la datos tales como la justificación del interés del Proyecto, utilidad pública o interés social de su objeto, localización de las obras a realizar, características de los terrenos, Administración pública y/o entidad o persona promotora del Proyecto, Memoria justificativa y características técnicas del Proyecto, Plazo de inicio y terminación de las obras así como sus fases de ejecución, Estudio económico-financiero de la viabilidad del Proyecto y consignación de la partida correspondiente en el capítulo de gastos del presupuesto, determinación de la forma de gestión a emplear para la ejecución, informes geotécnicos y estudios de impacto ambiental, conformidad o no con la ordenación urbanística en vigor a los terrenos comprendidos en el Proyecto, en punto a la clasificación y calificación del suelo, obligaciones del promotor, garantías en las formas admitidas en Derecho para asegurar el cumplimiento de la obligaciones, etc.

Entramos ahora de lleno a abordar el contenido de los instrumentos urbanísticos.

Las determinaciones de los PGOU suelen consignarse en los siguientes documentos: Memoria y estudios complementarios. Planos de información. Planos de ordenación. Las normas urbanísticas. Los Programas de actuación. Y el Estudio Económico y Financiero.

En cuanto al primero de los documentos, la Memoria y estudios complementarios, contendrá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo[230].

[230] En concreto la Memoria habrá de referirse a los siguientes extremos: a) Justificar la conveniencia y la oportunidad de la elaboración del PGOU; b) Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los siguientes: -Planeamiento vigente con anterioridad, -Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras, -Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros, -Usos a que el terreno esté destinado, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo, -La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, -Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos existentes en el Plan, -Análisis de la posible incidencia de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y de la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan, -Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución. –Obras programadas así como políticas de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano previstas en otros Planes y que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento. c) Objetivos y criterios de la ordenación del territorio. d) Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas. e) Justificación del modelo de desarrollo y descripción de la ordenación propuesta. f) Justificación razonada del sistema de ponderación empleado para la elección de los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio. g)

Los Planos de información habrán de ser redactados a escala adecuada y reflejarán la situación del territorio a que se refieran en orden a sus características naturales y usos del suelo, con especial mención de los aprovechamientos agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, extractivos y otros; infraestructura y servicios existentes, con indicación de su estado, capacidad y grado de utilización; y expresión del suelo ocupado por la edificación. Asimismo habrán de formularse, a escala adecuada, los Planes que sean precisos para expresar pormenorizadamente el estado actual del suelo urbano en cuanto a su perímetro y a las características de las obras de urbanización y de las edificaciones existentes.

Los Planos de ordenación comprenderán tres ámbitos distintos: para todo el territorio comprendido en el Plan, para el suelo urbano, para el suelo urbanizable programado y para el suelo no urbanizable[231].

Señalamiento del límite temporal de sus previsiones y circunstancias en que han de producirse las correspondientes revisiones.

[231] Los Planos de ordenación para todo el territorio comprendido en el Plan y a escala conveniente consistirán en: -Plano de clasificación del suelo, con expresión de las superficies asignadas para cada uno de los tipos y categorías del mismo. –Plano de estructura orgánica del territorio, con señalamiento de los sistemas generales.-Plano o planos de usos globales previstos para los distintos tipos y categorías de suelo. Para el suelo urbano, los planos (redactados a escala mínima 1:2.000) contendrán las siguientes determinaciones: -Delimitación de su perímetro o perímetros según que existan uno o varios núcleos urbanos en el ámbito territorial del Plan. –Señalamiento de aquellas áreas en las que prevean operaciones de reforma interior, que requieran la formulación de un Plan especial de ese carácter, para dichas áreas del PGOU deberá fijar explícitamente los objetivos que la reforma se propone y, al menos, los usos e intensidades de los mismos que habrán de resultar de la reforma prevista. –Asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas. –Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como de las zonas deportivas, de expansión y recreo también públicos. El Plan deberá puntualizar el carácter público o privado de la titularidad de cada una de las zonas deportivas, de recreo y expansión, diferenciándolas, en todo caso, de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos. –Emplazamiento reservado para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población. –Trazado y características de la red viaria, con clasificación de la misma en función del tráfico previsto y señalamiento de alienaciones y rasantes referido a la totalidad o parte de ese suelo, precisando en todo caso la anchura de los viales o definiendo el criterio para su fijación. –Previsión de aparcamientos públicos, justificando la elección de su emplazamiento en relación con la planificación adecuada del transporte público y demás condiciones urbanísticas. –Reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos o construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación de la edificación y de su entorno. –Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, y de aquellos otros servicios que pueda prever además el Plan. En cuanto al ámbito del suelo urbanizable programado: -Plano de situación a escala adecuada. –Planos (redactados a escala mínima 1:5.000) referidos a delimitación de esta categoría de suelo, expresando el carácter excluyente, alternativo o compatible de los usos asignados en cada área y señalamiento de los usos que sean incompatibles dentro de cada área con la estructura general de la ordenación urbanística y con el modelo territorial propuesto por el propio Plan, o que sean incompatibles con los usos asignados al suelo urbano, urbanizables programado o no urbanizable. En lo tocante al ámbito del suelo no urbanizable, el plano de situación a escala conveniente, con expresión de las áreas de especial protección.

El cuarto documento del PGOU es el que contiene las normas urbanísticas. En suelo urbano, las normas urbanísticas tienen el carácter de ordenanzas de la edificación y uso del suelo y contendrán la reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno.

En suelo urbanizable programado estas normas urbanísticas, además de regular el régimen general de cada uno de los distintos usos del suelo y la edificación, establecerán las características de los sistemas generales incluidos en esta categoría de suelos y las exigencias mínimas -en materia de servicios e infraestructuras- a que se ha de ajustar el desarrollo de los Planes Parciales o, en su caso, los Planes Especiales.

En suelo urbanizable no programado, las normas urbanísticas establecerán el régimen de uso del suelo conteniendo la delimitación de esta categoría de suelo, expresando el carácter excluyente, alternativo o compatible con los usos asignados al suelo urbano, urbanizable programado o no urbanizable.

Las normas urbanísticas reflejarán, en suelo no urbanizable, las determinaciones que se refieren a los suelos destinados a flora, fauna, agua, yacimientos arqueológicos, etc.

El quinto documento del PGOU es el Programa de actuación. Este documento establecerá los objetivos, directrices y estrategias de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en el ámbito del PGOU.

Asimismo el Programa de actuación contendrá las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales y marcará las dos etapas cuatrienales en que han de desarrollarse las determinaciones en el suelo urbanizable programado.

El Programa de actuación contendrá los plazos a que han de ajustarse las actuaciones previstas, en su caso, para completar la urbanización en suelo urbano o para realizar operaciones de reforma interior en este tipo de suelo.

El último documento del PGOU es el Estudio Económico y Financiero que consiste en la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio y a la implantación de los servicios, incluidos ambos en los programas cuatrienales correspondientes al suelo urbanizable programado.

También contendrá la misma evaluación económica en las actuaciones que se hayan programado para el suelo urbano.

El Estudio Económico y Financiero se encargará de determinar el carácter público y/o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del PGOU, expresadas en los párrafos anteriores, con suficiente especificación de las obras y servicios que se atribuyen al sector público y privado e indicación, en el primer caso, de los organismos o entidades públicas que asumen el importe de la inversión.

Una vez vistos los documentos que forman parte del PGOU, ahora abordamos los documentos que contienen las determinaciones de los Planes Parciales.

Las determinaciones de los Planes Parciales se reflejarán en los siguientes documentos: Memoria justificativa de la ordenación y de sus determinaciones, Planos de información, Planos de proyecto, Ordenanzas reguladoras, Plan por etapas, Estudio Económico Financiero, y Anexos.

En cuanto a la Memoria justificativa de la ordenación y sus determinaciones se trata de un documento que habrá de justificar la adecuación de la ordenación a las directrices del planeamiento de rango superior que desarrolle, demostrando su coherencia interna, la correlación entre la información y los objetivos del Plan con la ordenación propuesta, así como las posibilidades de llevar a la práctica sus previsiones dentro de las etapas establecidas para su ejecución[232].

En cuanto a los Planes de información, se trata de información urbanística de carácter gráfico y reflejará la situación y calificación de los terrenos en el planeamiento de rango superior que desarrolla el Plan Parcial, así como el estado de los mismos en cuanto a su morfología, construcciones, vegetación y usos existentes y estructura de la propiedad del suelo[233].

[232] La Memoria de los Planes Parciales se referirá a los siguientes extremos: a) Justificación de la procedencia de su formulación en relación con el programa del Plan General o del Plan por etapas del programa de actuación urbanística que desarrollen, o de su conveniencia y oportunidad si desarrollan las determinaciones contenidas en una norma subsidiaria de planeamiento; b) Información urbanística, incluyendo los estudios que sean necesarios, que deberá considerar todos los aspectos que puedan condicionar la estructura urbanística del territorio y en todo caso los siguientes: 1.-Características naturales del territorio, como geológicas, geotécnicas, topográficas y otras. 2.-Usos, edificaciones e infraestructuras existentes. 3.-Estudio de la estructura de la propiedad del suelo; c) Objetivos y criterios de la ordenación del territorio en función de las determinaciones del Plan General, de la información urbanística verificada y de los estudios complementarios realizados; d) Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas que pudieran plantearse por la extensión y entidad del Plan y justificación de la que resultase elegida. Habrá de acreditarse que la solución propuesta constituye una unidad funcional perfectamente conectada con las áreas colindantes mediante la adecuada relación con su estructura urbana.
Como anexo a la Memoria se incluirá una síntesis de la misma, acompañada de cuadros de características sobre superficies, módulos, usos cuantificados, edificabilidades y volúmenes y demás aspectos relevantes.

[233] En función de los objetivos señalados, se diferencian dos tipos de información gráfica: a) Información urbanística sobre la situación y calificación de los terrenos en el planeamiento de rango superior, expresada en los siguientes planos, que se redactarán a las escalas utilizadas en este: -De situación en relación con la estructura orgánica correspondiente del PGOU o normas subsidiarias que desarrolle el Plan Parcial. –De ordenación establecida en el PGOU, programa de actuación urbanística o normas subsidiarias para el ámbito territorial incluido en el Plan Parcial y su entorno. b) Información sobre el estado de los terrenos en los siguientes planos, redactados, como mínimo, a escala 1: 2.000: -Topográfico, con curvas de nivel de metro en metro, que deberá ser acompañado por los planos hipsométrico y clinométrico cuando éstos sean precisos para una mejor interpretación de aquel. –Catastral. –De edificaciones, usos, infraestructuras y vegetación existentes.

Por su parte, los Planos de proyecto se redactarán a unas determinadas escalas (de 1:2.000 a 1:5.000) y recogerán las determinaciones que hemos visto de los Planes Parciales[234].

En cuanto a las Ordenanzas reguladoras significar que reglamentarán el uso de los terrenos y de la edificación pública y privada y contemplarán, como mínimo, los siguientes apartados: a) Generalidades y terminología de conceptos; b) Régimen urbanístico del suelo, con referencia a: -Calificación del suelo, con expresión detallada de sus usos pormenorizados. –Estudio de Detalle. –Parcelaciones. –Proyectos de urbanización. c) Normas de edificación, con referencia a: -Condiciones técnicas de las obras en relación con las vías públicas. –Condiciones comunes a todas las zonas en cuanto a edificación, volumen y uso, con expresión de los permitidos, prohibidos y obligados, señalando para éstos últimos la proporción mínima exigida de higiene y estéticas, debiendo tenerse en cuenta la adaptación en lo básico al ambiente en que estuvieren situadas. –Normas particulares de cada zona.

Otro documento perteneciente a los Planes Parciales es el llamado Plan de etapas. Este documento se redactará como documento separado del Estudio Económico-Financiero, y describirá detalladamente el reflejado en el correspondiente plano de documentación gráfica.

Si el Plan Parcial contiene la delimitación de polígonos, el Plan de etapas determinará el orden de prioridades para su ejecución y señalará el sistema o sistemas de actuación aplicable a cada polígono.

En la formulación del Plan de etapas se entenderá a que la previsión de creación y utilización de suelo urbanizado para la edificación vaya acompañada de la creación de las correspondientes dotaciones.

El Plan de etapas podrá establecer, si fuera conveniente, dos o más alternativas en cuanto a la realización en el tiempo de las determinaciones del Plan Parcial, expresando en tales supuestos las circunstancias que justifiquen la elección de una u otra alternativa.

El Estudio Económico-Financiero del Plan Parcial contiene los documentos precisos para justificar el coste de las obras de urbanización y de implantación de los servicios.

[234] El Plan Parcial contendrá, al menos, los siguientes planos de proyectos: -Zonificación, con asignación de usos pormenorizados, sistemas de espacios libres y zonas verdes y especificación de la situación de todas las reservas de suelo para dotaciones, en relación con las demás áreas del propio Plan Parcial y en especial con la red viaria, incluida la de peatones. –Red viaria, definiendo de forma suficiente sus perfiles longitudinales y transversales. –Esquema de las redes de abastecimiento de agua, riego e hidrantes contra incendios, alcantarillado, distribución de energía eléctrica, y alumbrado público. –Delimitación de polígonos de actuación, en su caso.
El Plan Parcial incluirá además todos aquellos planos que se consideren necesarios para su mejor definición. Asimismo, todos los planos de proyecto que contengan representación en planta se realizarán sobre el plano topográfico, y contendrán la delimitación del área de ordenación.

Si los Planes Parciales desarrollan un programa de actuación urbanística, el estudio económico-financiero contendrá las específicas obligaciones que correspondan al adjudicatario del programa.

Cuando, con ocasión de la ejecución de un Plan Parcial, hayan de realizarse obras que correspondan a los sistemas de la estructura orgánica del PGOU, el Estudio Económico y Financiero del Plan Parcial habrá de expresar las puntualizaciones exigidas al respecto en el Estudio Económico y Financiero del PGOU, en orden al señalamiento de la entidad y organismo que asuma la financiación de dichas obras. A este respecto, habrá de tenerse en cuenta que el coste de las obras de urbanización, de interés para el sector o área de actuación, será a cargo de los propietarios del sector o área de actuación.

Si para la ejecución del Plan Parcial se hubiera elegido el sistema de expropiación, el Estudio Económico y Financiero contendrá, además, el cálculo estimativo del coste de la expropiación, puesto en relación con la etapa en que se haya de realizar.

Finalmente, en aquellos Planes Parciales que tengan por objeto urbanizaciones de iniciativa particular incorporarán un documento Anexo a la Memoria del Plan[235].

A continuación se abordan los Planes Especiales.

El contenido de la documentación de los Planes Especiales tendrá el grado de precisión adecuado a sus fines, y aquella será igual a la de los Planes Parciales cuando sean de reforma interior, salvo que algunos de los documentos de éste sean innecesarios por no guardar relación con la reforma.

Por tanto, se hace innecesario ser más prolijos en cuanto a la documentación de estos Planes. Tan sólo los vamos a enumerar: 1º.-Memoria descriptiva y justificativa de la conveniencia y oportunidad del Plan Especial de que se trate. 2º.-Estudios complementarios. 3º.-Planos de información y de ordenación a escala adecuada. 4º.-Ordenanzas cuando se trate de Planes Especiales de Reforma Interior o de ordenación de recintos y conjuntos históricos y artísticos. 5º.-Normas de protección cuando se trate de Planes Especiales de esta naturaleza. 6º.-Normas mínimas a las que hayan de

[235] En ese supuesto, el contenido del Anexo a la Memoria del Plan Parcial tendrá estos datos: a) Justificación de la necesidad o conveniencia de la urbanización; b) Relación de propietarios afectados, con su nombre, apellidos y dirección; c) Las siguientes determinaciones: -Modo de ejecución de las obras de urbanización, señalando el sistema de actuación. –Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios, en orden a: 1º.-Plazos de ejecución de las obras de urbanización e implantación de los servicios, en su caso. 2º.-Construcción, en su caso, de edificios destinados a dotaciones comunitarias de la urbanización, no incluidas entre las obligaciones generales impuestas por la Ley. 3º.-Conservación de la urbanización, expresando si correrá a cargo del Ayuntamiento, de los futuros propietarios de las parcelas o de los promotores, con indicación en estos últimos supuestos del período de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación. –Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 6% del coste que resulta para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Parcial. Las garantías podrán prestarse en metálico, en valores públicos o mediante aval bancario. –Medios de toda índole con que cuente el promotor o promotores de la urbanización, indicando los recursos propios y las fuentes de financiación.

ajustarse los proyectos técnicos cuando se trate de desarrollar obras de infraestructura y saneamiento. 7º.-Estudio Económico y Financiero.

Finalmente, abordamos los Estudios de Detalle cuyo contenido lo conforman los siguientes documentos: 1º.-Memoria justificativa de su conveniencia y de la procedencia de las soluciones adoptadas. 2º.-Cuando se modifique la disposición de volúmenes se efectuará, además, un estudio comparativo de la edificabilidad resultante por aplicación de las determinaciones previstas en el Plan, y de las que se obtienen en el Estudio de Detalle, habiendo de justificarse que no afectará a la anchura de los viales ni espacios libres, ni podrá suponer aumento de volumen. 3º.-Planos a escala adecuada y, como mínimo, 1:5.000 que expresen las determinaciones que se completan, adaptan o reajustan, con referencias precisas a la nueva ordenación y su relación con lo anteriormente existente.

Además de los documentos que hemos visto que componen los diferentes instrumentos de ordenación urbanística que son expuestos al público durante la celebración del trámite de información pública, en el apartado tercero del artículo 25 del RDLSRU/2015 se señala con buen criterio que:

"3. 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 su plano de su situación, y alcance de dicha alteración. b) En su caso, los ámbitos en los que suspendan la ordenación a los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión".

Entiendo que es loable este artículo, pues el resumen ejecutivo a que hace referencia tiene la misión de facilitar la inteligencia y comprensión de los documentos que se exponen al público. Por lo común, según hemos visto, son documentos que revisten una complejidad técnica notable para la mayoría de los ciudadanos y la existencia de un resumen ejecutivo de los mismos facilita enormemente su interpretación. Máxime cuando, con la visión de un simple plano, puede llegar hacerse idea cabal del alcance general de la operación urbanística proyectada[236].

Una vez hemos estudiado el contenido documental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, lo pertinente ahora es estudiar el procedimiento de su elaboración, aprobación y alteración.

[236] Y es que, como apunta el sociólogo LEGUINA, J.: "Que veinte años no es nada". Artículo incluido en el libro colectivo AAVV "Urbanismo en el siglo XXI. Bilbao, Madrid, Valencia y Barcelona". (Jordi Borja-Zaida Muxi eds.). Coeditado por la Escola Técnica Superior d´Arquitectura de Barcelona y Edicicons UPC. Barcelona, Enero de 2004, "Los planes de urbanismo son documentos de carácter técnico que, a veces, ocultan tras un lenguaje algo esotérico un contenido fundamentalmente político, resultado del acuerdo entre partes enfrentadas sobre cómo va a utilizarse un recurso escaso (el suelo), del que pueden obtenerse beneficios sociales (espacios libres, calles, equipamientos, viviendas asequibles, etc.) y/o beneficios económicos (mediante los mecanismos de promoción y venta de productos inmobiliarios)".

7.-EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y ALTERACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Antes de proceder a estudiar el procedimiento, es preciso matizar una cuestión terminológica y conceptual.

Los planes de ordenación territorial y urbanística pueden ser elaborados y aprobados *ex novo*, es decir, en aquellos casos en que no existe previamente un plan.

O bien puede tratarse de una innovación o alteración de las determinaciones de los Planes. En este caso, en cambio, si existe un Plan sobre el que se quiere actuar.

La innovación o alteración de los Planes se pueden efectuar a través de la revisión de los mismos o bien a través de su modificación.

Se entiende que existe una revisión de los Planes cuando se propone una reconsideración total de la ordenación urbanística o de los elementos fundamentales del modelo o solución a que corresponda aquella ordenación y, en todo caso, de la ordenación estructural de dichos Planes. Suelen ser los propios Planes quienes establecen las causas y condiciones para su revisión (establecimiento de un plazo, etc.).

En cambio, se considerará modificación la reconsideración de los elementos de la ordenación urbanística y de los Planes que no reúnan las características antes mencionadas para la revisión[237].

Por lo común, cualquier alteración en las determinaciones del planeamiento derivado (en el ámbito urbanístico, los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle), con independencia de su contenido y alcance, comporta su modificación.

A nuestro juicio, el criterio general a establecer sería aquel que cuando un Plan es alterado sustancialmente han de seguirse los trámites de formación; y, en cambio, cuando se trata de una modificación han de seguirse aquellos más sencillos que el propio instrumento señala[238].

Por otra parte en la normativa autonómica se observa una estructura común para la elaboración y aprobación de todos los instrumentos de ordenación territorial. Y lo

[237] Con frecuencia, y para darle más relieve a la sencillez de esta clase de alteración, se suele utilizar el término de modificación puntual.

[238] Con todo resulta curioso el observar como una parte de la normativa urbanística autonómica establece un régimen jurídico diferente al señalado. Así, en la normativa catalana, concretamente en el artículo 117.3 del Reglamento de urbanismo (Decreto 30/2006, de 18 de julio) se indica que la tramitación de las modificaciones de los planes urbanísticos se sujeta al mismo procedimiento que su formación, a excepción del plan de ordenación urbanística municipal en el que no serán obligatorias las actuaciones preparatorias –Avances, etc.-.
Por su parte, en la normativa de la Comunidad de Madrid (artículo 67.1 de la Ley 9/2001, del Suelo) se señala que cualquier alteración -por tanto, se entiende tanto la revisión como la modificación- de las determinaciones de los Planes urbanísticos deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimientos seguido para su aprobación.

mismo cabe decir cuando se trata de la elaboración y aprobación de los instrumentos urbanísticos.

La estructura básica de todo procedimiento de elaboración, aprobación y, en su caso, alteración de los instrumentos de ordenación del territorio suele consistir en unos actos preparatorios (tales como la existencia de un proyecto de avance en el que se abre un proceso de audiencia pública en el que pueden participar aquellos municipios afectados por el plan territorial y los ciudadanos[239].

Agotado aquél primer acto preparatorio, tiene lugar el acuerdo de formulación que se produce a propuesta normalmente del Consejero competente por razón de la materia, bien de oficio, o bien a instancia de los Ayuntamientos afectados cuando se trate de un instrumento de ámbito subregional.

Este acuerdo de formulación debe servir de pauta para marcar el ámbito territorial afectado, los objetivos generales en que se basará su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción, etc.

A este respecto la Comisión de Redacción podrá estar integrada por el Director general de ordenación del territorio y urbanismo quien normalmente la presidirá, los presidentes de la diputación provincial, los alcaldes, concejales de urbanismo, etc.

El siguiente paso es la redacción del Plan territorial correspondiente, es decir, la documentación que hemos señalado al respecto más arriba.

Una vez se ha redactado el Plan territorial, se someterá a información pública y audiencia de las Administraciones y entidades afectadas. Este será el momento en que se prevé la participación del ciudadano sobre la base de un proyecto ya redactado.

Y, finalmente, se aprobará el Plan territorial por Decreto del Consejo de Gobierno. Esta aprobación llevará la constitución de una Comisión de Seguimiento en la que normalmente se integrarán los Alcaldes de los municipios afectados en el ámbito del Plan.

En cuanto a los procedimientos de elaboración, aprobación, y en su caso, revisión-adaptación de los planes de urbanismo, también aquí se sigue una estructura general de todos ellos consistente en: aprobación inicial, información y audiencia pública, aprobación provisional y aprobación definitiva.

Sin embargo, antes de llevarse a cabo dicho procedimiento existen unos trámites preparatorios de suma importancia para el objeto de nuestro trabajo.

[239] La estructura procedimental de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, que hemos señalado, es muy básica. La razón de su tratamiento tan sencillo y breve se debe a que la mayor importancia, por razones obvias, se la debemos otorgar a los instrumentos de ordenación urbanística. No obstante, consideramos que la explicación es de suficiente calado si tenemos en cuenta que las leyes que regulan tales instrumentos siguen, a grandes rasgos, la estructura expuesta.

Por un lado, hay unos estudios previos a la redacción de los instrumentos de planeamiento y que sirven, por ejemplo, para evaluar la necesidad y conveniencia de llevar a cabo la actuación urbanística que se pretende. En esta labor, deben ser llamados a colaborar, desde luego, los organismos públicos y los particulares a los que puedan afectar el instrumento urbanístico.

Una vez se han recabado estos estudios previos, el paso siguiente es el acuerdo de formulación cuya competencia corresponde, según vimos, a los municipios[240].

A continuación sería ya la elaboración del plan correspondiente, para acto seguido iniciar las distintas fases de todo aquel procedimiento que ya hemos señalado.

Hay que decir que existen instrumentos urbanísticos -por ejemplo los planes parciales- cuya iniciativa pueden también corresponder a los particulares (verbigracia, cuando desarrollan un programa de actuación urbanística). En esos casos, los particulares tendrán un especial protagonismo en orden a realizar aquellos estudios previos, etc.

Pero existen unos determinados actos preparatorios que merecen, en nuestro estudio, un tratamiento especial. Así en determinados planes urbanísticos -sobretodo PGOU y en menor medida en algunos Planes Parciales y Planes Especiales- se suele realizar la actividad preliminar siguiente: redactar un avance[241].

En efecto en la fase preparatoria de elaboración de los instrumentos urbanísticos, las entidades y organismos públicos interesados podrán formular los llamados avances del plan así como anteproyectos parciales que sirvan de orientación a los futuros planes sobre bases aceptadas al principio.

La elaboración y aprobación de estos avances y anteproyectos se inician con un acuerdo de formulación y sus trámites tan sólo tienen efectos administrativos internos. Son sólo preparatorios de la redacción de los planes y proyectos definitivos.

La importancia que hay que dar a estos avances consiste en que suelen dar paso a un trámite de exposición al público y considero que ese es el momento más adecuado para poder solicitar del ciudadano su participación en lo que todavía es un mero estudio o anteproyecto.

En efecto, resultará más fácil atender y recoger las sugerencias y alegaciones en la elaboración de anteproyectos -que se encuentran en una fase previa de elaboración- que cuando el documento se encuentre prácticamente cerrado y listo para luego ser aprobado inicialmente.

[240] A este respecto, no está demás el recordar que la Consejería competente por razón de la materia (urbanismo) de la Comunidad autónoma puede actuar en sustitución del municipio en la formulación de un PGOU o sus revisiones, siempre que bajo unas determinadas circunstancias se produzca una inactividad por parte del ayuntamiento.

[241] Sobre la cuestión de si es preceptivo o no la elaboración de un avance no existe un solo criterio en la legislación urbanística autonómica. Prevalece, en todo caso, el criterio generalizado de considerarlo preceptivo siempre que el instrumento a elaborar sea un PGOU. Tenga o no carácter preceptivo, en cualquier caso el trámite de avance no es vinculante.

Al mismo tiempo, en la fase preparatoria es cuando la Administración actuante puede tener un mayor interés en recabar la atención del ciudadano para que, a través de sus sugerencias y alegaciones, pueda conocer los problemas y las necesidades que le permita después el poderlas incorporar al instrumento de ordenación en ciernes.

Una vez acordada la formulación del avance ya se podrá recabar la documentación e información necesaria de los organismos públicos, concesionarios de servicios públicos y de los particulares que pudiesen aportarla[242].

En esta fase de elaboración del avance es cuando también resulta conveniente –aunque en puridad no resulte preceptivo- el recabar un primer informe de evaluación ambiental, para que pueda darse cumplimiento a la legislación sectorial que regula esta materia[243].

Sobre esta última cuestión creo que, en la fase de avance, es bueno recopilar la mayor información y documentación posible pues ello ayudará a agilizar los trámites posteriores de aprobación y revisión de los instrumentos urbanísticos.

Aunque la costumbre es que el Avance consista en un conjunto de documentos gráficos (planos) y escritos (memorias) que definen con carácter general los criterios, objetivos y

[242] Estos organismos y particulares tienen el deber de informar y prestar la documentación solicitada en los términos que establece el artículo 83.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJ-PAC al señalar: "2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor".

[243] En efecto, señala la Ley 21/2006, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (que sustituye a la Ley 9/2006, de 28 de abril), en su artículo 9 (obligaciones generales), apartado 1, lo siguiente: "1. Los planes, programas y proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su adopción, aprobación, autorización, o bien, si procede, en el caso de proyectos, antes de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa a las que se refiere el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder".

También es obligado referirse al artículo 22, apartados 1 y 2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley estatal de Suelo y Rehabilitación Urbana: "1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso. 2. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá de incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación".

Además es preciso recoger el artículo 86 bis 1 y 3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Urbanismo de Cataluña: "1. La evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico que estén sometidos a la misma de acuerdo con la legislación en materia de evaluación ambiental de planes y programas se integra en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos, de conformidad con la presente ley y con el reglamento que la desarrolla (…). 3. En caso de que el plan urbanístico establezca actuaciones ejecutables directamente sin requerir el desarrollo de proyectos de obras posteriores y se tenga que someter al procedimiento de declaración de impacto ambiental, el estudio de impacto ambiental debe ser incorporado al plan y debe ser sometido a información pública conjuntamente con éste. La declaración de impacto ambiental debe efectuarse, según corresponda, antes de la aprobación provisional a antes de la aprobación definitiva del expediente".

alternativas de la ordenación que sirva de orientación al posterior redactado del plan, lo ideal es que la documentación recabada para elaborar el avance sea lo más completa posible.

Tanto si se trata de un supuesto de elaboración *ex novo* como si es una revisión-adaptación, en el momento que los trabajos de elaboración del documento del plan que de que se trate hayan adquirido un grado suficiente de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, se procederá a aprobar el avance que será, al fin y a la postre, el documento preparatorio del proyecto de plan.

Significar que la exposición al público que permite al ciudadano participar en esta fase se produce entre el acuerdo de formulación y el momento de aprobación del avance.

El avance puede ser aprobado por la Junta de Gobierno Local o por el Pleno del Ayuntamiento, según lo establezca su normativa al respecto.

Tanto en el acuerdo de formulación del avance como en el acuerdo de aprobación del mismo se puede adoptar la suspensión -que sería en todo caso potestativa- del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas en áreas o usos correctamente delimitados[244].

El trámite de avance en ningún caso es vinculante, es decir, sus propuestas pueden o no llegar a plasmarse en el documento del plan de que se trate. En cambio, para saber si es preceptivo habrá que ver lo que al respecto señala la legislación autonómica sobre urbanismo (p.ej. la mayoría de ellos señalan como preceptivo cuando se trata de elaborar íntegramente un PGOU). En cualquier caso estamos ante un acto de puro trámite no impugnable[245].

Quiero reiterar la importancia del avance en orden a atender lo que, en parte, es el objeto de nuestro estudio: la promoción de la participación ciudadana. Hoy en día queda un tanto obsoleto y poco útil el considerar que con la simple exposición pública de proyectos ya redactados es suficiente para poder implicar a la ciudadanía en la elaboración de los mismos.

Antes al contrario, para que los ciudadanos se vean concernidos en la toma de decisiones, se han de imponer procesos deliberativos y de generación de consensos propositivos. Es necesario imponer una Administración Pública más deliberativa que permita consensuar propuestas entre los ciudadanos, asociaciones, grupos de presión, etc.

[244] Hay que resaltar que este acuerdo de suspensión adoptado en la fase previa es potestativa y, por lo mismo, puede o no ser adoptado por el órgano competente. Sin embargo, en todas las legislaciones urbanísticas la citada suspensión se contempla como una consecuencia obligatoria de la aprobación inicial.

[245] Ver por todas la Sentencia de 19 de febrero de 1992 (RJ 1992/2908) que señala: "La finalidad de los avances es puramente interna y preparatoria del planeamiento, y a diferencia de los planes no tiene carácter normativo, pudiendo el Ayuntamiento recoger el contenido del avance, en todo o en parte, a bien modificarlo".

Si bien es verdad que hay personas predispuestas a participar mucho y otras que no lo hagan tanto se han de buscar el mejor diseño y metodología del proceso participativo que permita una mayor implicación de la ciudadanía. Se ha de buscar que el proceso sea lo más abierto posible para que, a su vez, sea un fiel reflejo de la sociedad a la que se convoca a participar.

Existe una gran amplitud de ciudadanos y grupos de participantes que pueden y deben ser convocados en esta fase de Avance: desde el ciudadano individual como movimientos sociales como puedan ser asociaciones de vecinos, asociaciones de comerciantes o empresariales, movimientos o agrupaciones sectoriales, etc. Hay que evitar a toda costa que la participación ciudadana sólo quede en manos de grupos de presión con poderosos intereses económicos que siempre tratarán de buscar el mayor lucro posible, sin considerar otros bienes jurídicos dignos de una mayor protección.

Por tanto, creo que el avance debería de ser un trámite preliminar de obligado cumplimiento en la mayoría de los supuestos de elaboración de los instrumentos de planeamiento. Porque es este, no me canso de repetirlo, el momento procesal más adecuado para dar cauce a la participación.

Una vez hemos analizado el trámite de avance, ahora nos proponemos volver a estudiar los trámites de elaboración y aprobación de los diferentes planes de urbanismo.

Dentro de aquella clasificación que en su momento hicimos de los tipos de instrumentos de ordenación urbanística, queremos a prescindir ahora de los Catálogos de Bienes Protegidos pues, aunque mantengan una sustantividad propia, en muchos casos se integran en los PGOU.

No está demás el volver a recordar la estructura básica que se sigue en tales trámites: aprobación inicial, información pública, aprobación provisional y aprobación definitiva.

En los PGOU, la tramitación por lo general se inicia de oficio por el Municipio. En efecto, una vez ha cumplido con el trámite de avance y ha logrado después pergeñar un texto competo lo aprobará inicialmente.

Hay que aclarar que los trámites de Evaluación ambiental de tales PGOU –así como de los Planes en los que resulta preceptivo- estarán integrados en los procedimientos de aprobación, revisión o modificación de tales Planes[246].

En cuanto a los Planes Parciales pueden promocionarse y ser tramitados de oficio por el Municipio o bien por los particulares, en éste último caso cuando se formule en desarrollo de un programa de actuación urbanizadora. Una vez sea presentada la documentación correspondiente a estos planes y admitida a trámite, el Plan Parcial será aprobado inicialmente por el Ayuntamiento.

[246] Ver SANTAMARIA ARINAS, R.J.: "La Evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja". Anuario Jurídico de La Rioja número 11. Logroño, 2006. Pág. 101.

Al igual que los anteriores, los Planes Especiales pueden partir de oficio por el Ayuntamiento o también por los particulares cuando formen parte de un proyecto de ejecución o de una actuación integral (rehabilitación). También deberá ser aprobado inicialmente por el Ayuntamiento competente.

Y, finalmente, los Estudios de Detalle cuya promoción puede corresponder al Ayuntamiento o bien a los particulares. Los Estudios de Detalle serán aprobados inicialmente por el Ayuntamiento correspondiente.

Una vez han sido aprobados inicialmente por el Ayuntamiento, se abre en todos los casos un período de información pública por un período que va de un (1) mes como mínimo (cuando los instrumentos elaborados son los PGOU, Planes Parciales y los Planes Especiales) a veinte (20) días (en los Estudios de Detalle)[247].

En todos los referidos instrumentos, el trámite de información pública se anunciará por Edictos en el Diario Oficial (Comunidad autónoma, Provincia), en el tabón de anuncios del Ayuntamiento y en un diario no oficial de mayor difusión de la localidad correspondiente.

Concluidos los trámites anteriores, el Ayuntamiento –después de que haya observado y se haya pronunciado sobre las sugerencias y alegaciones que se han formulado en aquel trámite participativo- resolverá sobre la aprobación provisional, con introducción en su caso de las modificaciones que estime oportunas.

Si en esta aprobación provisional se han introducido cambios sustanciales con relación al proyecto inicialmente aprobado, será obligatoria la apertura de un nuevo período de información pública por el mismo período al señalado para el primero, es decir un (1) mes en los PGOU, Planes Parciales y Planes Especiales[248].

[247] Los plazos que aquí se señalan suelen ser una mera referencia. Así existe normativa urbanística que establece plazos distintos para cada uno de los instrumentos señalados. Por ejemplo, existe alguna de aquella normativa que remite el plazo de información pública en los Estudios de Detalle al mismo que se señala en los Planes Parciales (es decir, 1 mes).

[248] En este sentido la doctrina jurisprudencial es unánime al señalar que "la expresión modificación sustancial entraña un concepto jurídico indeterminado que hay que entender y precisar en el sentido de que los cambios introducidos, ya en la aprobación provisional ya en la definitiva, supongan una alteración del modelo de planeamiento elegido y aprobado que lo hagan aparecer como distinto o diferente en tal grado que pueda estimarse como un nuevo planeamiento y precisamente la indeterminación de ese concepto jurídico requiere una actividad probatoria dirigida con eficacia concreta a la clasificación de la naturaleza de las modificaciones, por lo que ha de ser interpretado restrictivamente por economía procedimental en la elaboración de los Planes, ya que nunca habrá de acudirse a una nueva información pública, cuando las modificaciones se refieran a aspectos concretos del plan y no quede afectado, por tanto, al modelo territorial dibujado en el mismo en el ejercicio del "ius variandi" de la Administración" (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 5ª de 21-4-2009 (La Ley 34774/2009). Rec. 373/2005).

En todo caso hay que decir que, a lo largo del tiempo y hasta nuestros días, se ha ido acentuando cada vez más el criterio jurisprudencial en virtud del cual existe la obligación de reiterar durante la tramitación de los planes la fase de información pública cuando entre la aprobación inicial y la definitiva se modifique su ordenación de manera sustancial. Así, la STS, Sec. 5.a) 09/12/2008, RC 7459/2004 que estimó la casación y anuló el PGOU de Castellón de la Plana al concluir, tras el examen de la prueba

En los Estudios de Detalle, la normativa no contempla la posibilidad de nueva información pública, al no regularse el trámite de aprobación provisional que recoja los cambios sustanciales, que serían la condición para una nueva celebración.

El último paso es la aprobación definitiva de los citados instrumentos de ordenación urbanística.

En cuanto a los PGOU, se produce lo que se ha dado en llamar por algunos autores el trámite bifásico. Quiere indicarse con ello que si bien la iniciativa y la aprobación provisional de este instrumento suele corresponder al municipio, en cambio la aprobación definitiva deberá corresponder al órgano competente por razón de la materia de la Comunidad autónoma (la agencia/comisión de urbanismo y ordenación del territorio). Como es de ver intervienen a lo largo del proceso dos entidades diferentes –el Ayuntamiento y la Comunidad autónoma-[249].

Cualquier que sea la resolución adoptada por el órgano competente de la Comunidad autónoma, nunca podrá cuestionar el interés público local formulado por el municipio

---

pericial practicada en la instancia, que se había modificado radicalmente su ordenación, con alteración del modelo de ciudad, sin que se hubiere abierto un nuevo trámite de exposición pública antes de la aprobación definitiva. Trámite que considera preceptivo al aplicar, con carácter prevalente sobre lo dispuesto en la legislación específica urbanística de la Comunidad Autónoma Valenciana, los principios de participación pública consagrados en el artículo 105 a) de la Constitución y artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones.

La posterior STS, Sec. 5.a), 23/04/2009, RC 10814/2004, también estimó el recurso de casación interpuesto y anuló el acuerdo de aprobación definitiva del plan general recurrido, tras comprobar que "se ha producido una variación en la estructura del planeamiento por la modificación de los criterios básicos sobre los que se asienta el modelo territorial establecido provisionalmente". Y, finalmente, las SSTS, Sec. 5.a), 11/05/2009, RCC 4814/2006 y 6341/2006 confirmaron la anulación de la revisión del PGOU de Zamora porque "las alteraciones del Plan constatadas en la sentencia recurrida son de carácter general, global y estructural; no puntual, ni aisladas, ni limitadas a un concreto sector. Así, por ejemplo, la rebaja de la edificabilidad como consecuencia de la aplicación de los nuevos límites legales de densidad de población y edificación afectó de manera indiscriminada a todos los ámbitos en los que se superaban, obligando a modificar su ordenación y con ella los beneficios y cargas de los propietarios. Otro tanto puede señalarse sobre el incremento global de la reserva de sistemas generales operado entre la aprobación inicial y la definitiva del Plan, que conllevó la creación de nuevos equipamientos públicos relevantes no incluidos en la ordenación primigenia" (FJ 7.º).

[249] Antes de que el órgano de la Comunidad autónoma con competencia en la materia dé por aprobado de manera definitiva el instrumento, deberá comprobar si contiene la totalidad de la documentación pertinente, si se han cumplido todos y cada uno de los trámites preceptivos, si se han cumplido con todos los requisitos técnicos y jurídicos necesarios, en definitiva si existe alguna deficiencia a lo largo de la tramitación.

A tal efecto, el indicado órgano podrá pedir aclaraciones, informes así como buscar alternativas, etc. De no atenderse con los requerimientos, se procederá a devolver el expediente hasta que se subsanen las deficiencias con la suspensión del plazo máximo para resolver.

La resolución sobre aprobación definitiva del PGOU deberá producirse de forma expresa en un plazo determinado (por ejemplo, cuatro meses), a contar desde el día de ingreso del expediente completo en el registro del órgano autonómico competente por razón de la materia.

Transcurrido el plazo indicado sin resolución expresa se dará autorización a cualquier interesado y al Ayuntamiento competente que hubiera aprobado provisionalmente el instrumento, para entender denegada su aprobación definitiva.

competente, en consideración a la autonomía institucional que éste tiene reconocida en el artículo 137 de la Constitución[250].

En cuanto a los Planes Parciales, Planes Especiales y los Estudios de Detalle la aprobación definitiva corresponderá al municipio[251].

Una vez hemos examinado el *iter* procedimental de elaboración y aprobación de los principales instrumentos de ordenación territorial y urbanística, ahora es preciso detenernos en analizar el concreto trámite de información pública.

8.-LOS MODOS Y MANERAS DE PARTICIPAR EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En lo que llevamos en este capítulo segundo, sobre participación funcional en el urbanismo, hemos tenido oportunidad de estudiar varias cuestiones sobre la materia. Así hemos conocido el elemento subjetivo, es decir, quien o quienes pueden participar; desde la perspectiva de la Administración quien ostenta la potestad planificadora, los distintos tipos de planes de ordenación territorial y urbanística, el contenido de tales planes así como el procedimiento para su elaboración, aprobación y alteración de los mismos.

Ahora es el momento de dedicarnos al concreto trámite de información pública desde una perspectiva eminentemente práctica. Conviene que abordemos la cuestión desde un punto de vista de lo que significa el acto en sí de participar por parte del ciudadano[252].

Por lo pronto, y según vimos, el RDLSRU/2015 señala en su artículo 5, apartado e) el derecho de todo ciudadano a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos urbanísticos, y de su evaluación ambiental, mediante la formulación de: alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas[253].

---

[250] En efecto, el órgano autonómico por razón de la materia puede adoptar las siguientes resoluciones: 1ª.-Aprobar definitivamente el PGOU. 2ª.-Denegar la aprobación definitiva del PGOU cuando incurran en infracción de una disposición legal estatal o autonómica. 3ª.-Formular, con efectos suspensivos, objeciones subsanables al PGOU en base a las siguientes razones: a) Garantizar la clasificación del suelo no urbanizable de los terrenos merecedores de ella; b) Asegurar que el modelo de crecimiento respetará el equilibrio del territorio; c) Requerir que la ordenación estructural del Plan precise sus determinaciones para garantizar el correcto desarrollo urbano; d) Evaluar la viabilidad económica del PGOU, etc.

[251] En cuanto a los Planes Parciales, existe alguna normativa autonómica que establece esa competencia municipal pero si supera un determinado número de habitantes se requerirá un informe previo del órgano autonómico competente por razón de la materia y, si no se superase ese número de habitantes, la aprobación definitiva correspondería al órgano de la Comunidad autónoma.
En cuanto a los Planes Especiales que tengan un ámbito supramunicipal o cuando sean objeto de competencia autonómica, corresponderá su aprobación definitiva al órgano competente de la Comunidad autónoma.

[252] Hemos seguido aquí a FERNÁNDEZ-CANIVELL, J.R.: "Manual Práctico de sugerencias y alegaciones en el planeamiento urbanístico y territorial". Editorial Fundación Jiménez Cossío, Málaga, 2006.

[253] Los citados términos reciben varias acepciones en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (RAE). Hemos acudido a su versión digital y observamos que el término "alegación" significa acción de

Al analizar los procedimientos de elaboración, aprobación y alteración de los instrumentos de ordenación urbanística hemos visto que el ciudadano tiene dos posibilidades o dos momentos para poder participar.

Uno de ellos dijimos que era durante el acto preparatorio del trámite de avance en el que se ofrecía una exposición al público, durante un período de tiempo, para que los ciudadanos pudieran aportar sus ideas.

Vimos anteriormente que el avance era el momento propicio para que la opinión del ciudadano pudiera ser tenida en cuenta, pues todavía el instrumento de ordenación se encontraba en una fase embrionaria.

Y el otro, era el trámite de información pública a celebrar con posterioridad a la aprobación inicial del instrumento de ordenación urbanística. A diferencia del anterior, aquí si ya existía un texto elaborado.

A la vista de lo cual, y aunque la ley no lo diga expresamente, nos parece que las observaciones y propuestas serían más adecuadas formularlas en el trámite de avance y, en cambio, las alegaciones, reclamaciones y quejas son más propicias formularlas en el trámite de información pública en la elaboración y aprobación de los planes.

En efecto, en un proyecto donde esta todo por elaborar y decidir parece lo más lógico que el ciudadano pretenda proponer ideas y formular propuestas. Y, en cambio, en un texto que ya está elaborado parece de todo punto lógico también que el ciudadano pueda ya sentirse afectado por la decisión tomada y quiera oponerse a ello por medio de alegaciones, reclamaciones y quejas.

Ya hemos señalado con anterioridad, que la legitimación activa para participar es muy amplia. Esto significa que pueden hacerlo cualquier interesado que pretenda participar desde ciudadanos individualmente, hasta colectivos diversos, instituciones así como las administraciones públicas.

La acción de participar mediante la formulación de las alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas es pública y aunque la mayoría de edad está fijada

---

alegar; alegato: argumento, discurso a favor o en contra de alguien; escrito en el cual expone el abogado las razones que sirven de fundamento al derecho de su cliente e impugna las del adversario; disputa, discusión; de bien probado: escrito, llamado ahora conclusiones, en el cual, con el resultado de las probanzas, mantenían los litigante sus pretensiones al terminar la instancia. En cuanto al término "observación" admite las siguientes acepciones: acción y efecto de observar; observar: advertir, reparar, mirar con atención y recato, atisbar. El término "propuestas" se señala como proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin; proponer: manifestar con razones algo para conocimiento de alguien, o para inducirles a adoptarlo. La expresión "reclamaciones" hace referencia a la acción y efecto de reclamar; oposición o contradicción que se hace de algo como injusto, o mostrando no consentir en ello. Y, finalmente, "quejas" expresa la acción de quejarse; acusación ante el Juez o Tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito; reclamación que los herederos forzosos (sic) hacen ante el juez pidiendo la invalidación de un testamento por inoficioso; recurso de queja: en un juicio o en otro procedimiento, acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que la dictó, ora ante alguna otra.

constitucionalmente en los dieciocho años (artículo 12 CE), la normativa jurídico administrativa resulta en esta materia más flexible y puede otorgar a menores de edad dicha posibilidad, tal es el caso de la normativa catalana en materia del ejercicio del derecho a la información y del varias veces citado artículo 30 de la LRJ-PAC[254].

Por tanto, lo primero que hay que hacer es acudir a la normativa jurídico-administrativa que, en cada supuesto, regule la cuestión de la edad. En el caso de que no la regulase acudiríamos al criterio señalado en el artículo 30 de la ley procedimental. Y, finalmente si el criterio fijado en aquella legislación fuese el de la mayoría de edad, siempre queda la posibilidad de que los menores no emancipados puedan formular las alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas a través de sus progenitores en el ejercicio de la patria potestad o en su defecto por los representantes legales, siempre con arreglo a lo establecido en la legislación civil.

En cuanto a los incapacitados, si la declaración de esta afectare al ejercicio y defensa de los derechos o intereses que aquí estamos tratando se aplicaría lo previsto en la legislación civil para tales supuestos.

Por lo general, dichas acciones las realizarán aquellas personas físicas o jurídicas que sean titulares de un inmueble que resulte afectado por la determinación del plan. Ello no impide, como se ha dicho hasta la saciedad, de que cualquier ciudadano pueda participar a través de las meritadas acciones sin necesidad de que las determinaciones de un plan puedan afectarle.

Junto a las personas físicas o jurídicas, también pueden ser formuladas aquellas acciones asociaciones, comunidades de propietarios o entidades para la defensa de intereses propios o encomendados. Son los casos en que las determinaciones señaladas en un plan afectan a un colectivo homogéneo de propietarios, etc[255].

Asimismo, también pueden ser realizadas aquellas acciones por instituciones y entidades que tienen naturaleza jurídico-administrativa (las juntas de compensación, las asociaciones de conservación, los colegios profesionales, las sociedades públicas, etc.) en defensa de los intereses generales y de acuerdo a sus propios fines.

---

[254] Ver el artículo 30 (Capacidad de obrar) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que señala: "Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostentan con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate".

[255] Es a lo que viene a referirse el artículo 33 de la LRJ-PAC cuando señala: "Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con la que figure en primer término". A este respecto también podemos señalar el artículo 70.2 de la misma LRJ-PAC cuando establece: "2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa".

Y finalmente también pueden realizar aquellas acciones las Administraciones afectadas por el plan (Administraciones sectoriales –por ejemplo competentes en carreteras, aguas, patrimonio histórico, montes-, Ayuntamientos colindantes en los casos de un PGOU, etcétera). En este caso lo que ocurre es que, en la elaboración y aprobación de los planes, la intervención de estas Administraciones se produce a través de su propio trámite –el de audiencia- que, en algunos casos de aprobación de los PGOU, suele coincidir en el tiempo con el de información pública.

En todos los casos, es conveniente que las acciones sean presentadas dentro del plazo concedido y se justifiquen con aportación de pruebas técnicas y económicas que justifiquen la propuesta alternativa formulada, de lo contrario podrían llegar a ser desestimadas por carecer de fundamento y claridad.

Con anterioridad ya dijimos que son los elementos discrecionales sobre los que el ciudadano puede ofrecer su opinión y el Ayuntamiento admitir la propuesta. Por ello se requerirá que la argumentación que se sustente sea muy pormenorizada y que, además, la oportunidad y conveniencia de lo que se propone como alternativa, al plan inicialmente aprobado, sea para un mejor beneficio del interés general

En cuanto a si la Administración ha de contestar expresamente a las alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas se ha de volver a distinguir entre el trámite de avance y el trámite de información pública en la elaboración del instrumento.

A nuestro juicio, el avance no es más que un acto trámite que sólo sirve para ilustrar la voluntad administrativa del órgano urbanístico y que después puede o no plasmarse en el instrumento de planeamiento correspondiente. Su finalidad es preparatoria e interna del planeamiento y, a diferencia de los planes, no tiene carácter normativo. Sólo tienen el valor de ser un estudio y que, por lo mismo, no afecta a los derechos e intereses de los ciudadanos.

Por tanto, considero que el órgano urbanístico no está obligado a responder expresamente de las observaciones y propuestas que se hayan manifestado en la exposición pública celebrada dentro del trámite del avance.

En el caso de las alegaciones, reclamaciones y quejas formuladas por el ciudadano en el trámite participativo de información pública sí que -previo informe individualizado del equipo redactor- el órgano urbanístico viene obligado a contestarlas expresamente y de forma motivada[256].

Por último es necesario indicar que, tanto si se trata de observaciones y propuestas como si se tratan de alegaciones, reclamaciones y quejas, en ningún caso serán

[256] Es lo que viene a señalar el artículo 5 (Derechos del ciudadano), apartado e), del RDLSRU/2015 cuando señala que el ciudadano tiene derecho 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. Y ver también el artículo 54.1 LRJ-PAC.

vinculantes para el órgano urbanístico por lo que éste podrá estimarlas total, en parte, o bien pura y simplemente desestimarlas.

9.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

Resulta de interés poner de relieve como se despliega la participación ciudadana a través de dos ejemplos. Tales ejemplos corresponden a las ciudades de Málaga y Logroño.

En efecto, se ha querido escoger deliberadamente esas dos localidades de diferente tamaño y composición socioeconómica para ejemplificar los problemas que pueden interesar al ciudadano cuando se abre un período de información pública en la elaboración de los planes de urbanismo.

En cuanto a Málaga, ha sido elegida por ser una localidad de la Costa del Sol en donde el urbanismo representa un sector de capital importancia para la economía de la zona.

En cambio, Logroño ha sido escogida por tratarse de una ciudad de tamaño mediano, situada geográficamente en el centro de la península y dotada de una estructura socioeconómica bastante representativa de un número significativo de localidades de nuestro país.

De Málaga se analizarán las "Alegaciones a la Revisión-Adaptación del PGOU"[257] y de Logroño las "Alegaciones al PGOU" y las alegaciones al Plan Parcial del llamado "Sector R" de dicha capital riojana[258].

Indicar sucintamente que el PGOU de Málaga recibió casi 5.000 alegaciones y quejas en el período de información pública tras su aprobación inicial.

A este respecto, y sin poder entrar en mayores detalles por razones de espacio, los medios de comunicación de la capital malacitana se hicieron eco de las principales preocupaciones que se podrían sintetizar en: los vecinos de la zona Puerto de la Torre reclamaron el traslado de una subestación eléctrica, otros vecinos formularon alegaciones contra la instalación en la ciudad de dos centrales térmicas.

Otra queja consistió en rechazar la construcción de unas grandes torres en la antigua parcela de la empresa Cit. y en su lugar se pidió que dicho espacio fuera principalmente dedicado a espacios verdes y equipamientos socio-culturales. En esta última alegación intervinieron Ecologistas en Acción, la Federación de Asociaciones de Vecinos Unidad y Solidaridad y el Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga, amén de un sinfín de ciudadanos a título particular.

[257] La fuente de información corresponde a la Memoria de Participación y Estudio de Alegaciones relativa a la Revisión-Adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga cuya aprobación inicial data de 26 de julio de 2006.

[258] Esta información me ha sido amablemente facilitada por el Área de Documentación y Archivo del Excmo. Ayuntamiento de Logroño. Significar que se preferido omitir el nombre completo del sector urbanístico relativo al Plan Parcial, para denominarle figurativamente "Sector R".

Sin embargo, sobre cuestiones que tuvieron en su día una incidencia mediática menor, los ciudadanos plantearon su preocupación por la ampliación del puerto deportivo El Candado, se formularon alegaciones en relación con su impacto en las playas, incluso proponiendo otras localizaciones alternativas. La delimitación del dominio público litoral en la costa este de la ciudad se enfocó desde la preocupación por la legalización de las edificaciones costeras.

En las áreas de crecimiento, y particularmente en el oeste (Campanillas), las cuestiones que fueron planteadas sobre la red viaria arterial se refirieron a la incidencia de su trazado sobre las edificaciones preexistentes.

En materia de medio ambiente las cuestiones que fueron planteadas hacían referencia a los lugares y espacios naturales más sensibles tanto dentro como en el entorno de la ciudad.

En materia de suelo no urbanizable, algunas alegaciones iban destinadas a que se reconocieran como suelo urbano consolidado las zonas de implantación de viviendas aisladas o agrupadas requiriendo, por tal motivo, la correspondiente dotación de servicios urbanos y urbanización.

Hay que decir que el 36% de las reclamaciones y quejas hacían referencia a cuestiones edificatorias. Por ejemplo, en una parte de las mismas se solicitaba que fueran reducidos los grados de protección de los edificios del centro histórico. En cambio, otra alegación propuso la protección de los cortijos tradicionales de la vega de Campanillas, etc.

En cuanto al PGOU de Logroño, indicar que en el año 1996 sufrió una modificación puntual que afectaba a distintos sectores de la ciudad, y por tal motivo se realizaron numerosas alegaciones, reclamaciones y quejas durante la celebración del trámite de información pública.

En una reclamación se solicitaba, entre otras cuestiones, que no se condicionase la actuación prevista en un determinado Sector a la ejecución de dos puentes sobre el río Ebro. Otra hacía referencia a que unos determinados terrenos clasificados como suelo urbanizable se transformaran en uso residencial, tipología aislada o baja densidad.

Otra de las alegaciones fue que una determinada zona colindante con la avenida B se permitiera el uso residencial sustituyendo al de almacén-exposición, o en su defecto permitir a los propietarios de tal zona la opción de elegir uno u otro. En el mismo escrito, se vino a alegar que en una determinada unidad de actuación se sustituyera el uso dotacional privado previsto en el PGOU por el uso residencial, con el fin de acelerar el desarrollo de la zona y la consolidación urbana del entorno.

En otra alegación se vino a solicitar que en una determinada zona afectada por la modificación puntual se asegurase a las empresas la continuidad de su actividad por un plazo de 15 o 20 años para poder amortizar las inversiones y planificar un futuro traslado a otros lugares.

Otra reclamación, más bien técnica, es aquella que se formula para que en determinadas zonas libres de uso y dominio privado se contemple la posibilidad de construir las piscinas con una ligera elevación sobre la rasante, para poder compatibilizar su uso con el garaje.

Una reclamación consistente en que un determinado aparcamiento de uso público sólo se permita el estacionamiento de vehículos prohibiendo que camiones de gran tonelaje accedan al mismo.

Y, para acabar con el PGOU, se formula otra reclamación consistente en que se modifique una determinada zona agrícola para convertirla en uso industrial con la finalidad de encontrar sinergias con dos polígonos industriales colindantes a dicha zona.

Siguiendo con Logroño, en cuanto a su Plan Parcial "Sector R" antes mencionado, decir que se formularon sobre el mismo más bien pocas y contadas alegaciones. En una de ellas se llegó a pedir incluso que no se procediese a la aprobación provisional y se paralizase cualquier tramitación del citado planeamiento derivado ya que no se consideraba que fuere necesario para el desarrollo de la ciudad, pues el Plan Parcial "Sector R" no se consideraba ni racional ni coherente con lo que debe ser un "trozo" (sic) más de la ciudad.

Otra reclamación hace referencia a una doble petición: que el terreno que le sea adjudicado en la reparcelación sea libre privado y que la anchura prevista de una calle no rebase los linderos con su propiedad, etc.

10.-BREVE REFERENCIA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES EN EL DERECHO COMPARADO.

Dada la trascendencia que comporta en el presente estudio la participación ciudadana en la elaboración de los planes de urbanismo no podía faltar sobre el particular una mención, siquiera breve, al derecho comparado.

Se ha querido escoger para ello una serie de países pertenecientes al ámbito de nuestro entorno: Alemania, Suiza, Francia y los Países Bajos.

En cuanto a Alemania[259], su régimen jurídico urbanístico guarda un cierto parecido con el español en lo que hace referencia a la importancia que se adjudica al planeamiento como fuente de ordenación que regula el derecho de propiedad inmueble urbana.

En España es el plan urbanístico quien atribuye a los propietarios la forma en que se ha de determinar el aprovechamiento del suelo, mientras que en Alemania se parte de la evidencia de que todo propietario, por el mero hecho de serlo, tiene derecho a un

[259] Me he guiado en este apartado del trabajo de RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J.Mª: "Alemania. Líneas básicas de la legislación urbanística en la República Federal Alemana". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXIII (128). Ministerio de Fomento.

determinado aprovechamiento pero éste deberá ser ponderado con los intereses públicos y privados.

Nuestro régimen pone el acento en el sistema de equidistribución de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento; el alemán, en cambio, es más dado en destacar la exigencia de ponderar los intereses privados y públicos en presencia.

Como ya es sobradamente conocido, la hoy República Federal de Alemania se encuentra estructurada en 16 Estados miembros. La Ley Fundamental de Bonn -*Grundgesetz*- atribuye la condición de Estado tanto a la Federación (*Bund*) como a los Estados miembros (*Länder*).

La citada Constitución distribuye las competencias entre el *Bund* y los *Länder* de la siguiente forma: de una parte, corresponderá a los *Länder* todas aquellas competencias que expresamente no estén atribuidas al *Bund*. De otra parte, en el ámbito de la legislación se atribuyen al *Bund* materias de forma exclusiva o concurrente de tal manera que la competencia corresponde a los *Länder* hasta que el *Bund* legisle sobre esas materias, en cuyo caso derogarán la legislación de aquellos y atrayendo para si esa competencia legislativa.

Por su parte, a los municipios alemanes por principio se les otorga con carácter general una competencia universal para todas aquellas materias y asuntos que afecten a la comunidad local (*Aufgabernallzuständighéit*), correspondiendo a cada respectivo *Länder* los asuntos que tengan que ver con los intereses supramunicipales y aquellos municipios con insuficiente capacidad de actuación.

El poder y la competencia para elaborar y aprobar los planes urbanísticos corresponden a los municipios, lo que no impide la posibilidad de un control de legalidad por la autoridad de tutela que no es otra que el correspondiente *Länder*. De hecho, para la entrada en vigor de los planes es necesaria la autorización y/o comunicación a dicha autoridad de tutela.

Al igual que en nuestro país, los planes municipales habrán de ajustarse en sus determinaciones a los planes de ordenación territorial. Estos últimos planes corresponden dictarlos tanto al *Bund* como en su caso a los *Länder*. En las materias que no afecten a los intereses supramunicipales, los *Länder* ejercerán sobre los planes de urbanismo municipales una tutela basada en la estricta legalidad pero nunca en la oportunidad.

En Alemania se dictan dos tipos de planes urbanísticos: el Plan de Usos de Superficies (el *Flächennutzungsplan*), que establece una planificación meramente indicativa del diseño urbanístico, y el Plan de Edificación (el *Bebauungsplan*) que establece, en cambio, una planificación más directa, detallada y vinculante para los particulares.

Como elemento diferenciador al español -que como sabemos recoge el principio de publicidad de las normas-, en el caso alemán la publicidad de esos Planes no se realiza en su integridad pues en el ordenamiento alemán no se recoge un concreto principio de

publicidad, aunque es verdad que éste podría quedar enmarcado en el derivado principio general del Estado de Derecho.

En cuanto a la participación de los ciudadanos, y de las demás Administraciones Públicas, en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos se concreta, el igual que en España, en el trámite de información pública (*Öffentliche Auslegung*) en el que los ciudadanos y otras Administraciones Públicas afectadas por la planificación pueden formular las alegaciones que se estimen por convenientes. El procedimiento para la modificación y derogación del planeamiento sigue las mismas reglas que la aprobación.

En cuanto a Suiza[260], se trata de un Estado federal, democrático, liberal y social formado por veinte Cantones. Tiene una Constitución Federal que es constantemente reformada para adaptarla a las exigencias de los tiempos, y cada Cantón tiene su propia Constitución así como su Parlamento y Gobiernos propios[261].

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, existe la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 22 de junio de 1979. Se trata de una ley que regula los principios que deberán ser observados por los Cantones en el ejercicio de sus competencias legislativas en materia de ordenación del territorio.

Según el artículo 3 de la Constitución Federal, en lo que no esté previsto en esta Ley de manera expresa, el resto de las competencias corresponderán a los Cantones. Esta legislación federal muy genérica (unos 39 artículos) establece en su Título I una serie de objetivos y principios que inspiran la planificación, así como los derechos de información y participación.

En el Título II se recogen los distintos Planes: Planes Directores de los Cantones, Planificaciones especiales de la Confederación, Planes de Afectación o de Usos a nivel Municipal, etcétera.

---

[260] Para la elaboración de este apartado me he servido del trabajo de BASSOLS COMA, M. y BASSOLS HEVIA-AZA, M.: "Suiza. Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la Suisse Romande". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. XXXIII (130).* Ministerio de Fomento.
Suiza recibe como país varias denominaciones: Confédératio Helvétique, Schweizeriche Eidgenossenschaft o Confederaciones Svizzera.

[261] Precisamente la reforma de la Constitución Federal operada el 14 de septiembre de 1969 permitió la actual regulación competencial en materia de ordenación territorial y urbanística en los siguientes términos: "La Confederación establecerá por vía legislativa los principios aplicables a los planes de ordenación (plans d´amégament) que los Cantones establecerán con vistas a asegurar una utilización adecuada del suelo (utilisation judicieuse du sol) y una ocupación racional del territorio (une ocupation rationelle du territoire). La Confederación impulsará y coordinará las actuaciones de los Cantones y colaborará con los mismos. En el cumplimiento de sus misiones, la Confederación tendrá en cuenta las necesidades de ordenación (aménagement) nacional, regional y lo cal del territorio (artículo 22 quater)". "Se garantiza la propiedad. En el marco de sus atribuciones constitucionales, la Confederación y los Cantones podrán, por vía legislativa, y por motivos de interés público, prever la expropiación y otras restricciones a la propiedad. En caso de expropiación y de restricciones a la propiedad equivalentes a una expropiación, deberá abonarse una justa indemnización (artículo 22 ter)".

El Planeamiento Directivo corresponde a los Cantones y el Plan de Afectación o de Usos a los municipios. Entre el Planeamiento Directivo y el Plan de Afectación podrán crearse Planes Regionales (*Plans regionales*) para aquellos Cantones más amplios.

Estos Planes Regionales pueden ser del Cantón -mediante la creación de un órgano específico- o bien de los propios municipios -a través de una asociación de derecho privado o de una mancomunidad de municipios-.

El artículo 4 de la ley Federal de Ordenación del Territorio señala que las autoridades competentes en materia planificadora informarán a la población sobre los fines y desarrollo de la planificación. Se trata de una obligación tanto a los municipios como a los cantones en toda la fase de planificación. En el apartado segundo de este precepto se establece que las autoridades planificadoras facilitarán una adecuada participación de la ciudadanía en el proceso planificador. Proceso que necesariamente, y para todos los planes, será público.

La legislación federal en materia de ordenación territorial y urbanismo establecen con gran amplitud las distintas modalidades participativas: iniciativa legislativa, referéndum, creación de comisiones informativas, etcétera, que han desempeñado un gran papel en la evolución de la planificación y que han servido para enriquecer las distintas concepciones sobre la propiedad.

Francia, según la vigente Constitución de la V República de 1958, constituye un estado unitario. El poder legislativo reside, única y exclusivamente, en la Asamblea Nacional francesa o parlamento[262].

La única fuente de producción normativa sobre urbanismo es la estatal. La materia urbanística abarca también materias como el medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, etc. Como texto normativo de referencia en materia de urbanismo tenemos el *Code de l´Urbanisme* (Código de Urbanismo) que en su día se segregó del Código de Construcción y Vivienda.

A partir del año 1993 se produce en Francia una corriente descentralizadora con la aprobación de la llamada Ley sobre distribución de competencias entre los Municipios, Departamentos, Regiones y el Estado (Ley de 7 de enero de 1983).

Esta Ley, como hemos indicado, supone un cierto punto de inflexión en la concepción unitaria del Estado aunque no hay que llevarse a engaño pues el Estado se reservó importantes campos de actuación en materia urbanística. El Municipio dispone de la potestad para elaborar y aprobar el Plan de ocupación o Usos del Suelo (*Plans d´Ocupation des Sols*) así como los demás instrumentos de ejecución.

Otro resquicio centralizador se manifiesta en la pervivencia de la potestad del Prefecto en las funciones cuasi tutelares de salvaguarda de los intereses supramunicipales (ver

[262] Para la redacción de este apartado me he servido del trabajo elaborado por BASSOLS COMA, M.: "Francia. Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXIV (131), 2002. Ministerio de Fomento.

artículo L. 12-13 del Código de Urbanismo) y que consisten en la posibilidad de ejercer de veto al Municipio en la aprobación de los instrumentos de urbanismo hasta poder modificar el proyecto así como en el poder de subrogación o sustitución en los casos en que los municipios no atiendan a las peticiones de modificación sugeridas por el Prefecto.

Haciendo una breve referencia a la tipología de los planes urbanísticos, tenemos: los llamados Esquemas Directores -después sustituidos por los Esquemas de Coherencia Territorial (*Schémas de Cohérence Territoriale*)[263]- que definen con carácter general las orientaciones fundamentales de la ordenación del territorio de aquellos municipios o parte y/o conjunto de ellos que presentan problemas comunes así como intereses ecológicos, económicos y sociales y que constituyan a estos efectos una comunidad geográfica (micro región rural, agrupación de municipios, etc.). Los Esquemas de Coherencia Territorial exponen el diagnóstico en función de las previsiones económicas y demográficas y de las necesidades de desarrollo económico, del arreglo del espacio, los alrededores, del equilibrio social del medio, de los transportes, de los equipamientos y los servicios.

Y los citados Planes de Ocupación y Usos del Suelo que, *grosso modo*, constituyen la figura ordinaria del planeamiento urbanístico tanto desde un punto de vista físico (zonal y de detalle) como jurídico y normativo (uso de cada suelo y edificabilidad de cada finca en particular a través del llamado coeficiente de ocupación del suelo).

Estos Planes de Ocupación son considerados por la doctrina como actos de naturaleza reglamentaria, con eficacia vinculante por espacio de tres años.

En cuanto a la elaboración de estos Planes de Ocupación y Usos del Suelo, a raíz de la reforma descentralizadora operada en el año 1983, la iniciativa y responsabilidad de la tramitación corresponde a los municipios. El Estado se guarda la intervención en la fase de estudio, apoyo técnico y control de la legalidad.

Una vez se ha elaborado el Proyecto de Plan se procederá a su publicación (hay que significar que previamente ha existido una importante etapa de negociación con diferentes actores públicos) a efectos del trámite de información pública (*rendu publique*).

Este trámite dura un mes durante el cual, y de manera simultánea, se verificará el control de la legalidad del Estado a que hicimos referencia, a través del Prefecto competente quien ostenta competencias amplias para impugnar ante los Tribunales el

[263] Hay que decir que el Consejo de Estado francés (Rapport 1992: 68-74) recomendó la eliminación de los Esquemas Directores por su enorme complejidad en los procesos de elaboración y revisión. En cumplimiento de esa recomendación se aprobó la Ley número 95-115 de 4 de febrero de 1995 marco de la ordenación y desarrollo del territorio en virtud del cual se suprimían del Código de Urbanismo los Esquemas Directores y en su lugar se articularon las llamadas Directrices Territoriales de más fácil manejo. Posteriormente a esta profunda reforma, se aprueba la ley 2000/1208 de 13 de diciembre de 2000, en virtud de la cual todos estos instrumentos y planes sustituidos por los actuales Esquemas de Coherencia Territorial.

proyecto -con petición de suspensión-, así como solicitar la modificación por incurrir en ilegalidad o bien por incompatibilidad con el planeamiento de los municipios limítrofes, con el litoral e incluso porque el proyecto podría comprometer al urbanismo del futuro.

En cuanto a la aprobación definitiva corresponderá al municipio y se notificará en los diarios oficiales y en las dependencias donde los particulares puedan ser conocedores de su contenido.

El trámite de información pública (*enquête publique*) también estará presente en las modificaciones sustanciales de los Planes de Ocupación y Usos del Suelo así como en los supuestos del urbanismo concertado en los que también pueden participar constructores, asociaciones de arrendatarios, etc.

Finalmente, los Países Bajos[264] tienen un régimen político de Monarquía constitucional parlamentaria con una organización estatal descentralizada y unitaria. La Administración del Estado se divide en tres niveles: Administración central, Administración provincial y Administración municipal. En la cúspide de esta estructura territorial se encuentra el/la Monarca.

Las competencias legislativas en materias afines al urbanismo corresponden a la Administración central. La legislación urbanística nacional tiene un carácter marco correspondiendo a las provincias y municipios las competencias de desarrollo normativo que se materializarán a través de decretos y ordenanzas.

Cada citado nivel administrativo tiene su potestad para aprobar sus respectivos planes en una relación entre ellos de coordinación de carácter vertical y de jerarquía.

Tenemos, pues, los Planes de ámbito nacional, los Planes provinciales y los Planes municipales. Éstos últimos se materializarán en los llamados Planes de Estructura -*Structutuurplanen*-, los Planes de Usos del Suelo -*Bestemmingsplannen*- y las Ordenanzas de edificación -*Bouwverordening*-, Informes y demás documentos.

Indicar que estos instrumentos son aprobados por el Pleno o bien por el Consejo Municipal. Dentro de los indicados principios de coordinación y jerarquía de los distintos niveles administrativos, tanto el Gobierno central como las Provincias están facultados para revisar y supervisar los actos dictados por las Administraciones municipales a través de los servicios de Inspección de Ordenación Urbanística y Territorial a nivel estatal y los correspondientes que también existan a nivel provincial.

En materia de elaboración de los Planes, existe en los Países Bajos una saludable práctica política de utilizar el llamado "modelo polder" (*poldermodel*), de urbanismo concertado, de consenso.

[264] Para la redacción de este apartado me he servido del trabajo de MUÑOZ GIELEN, D.: "Paises Bajos. Líneas básicas del urbanismo neerlandes". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. XXXVII (144). 2005. Ministerio de la Vivienda.

La Ley de Urbanismo y Ordenación del Territorio de los Países Bajos garantizan la protección legal del ciudadano a lo largo de los procelosos procedimientos de redacción de los planes. Estas garantías se traducen y manifiestan con consultas públicas de carácter obligatorio en los procesos administrativos de elaboración de los planes. Durante estas consultas públicas es posible formular alegaciones, reclamaciones contra las decisiones administrativas que los aprueban.

Una vez agotada la vía administrativa, el proceso puede terminar posteriormente en los tribunales.

Sin embargo, es necesario decir que la citada ley de Urbanismo y Ordenación Territorial, en su artículo 6, establece la obligación de los Ayuntamientos de garantizar e instrumentar la participación ciudadana -tanto las personas físicas como jurídicas- en la elaboración de los Planes municipales a través de una específica Ordenanza de participación.

Los resultados de cada período de participación pública, incluidas las alegaciones presentadas así como las respuestas ofrecidas por el Ayuntamiento formarán parte de la documentación de Memoria justificativa que se acompañará a las decisiones administrativas que aprueben casi todos los instrumentos de planeamiento.

11.-LA OMISIÓN DEL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

Como se tuvo ocasión de indicar con anterioridad, la naturaleza jurídica de los planes urbanísticos es que son normas jurídicas de carácter reglamentario. Por tanto, se han de sujetar al principio de jerarquía normativa, garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución y señalado en el artículo 51 de la Ley 30/1992, de LRJ-PAC, tanto en relación a la Ley que desarrolla como entre los diferentes planes.

Como señala ALONSO MAS[265], "los trámites de informes, información pública y también incluso el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los reglamentos no tiene como finalidad única la garantía de los derechos de defensa –aunque ello esté, desde luego, bien presente en el caso del trámite de audiencia-, sino más bien garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de dichas disposiciones generales y, en todo caso, la participación ciudadana. Y esto, indudablemente, es una cuestión que atañe al interés general; interés general que, como señalan GARCIA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, es el criterio que justifica la distinción entre anulabilidad y nulidad de pleno derecho". En el caso de la ilegalidad de los reglamentos, incluso por vicio formal, siempre estaremos ante una nulidad absoluta[266].

[265] Ver ALONSO MAS, Mª.J.: "La legitimación para impugnar disposiciones generales por vicios de procedimiento: una injustificada restricción jurisprudencial". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Enero-abril (2002). Pág. 248.

[266] Ver en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección Segunda) de 18 de diciembre de 1997, la cual puso de relieve el carácter esencial del trámite de información pública en el procedimiento de aprobación o modificación de Ordenanzas fiscales, al señalar que: "Dicho trámite o

En las distintas normas autonómicas, como ya conocemos, los Planes urbanísticos tienen en cada caso un procedimiento de elaboración y aprobación en el que en todos ellos se contempla el trámite de información pública. Pues bien, éste trámite se considera esencial y de obligado cumplimiento.

Por tanto todo aquél plan que prescinda, en su elaboración y/o alteración, del requisito formal del trámite participativo de información pública, conllevará necesariamente su nulidad de pleno derecho (ver artículo 62.2 de la mencionada Ley 30/1992 de LRJ-PAC).

A esta misma conclusión llega GIFREU FONT[267] cuando indica de manera concluyente que:

"se trata de un trámite esencial en la elaboración de las disposiciones de carácter general cuya ausencia provoca la nulidad del acto de aprobación (artículos 9.2 y 105 CE)".

---

requisito de la "exposición", por excesivamente formalista que parezca, no es, dentro de ese marco de garantías a favor del administrado que proclama la Constitución, un elemento procedimental de observancia discrecional, sino de cumplimiento legalmente reglado, pues, cuando se trate de disposiciones, como las de los autos, que exceden del ámbito puramente doméstico de la organización administrativa y puedan afectar de forma seria e importante a los intereses de los, en este caso, contribuyentes, en el mecanismo complementario de su comunicación general (junto a la publicación en el Boletín Oficial) habrá de estimarse preceptivo. Imperatividad que se confirma, asimismo, atendiendo a otros dos criterios complementarios: el de que la finalidad del procedimiento establecido para la elaboración de disposiciones generales es la de garantizar "la legalidad, el acierto y la oportunidad" de las mismas y, bajo este prisma, la "exposición" cuestionada es un elemento esencial, a la hora de asegurar tales objetivos; y el principio de que la interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución exige, a tenor de su artículo 9.2, la concesión de la posibilidad de la participación ciudadana en la forma y en los supuestos establecidos en el subsiguiente artículo 105, a)".
Más recientemente en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección Segunda) de 27 de junio de 2006, referida a un supuesto en el que la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y el tablón de anuncios del Ayuntamiento se había hecho de forma correcta, pero no así en los periódicos de la Provincia, que quedó limitada a los ocho últimos días del mes de diciembre de 1996, se indicó en el Fundamento Jurídico Quinto: "……..procede determinar las consecuencias de la infracción, pues frente al criterio de la Sala de instancia que estima que tiene carácter invalidante, al haberse limitado sensiblemente las posibilidades de participación de los ciudadanos afectados por la Ordenanza, que es una disposición general, la parte recurrente entiende que todo ello no puede llevar consigo una consecuencia tan grave como la anulación íntegra de la Ordenanza, al no haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y no existir indefensión en ese caso, pues la Asociación que recurrió tuvo conocimiento del contenido de la Ordenanza durante el período de exposición pública, al haber formulado su Secretario General la oportuna reclamación. También resalta que el carácter no invalidante de una hipotética infracción de los requisitos de publicidad pueda queda igualmente refrendado por la posibilidad de impugnación indirecta de la Ordenanza que tienen los sujetos pasivos con ocasión de los actos de aplicación de la misma.
No procede compartir la defensa que realiza la Administración recurrente, pues el vicio procedimental denunciado es motivo de nulidad de pleno derecho, por aplicación del artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Así lo reconoció esta Sala, en sus Sentencias de 11 de junio de 2001 y 2 de marzo de 2002. Recurso de casación 2810 y 8765/1996, y ello es lógico si se tiene en cuenta que el período de información pública representa el trámite de audiencia considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el artículo 105 a) de la Constitución".

[267] Ve GIFREU FONT, J.: "El Planeamiento Urbanístico". Obra citada ut-supra. Pág. 200.

Incluso, la jurisprudencia sostiene que el trámite de información pública es ineludible cualquier que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones normativas que se tramiten. En este sentido, señala la Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, de 5 de febrero de 2014 (Recurso 2916/2011):

"…(..) el trámite de información pública, como medio para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, es inexcusable por imperativo de lo establecido en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, que, en la actualidad, reitera el artículo 11 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el artículo 11 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, cualquiera que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones urbanísticas y el plazo en que hayan de ser aprobadas, al que deberá ajustarse la información pública".

Ahora bien, ¿Qué sucede cuando el que se omite es el segundo trámite de información pública cuando son introducidas por la Administración modificaciones sustanciales en relación al proyecto inicialmente aprobado?.

Cuando se aprecien indubitadamente esas modificaciones sustanciales en un procedimiento judicial, el órgano jurisdiccional que conozca el asunto determinará la necesidad de realizar los actos omitidos -es decir, una nueva información pública-, y para ello ordenará que se retrotraiga el procedimiento de elaboración del plan al momento en que debió celebrarse esa nueva información pública, una vez introducidas las pertinentes modificaciones y rectificaciones[268].

Sin embargo, hubo un tiempo en que la jurisprudencia apareció un tanto vacilante sobre esta cuestión.

En efecto, en numerosas sentencias del Tribunal Supremo (entre otras, las de 8 de octubre de 1998, dictada en recurso de casación número 1018/1992 -RJ 1998/7155- y

[268] Ver el reciente trabajo de ACEDO-RICO HENNING, F.: "Las modificaciones sustanciales en los planes de ordenación municipal". Publicado en la revista Iuris-El Economista de 13 de febrero de 2015. Madrid. Pág. 35 en el que se hace un comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2014 relativa al POM de la ciudad de Toledo. Esta Sentencia anula el POM de Toledo pues entiende que la alteración introducida en el proyecto del plan durante su tramitación era de carácter sustancial, con lo cual se hacía necesario un nuevo trámite de información pública, cosa que no se hizo. El autor nos detalla que en el caso del Plan de Toledo, el modelo propuesto inicialmente en la modificación (un cambio de emplazamiento del segundo campo de golf, desde suelo urbanizable no programado, que quedaba clasificado como suelo urbanizable programado) quedaba alterado radicalmente en la aprobación provisional, pues en ello se creaba "ex novo" un tercer campo de golf no previsto en la aprobación inicial y una nueva urbanización de 700 viviendas tampoco previstas en dicha aprobación. De este modo la Sala señala: "nos encontramos ante una modificación sustancial del proyecto del Plan de Ordenación Municipal de Toledo sometido a información pública en el DOCM en fecha 18 de abril de 2005, y el aprobado definitivamente mediante la Orden de la Consejería de Vivienda y Urbanismo de 26 de marzo de 2007 debemos valorar si como sostiene la parte actora, procede anular el POM aprobado definitivamente; declarándolo contrario a derecho y se anula, y en atención al suplico de la actora, acuerda la retroacción de actuaciones de tramitación hasta el momento en que debió someterse a nueva información pública".

de 17 de julio de 2009, dictada en recurso de casación número 1031/2007 -RJ 2010/514) se había considerado que la nulidad de pleno derecho por un defecto formal en la aprobación de los planes no tanto se derivaba del mencionado artículo 62.1 de la Ley 30/1992 como del citado artículo 62.1 e) del mismo texto legal.

Además existieron Sentencias del citado Alto Tribunal (por citar unas pocas, las de 13 de febrero de 1992, dictada en el Recurso de casación número 4101/1990 -RJ 1992/2828-, de 13 de noviembre de 2000 dictada en el Recurso de casación número 6803/1995 –RJ 2000/10488-, y otra más reciente de 28 de marzo de 2008 dictada en el Recurso de casación número 1715/2004 -RJ 2008/1762-) que resolvieron que los defectos formales en la elaboración del planeamiento son causa de la anulabilidad del instrumento de planeamiento con base al artículo 63 de la tantas veces citada Ley 30/1992.

La razón principal esgrimida en estos casos es que no se consideraba que, haberse incurrido en una falta total y absoluta del procedimiento generase la nulidad radical prevista en el citado artículo 62.1 e) de la mencionada ley de procedimiento administrativo. Sobre todo si tal defecto formal no generaba indefensión[269].

Pero será el propio Tribunal Supremo quien fije la posición definitiva en esta cuestión en la Sentencia de 28 de octubre de 2009, dictada en el Recurso de casación número 3793/2005 -RJ 2010/1214- dictaminando de manera concluyente la obligación de declarar la nulidad de pleno derecho de cualquier instrumento de planeamiento siempre que, durante su tramitación, se hubiese incurrido en vicio formal.

Por tanto, según señala GARCÍA SANZ[270]: "el Tribunal Supremo no deja margen a la interpretación en esta sentencia, y determina que cualquier infracción del ordenamiento jurídico, ya sea formal -incluso- material, ha de suponer la nulidad de pleno derecho de la disposición general en cuestión -en nuestro caso, de un instrumento de planeamiento- en virtud del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, y no del artículo 62.1 e), lo cual provoca

[269] Por si fuera poco existe alguna normativa que es poco clara al respecto y que posibilita una interpretación todavía más confusa sobre esta particular cuestión. Así, el artículo 36 (Omisión de trámites esenciales) del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, señala: "La omisión absoluta de los trámites de participación pública, de información pública, de consulta, de informes, o de audiencia a los interesados cuando corresponda, en cuanto sean preceptivos y, por tanto, esenciales al procedimiento, conllevará la nulidad de pleno derecho de los actos y trámites posteriores al momento en que se produjo la omisión.. El cumplimiento defectuoso de dichos trámites, cuando el defecto implique indefensión o impida alcanzar los fines previstos con el mismo, podrá suponer la anulabilidad de los actos resolutorios posteriores".

[270] Ver GARCIA SANZ, F.J.: "Estudio de reciente Jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 258. Madrid, junio (2010). Págs. 116 y 117. Nos indica: "el Tribunal Supremo, en su sentencia de 18 de mayo de 2009 dictada en el recurso de casación número 3013/2006 (RJ 2009/4375), afirma que los actos administrativos pueden ser ilegales por nulidad (artículo 62.1 de la Ley 30/92) o por simple anulabilidad (artículo 63), pero las disposiciones generales no son nunca anulables sino nulas de pleno derecho, ya que el artículo 62.2 de la Ley 30/92 dispone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes u otras disposiciones de rango superior, sin distinción de valoración formal o material".

efectos ex tunc, esto es, la invalidez del instrumento desde el principio, como si éste nunca hubiera existido, sin posibilidad de subsanación".

Y para finalizar es conveniente recordar que, en los trabajos preparatorios y avances de determinados instrumentos de ordenación urbanística, existía un trámite de exposición al público en el que se pretendía buscar las aportaciones de los ciudadanos con vistas a enriquecer el proyecto en ciernes del plan.

Pues bien, sobre esta cuestión existe una jurisprudencia minoritaria que señala que la distinta función en el procedimiento de uno u otro trámite conlleva rechazar que la omisión de la exposición pública de los trabajos preparatorios pudiera entenderse subsanada por la participación de los recurrentes en un posterior trámite de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2003 (FJ 5) y Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2000 (FJ 3).

Sin embargo, hay que señalar que la postura de la mayoría de la doctrina jurisprudencial no considera que la omisión de la exposición pública en el avance suponga la nulidad del plan. El motivo es que se considera suficientemente garantizada la participación en el procedimiento formal de la elaboración de los instrumentos urbanísticos[271].

12.-BREVE CONSIDERACIÓN A LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA NO PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el apartado anterior hemos analizado el supuesto en que son las Administración Públicas quienes omitan el trámite de información pública. Ahora, en cambio, lo que en este apartado queremos abordar es las consecuencias jurídicas que pueden derivarse de que el ciudadano no participe.

Aquí habrá que volver a diferenciar entre ciudadano interesado y ciudadano no interesado.

Por lo pronto, es necesario indicar que la participación en el trámite de información pública es voluntaria. Quiere decirse que el ciudadano –sea interesado o no- es libre en hacer uso o no del derecho a participar.

Pues bien, la no participación del interesado en la información pública en modo alguno condiciona el título de legitimación para interponer un ulterior recurso, según señala el artículo 86.3 de la LRJ-PAC:

"La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento".

[271] Sin embargo, con ser la citada postura doctrinal la mayoritaria, nos recuerda ORDUÑA PRADA, E.: "La participación ciudadana directa….". Obra citada ut supra. Pág. 347, que ha existido alguna sentencia que ha considerado el trámite que nos ocupa como necesario en la aprobación por ejemplo en los PGOU, Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento y en ciertas clases de Planes Especiales de Reforma Interior pues en estos instrumentos "la intensificación de la participación ciudadana tiene su razón de ser en que se trata de elegir un modelo territorial general como marco de convivencia" (STS de 8 de abril de 1989, Ar. 3452 (FJ DELGADO BARRIO, asunto aprobación definitiva del PERI de Carlet).

En cambio si el ciudadano que, además de no ser interesado, decide no participar en el trámite de información pública en la elaboración de un instrumento de planeamiento y gestión tampoco se le será en un principio permitido el interponer los ulteriores recursos que correspondan contra la resolución final.

En este último supuesto, hay que recordar lo que señala con carácter general el artículo 86. 3 de la LRJ-PAC en cuanto a que la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por si misma, la condición de interesado.

En todo caso este ciudadano no interesado siempre le quedará, para poder recurrir la resolución definitiva que ponga fin al citado procedimiento, la vía de la llamada acción pública. La acción pública es un mecanismo participativo que, como más adelante veremos, está reconocido en determinadas normativas sectoriales como la urbanística.

13.-OBLIGACIÓN DE RESPONDER MOTIVADAMENTE LAS ALEGACIONES FORMULADAS EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA.

El trámite de información pública no es un trámite meramente formal de apertura a las alegaciones. Ya hemos señalado más arriba que la Administración tiene el deber inexcusable de tomarlas en consideración para rechazarlas o aceptarlas, lo que conlleva un análisis de fondo de las mencionadas alegaciones.

Al mismo tiempo la Administración, después de valorar y analizar las alegaciones, ha de motivar su respuesta tanto si esta es de rechazo o de aceptación total o parcial de las mismas (artículo 5. e) RDLSRU/2015).

Esta respuesta razonada se reconoce en el artículo 86.3 de la LRJ-PAC cuando señala: "(….) 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".

En este sentido también y como quiera que no es suficiente con abrir formalmente el trámite de información pública sino que es necesario dar una respuesta razonada al participe, cuando esta no se produzca hay que tener en cuenta que los defectos de forma en las disposiciones de carácter general -y un Plan hemos visto que lo es- tiene carácter sustancial y, por tanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, acarrean la nulidad de peno derecho de aquéllas.

B) EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA GESTIÓN DEL URBANISMO

Nos adentramos ahora en el estudio del trámite de información pública en la gestión del urbanismo. Un trámite que ofrece algunas peculiaridades en relación a su homologo en el planeamiento.

Por lo pronto, aquí la participación ciudadana ofrece un menor juego pues se trata de los instrumentos de gestión y ejecución de unos planes que ya se encuentran elaborados y aprobados.

Por tanto, los elementos discrecionales de tales instrumentos resultan escasos y, por lo mismo, ofrecen pocos resquicios a que puedan ser discutidos por la ciudadanía.

A pesar de esas dificultades, lo cierto es que la normativa sobre la materia regula un trámite de información pública abierto, en un principio, a cualquier ciudadano que se precie. Es por ello que en este trabajo no podía faltar un apartado dedicado a la participación ciudadana en el ámbito de la gestión urbanística.

Al mismo tiempo, hay que significar que las fuentes normativas resultan ser prácticamente las mismas –aunque con algunas especificidades- que las que vimos sobre el planeamiento[272].

Si bien cualquier ciudadano tiene el derecho a participar en el trámite de información pública para la elaboración de los instrumentos de gestión, la realidad suele demostrar que en dicho trámite participativo sólo suelen participar los titulares afectados pertenecientes a la unidad o sector de actuación de que se trate, o bien los propietarios de las fincas colindantes cuyo instrumento pueda tener alguna incidencia[273].

Y es que el proceso de gestión no es más que la materialización de las disposiciones contenidas en el planeamiento que se ejecuta, con lo cual el margen de intervención de los ciudadanos puede quedar más constreñido[274].

[272] Las fuentes normativas referidas a la gestión urbanística las podemos encontrar en: A) En el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en cuyo artículo 5 e) se señala el derecho que todos los ciudadanos tienen a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquier instrumentos de ejecución urbanística. B) Las distintas Leyes de urbanismo autonómicas. C) Los distintos reglamentos de tales Leyes como , por ejemplo, el Decreto 30/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña en cuyo artículo 21 se observa, por cierto, una indisimulada vocación por fomentar la participación cuando se indica: "Las administraciones urbanísticas tienen que fomentar la participación de los ciudadanos y de las ciudadanas en la tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y, en todo caso, tienen que someter estos instrumentos a los trámites de información pública previstos en la Ley de urbanismo y en este Reglamento". D) Los Reglamentos de gestión y ejecución autonómicos allí donde existan (Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana). E) Supletoriamente, el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto por el que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

[273] Aquí es donde con mayor relieve adquiere carta de naturaleza la distinción que vimos - obra de ORDUÑA PRADA, E.: "La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes según la jurisprudencia", págs. 317-318- en el capítulo primero, apartado c, de este trabajo entre participación *uti cives* y *uti dominus*, siendo esta última la que prevalece en el ámbito de la gestión urbanística.

[274] Es evidente, como señala ABEL FABRÉ, J.: "Gestión urbanística" dentro del libro citado ut-supra. "Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña" dirigidos por el Prof. Joan M. Trayter. Pag. 219, que "Existe una interdependencia entre el planeamiento y la gestión urbanística, pues bien en expresión de XIOL RÍOS, J.A. "el papel lo aguanta todo", refiriéndose irónicamente al planeamiento utópico, esto es el que se elabora prescindiendo de las posibilidades de gestión y en consecuencia relega al plan a una figura decorativa; a contrario sensu, la gestión precisa del plan, pues sin él se carecería del elemento

Sea o no usualmente limitada la participación de los ciudadanos en la gestión urbanística, lo cierto es que para la aprobación de sus instrumentos se contempla un trámite de información pública abierto a todo el mundo que se precie.

En determinados sistemas de actuación -p.ej. por compensación- los propietarios de la unidad pueden aportar sus sugerencias cuando a nivel interno, en el seno de la Junta de Compensación, se elabora el proyecto de gestión. Y una vez aprobado por la Junta esta lo remite a la Administración actuante para que lo someta al preceptivo trámite de información pública para que cualquier ciudadano pueda mostrar sus opiniones y sugerencias. A este respecto, ha de observarse que la normativa habla de información pública que por su propia naturaleza es un trámite universalmente abierto. De lo contrario, si la normativa quisiera restringir a los propietarios de la unidad la posibilidad de intervenir lo procedente hubiera sido el contemplar más bien un trámite de audiencia para tales propietarios como únicos interesados.

Lo más usual es que durante ese trámite abierto participen los ciudadanos más directamente concernidos por el proyecto sometido a información pública: es decir, aquellos propietarios que mostraron en la Junta a nivel interno su conformidad/disconformidad con el proyecto, los propietarios todavía no adheridos a la Junta y, finalmente aquellos otros ciudadanos que no perteneciendo a la unidad de actuación resultan ser propietarios de alguna finca colindante a la unidad cuyo proyecto le puede afectar.

Pero se quiere volver a dejar claro que en el ámbito urbanístico, la legitimidad para poder participar en los distintos trámites de información pública que se contemplan es universal o, lo que es lo mismo, abierta a todo el mundo. Lo mismo en el planeamiento que en la gestión.

Por otro lado, conviene precisar que existen dos grandes tipos de ejecución urbanística. Por un lado, la llamada ejecución sistemática o integrada y por otro la ejecución asistemática o aislada.

La primera de ellas consiste en la ejecución del planeamiento con arreglo a unos sistemas previamente diseñados por el legislador a aplicar sobre unidades de actuación concretas. La segunda consiste en actuaciones aisladas en suelo urbano o la ejecución de obras públicas sin que se exija la previa delimitación de terrenos sobre los que se va a actuar[275].

---

habilitante para llevar a cabo la mayoría de las operaciones jurídicas imprescindibles para la ordenación del territorio".

[275] En el artículo 121 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña se utiliza el distingo entre gestión urbanística integrada y la gestión urbanística aislada. Sobre la primera, el precepto señala que es aquella que se lleva a cabo por polígonos de actuación urbanística completos a través de alguno de los sistemas de actuación, de reparcelación o de expropiación, previstos en la Ley catalana de urbanismo. En cuanto a la segunda, no requiere la delimitación de polígonos de actuación urbanística, y se puede llevar a cabo mediante la expropiación

La gestión urbanística se establece como servicio público. El Tribunal Constitucional, en sus ya conocidas Sentencias 61/1997 y 164/2001, determinó que la competencia legislativa en materia de ejecución y gestión urbanística correspondía a las distintas Comunidades autónomas.

En efecto, corresponde al legislador autonómico determinar quién y de qué forma ha de ejecutarse el planeamiento. La misma Administración competente para elaborar y aprobar un plan, lo es para determinar los sistemas de ejecución urbanística.

Los sistemas de actuación urbanística se señalan en el planeamiento o en los proyectos de delimitación. La elección del sistema de actuación es un acto de carácter discrecional, ajustándose al principio de racionalidad, y debiendo de guardar una coherencia entre el fin que se persigue y el sistema elegido al efecto.

La discrecionalidad no siempre es absoluta en estos casos, pues la elección del sistema vendrá condicionada por factores externos tales como las posibilidades económico-financieras de que disponga la Administración actuante, etc.

En el proceso de gestión y ejecución del los planes, el papel de Administración actuante suele recaer en los Ayuntamientos. Podrán estos actuar, mancomunadamente o consorcialmente, con otros Ayuntamientos. Dentro de cada Ayuntamiento se podrán crear gerencias de urbanismo que serán los órganos que desempañaran las tareas propias[276].

Por otra parte la gestión y ejecución del plan se realiza sobre una zona concreta y delimitada del suelo -normalmente denominada unidad de actuación-, cuya finca o fincas pueden pertenecer a un solo propietario, o bien puede pertenecer a varios propietarios.

La ejecución puede corresponder por entero a tales propietarios, o bien puede corresponder, por entero o en parte, a la Administración actuante.

En función del sistema escogido por el plan, el particular tendrá un mayor o menor protagonismo en el proceso de gestión y ejecución urbanística.

---

forzosa, la ocupación directa y también a iniciativa de las personas propietarias, especialmente en los supuestos de edificación, previa cesión de terrenos destinados a vialidad.
También resulta de interés mencionar la definición de gestión urbanística sistemática que hace LÓPEZ RAMÓN, F.: Obra citada ut supra. Pág. 146 cuando señala: "hace referencia al conjunto de actuaciones que han de llevarse a cabo para urbanizar varias parcelas incluidas en un mismo ámbito territorial; se opone a las actuaciones aisladas (o asistemáticas), que se limitan a realizar alguna obra de urbanización en suelo urbanizado".

[276] El artículo 23.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña señala quien puede tener la condición de Administración actuante: Ayuntamientos, Instituto Catalán del Suelo si lo determina el Plan, los Consorcios urbanísticos, mancomunidades en materia urbanística, las entidades empresariales, las sociedades de capital íntegramente públicos de carácter local si así lo acuerda expresamente el Ayuntamiento, etc.

La ejecución de los planes ha de llevarse a cabo de acuerdo a una programación por ellos establecida[277].

En cada plan se establece un orden de prioridades de unos polígonos respectos de otros, salvo en determinados supuestos en que se obligue a quedar garantizadas las ejecuciones de los sistemas viarios y servicios públicos previstos en el plan[278].

La ejecución de los planes se han de realizar siempre sobre sectores, polígonos o unidades de actuación completos y previamente delimitados. Esta delimitación puede venir ya concretada en el plan o, por el contrario, se ha de delimitar a través de los llamados Proyectos de delimitación.

Significar que, para la elaboración de estos Proyectos de delimitación, se sigue un procedimiento concreto en el que se contempla un trámite participativo, también abierto a todo el mundo, de información pública[279].

1.-LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN URBANISTICA

Sobre el suelo ya delimitado en polígonos o unidades de actuación, es necesario llevar a cabo la ejecución de los planes a través de unos mecanismos alternativos: los llamados sistemas de actuación urbanística.

Se trata de hacer un reparto o una distribución equitativa de los beneficios y las cargas entre las distintas fincas pertenecientes a una unidad de actuación concreta. Esta labor se lleva a cabo a través de los distintos sistemas de actuación consagrados en los diferentes ordenamientos urbanísticos autonómicos por ser, como hemos reiterado, las Comunidades autónomas las competentes para regular esta materia.

Los sistemas de actuación urbanística tienen por misión llevar a cabo la transformación jurídica de una unidad de actuación delimitada repartiendo aquellos beneficios y cargas bajo unos criterios objetivos (superficie de cada finca, situación, etc.).

Hay que decir que estos sistemas de actuación ya fueron perfilados por la primera Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 con arreglo a unos

[277] Esto sería en un principio, pues existen por ejemplo suelos urbanizables que pueden figurar como programados y como no programados.

[278] Ver artículo 35 del Real Decreto 3288/1978, de Gestión Urbanística de ámbito estatal, aún hoy de aplicación en algunas Comunidades autónomas.

[279] En efecto, los llamados Proyectos de delimitación de los polígonos o unidades de actuación se han de elaborar con arreglo al siguiente procedimiento: 1º.-Se iniciará de oficio por la entidad local o urbanística especial actuante o a instancia de los particulares interesados. 2º.-Aprobado inicialmente el expediente se someterá por la entidad actuante a información pública durante el plazo de quince (15) días, mediante anuncios por edictos que a tal efecto se inserten en el Boletín Oficial correspondiente y en un periódico de los de mayor difusión de la zona. En todo caso será preceptiva la citación personal de los propietarios de terrenos incluidos en el polígono o unidad de actuación, para los que el plazo empezará a contarse desde el día siguiente al de la recepción de la notificación. 3º.-El expediente con las reclamaciones y observaciones que se hubieren formulado, será resuelto definitivamente por la entidad local urbanística especial actuante. Cuando se trate de acuerdos de las entidades locales, bastará para su adopción la mayoría simple. 4º.-Para la efectividad de la delimitación de los polígonos o unidades de actuación se precisará la publicación de la aprobación definitiva en el Boletín Oficial correspondiente.

criterios que posteriormente han tenido continuidad: en unos se cuentan con la decisiva voluntad de los propietarios (sistema de compensación) y en otros lo que cuenta es con un mayor protagonismo público (sistema de cooperación y sistema de expropiación).

Las formas y criterios de elección del sistema por la Administración actuante han ido variando con el tiempo[280].

La mayoría de las actuales leyes de urbanismo autonómicas recogen los tres tipos de sistemas de actuación: gestión indirecta por compensación, gestión indirecta por cooperación y gestión directa por expropiación[281].

En cuanto al sistema de gestión directa por compensación tiene por objeto fomentar la participación directa de los propietarios en la ejecución del planeamiento e incentivar su inmediata realización.

En la gestión indirecta por compensación, los propietarios de la unidad se constituyen en Junta de compensación, aportan los terrenos de cesión obligatoria mediante reparcelación y ejecutan a su costa la obra pública de urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el planeamiento.

No se precisa la constitución de Junta de compensación cuando todos los terrenos pertenezcan a un solo titular o cuando la totalidad de los terrenos de la unidad pertenezcan proindiviso a varios titulares pues en tales casos se considerará también como un solo propietario. Por tanto, sólo se constituirá la Junta de compensación cuando en la unidad existan varios terrenos pertenecientes a varios propietarios (2 o más).

En la gestión indirecta por cooperación los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización. La gestión directa por cooperación se aplicará por unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos o adscritos a las mismas.

---

[280] De una parte tenemos que la reforma de 1975, que dio origen al Texto Refundido de 9 de abril de 1976, estableció unas reglas para la elección del sistema en función de las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación que será ésta última de aplicación cuando el propietario único o la Junta de compensación incumplan sus obligaciones inherentes a tal sistema (expropiación sanción o por razones de utilidad social).
Posteriormente, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 otorgó libertad a la Administración competente para elegir el sistema. En la legislación autonómica se vuelve a los criterios de elección de la reforma de 1975 que hemos visto.

[281] Sin embargo, hay Comunidades autónomas que amplían los tipos de sistemas. Así, por ejemplo, en Navarra (sistema de ejecución forzosa), Castilla y León (sistema de concierto), y Valencia, Aragón, La Rioja y Castilla y León (que regulan la misma figura de urbanismo concertado pero con diferentes denominaciones: sistema por agente urbanizador, sistema de concesión de obra urbanizadora o sistema de concurrencia).
En Cataluña, los sistemas de actuación se dividen en reparcelación y expropiación. Y en el sistema de reparcelación lo subdivide en: compensación básica, compensación por concertación, cooperación y los sectores de urbanización prioritaria.

Finalmente en la gestión directa por expropiación, se aplicará por unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en las mismas.

Una vez nos hemos introducido en los sistemas de gestión y ejecución del planeamiento urbanístico, lo que procede ahora es ocuparnos en concreto en el trámite de información pública que, como hemos dicho, se contempla también en la fase de realización de los planes de urbanismo.

En efecto, la legislación urbanística contempla el trámite participativo de información pública en distintas fases y situaciones. En el sistema de actuación por compensación existe un trámite de información pública en el momento inicial de constitución y tramitación de las Juntas de compensación y, asimismo, cuando se elaboran los instrumentos de gestión (el proyecto de reparcelación y/o de equidistribución de cargas y gravámenes).

Asimismo, en el sistema de expropiación urbanística también existe un trámite de información urbanística así como en la elaboración de los proyectos de obras de urbanización.

Al mismo tiempo, trataremos de ver la información pública como trámite en el llamado urbanismo concertado y en las actividades clasificadas.

2.-LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN Y TRAMITACIÓN DE LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN

En el proceso de constitución y tramitación de las Juntas de compensación se inicia cuando los propietarios de la unidad de actuación redactan los estatutos y las bases de actuación por la que se va a regir[282].

En este sentido, ambos documentos habrán de ser aprobados, inicial y definitivamente, por la correspondiente Administración actuante. Aprobado inicialmente los proyectos de estatutos y bases de actuación, se procederá a publicar el acuerdo por edictos en el Boletín Oficial correspondiente así como se comunicará individualmente a todos los propietarios de la unidad.

Seguidamente se abrirá un período de información pública y audiencia a los interesados por el plazo de un (1) mes[283].

Superado este trámite, la Administración actuante procederá a aprobar definitivamente los estatutos y bases de actuación con las notificaciones que, en su caso, haya lugar.

[282] La Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo catalana, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto señala en su artículo 49 que modifica el apartado 3 del artículo 123 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, lo siguiente: "3. Las entidades urbanísticas colaboradoras pueden constituirse de forma provisional, con una vigencia que establezca el documento público de constitución, que puede llegar a ser de tres años, con la finalidad de formular la documentación a instar a efectuar las tramitaciones necesarias para facilitar y agilizar su constitución definitiva".

[283] En determinadas CCAA los plazos pueden oscilar también entre 15 o 20 días.

Aprobación definitiva que también habrá de publicarse en el Diario Oficial que corresponda y notificar individualmente a todos los propietarios pertenecientes a la unidad de actuación, permitiendo a aquellos propietarios todavía no incorporados, que se adhieran en el plazo de quince días con el apercibimiento de que si no lo hacen se les podrá, alternativamente, expropiar las fincas incluidas en el ámbito o bien resarciendo la parte proporcional de los costes de urbanización mediante los solares de su propiedad ubicados en la unidad o ámbito.

Transcurrido el plazo de un (1) mes, contado desde la notificación y publicación del acuerdo de aprobación definitiva, la Administración actuante habrá de requerir a los interesados para que constituyan Junta de compensación mediante Escritura pública en la que designen los cargos del órgano rector que necesariamente habrán de formar parte las personas titulares de las fincas[284].

Una vez hemos visto que, en la aprobación de los estatutos y bases de actuación, existe un trámite de información pública resulta necesario ahora ver, siquiera someramente, el contenido básico de ambos documentos que se someten a la participación ciudadana.

El artículo 166 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, Reglamento estatal de gestión urbanística señala que los Estatutos de las Juntas de compensación han de tener el siguiente contenido básico: 1.-Nombre, domicilio, objeto y finalidad; 2.-Órgano urbanístico -Ayuntamiento o administración actuante- bajo cuya tutela se actúe; 3.-Expresión del ámbito de actuación que constituye su objeto; 4.-Duración; 5.-Condiciones o requisitos para incorporarse a la Junta, que no podrán ser más gravosos para unos propietarios que para otros (respeto al principio de igualdad). Los cotitulares de una finca o derecho habrán de designar una sola persona para el ejercicio de sus facultades como miembro de la Junta, respondiendo solidariamente frente a ella de cuantas obligaciones dimanen de su condición. Si no designaren representante en el plazo que al efecto se señale, lo nombrará el órgano actuante; 6.-Condiciones o requisitos para incorporar a la Junta de compensación a empresas urbanizadoras, que deberán estar representadas por una sola persona; 7.-Órganos de gobierno y administración, forma de designarlos y facultades de cada uno de ellos; 8.-Requisitos de la convocatoria de los órganos de gobierno y administración, requisitos y forma de adopción de acuerdos, quórum mínimo y forma de computarse los votos, con expresión de los casos en que sean proporcionales al derecho o interés económico de cada miembro y aquellos otros en el que el voto sea individualizado; 9.-Derechos y obligaciones de sus miembros; 10.-Medios económicos y reglas para la exacción de aportaciones que con carácter tanto ordinario o extraordinario pudieran acordarse; 11.-

[284] La Escritura pública de constitución de la Junta de compensación habrá de constar, además del acuerdo de constitución, relación de: a) Propietarios y, en su caso, empresas urbanizadoras; b) Relación de las fincas aportadas de las que son titulares; c) Las personas designadas para ocupar los cargos del órgano gestor. Con posterioridad habrá de llevarse copia autorizada de la constitución y de las adhesiones al órgano urbanístico actuante para que en el plazo máximo fijado acuerde su aprobación. Aprobada la constitución, el órgano actuante remitirá el acuerdo, junto a la copia de la Escritura, a la autoridad autonómica que gestione el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Expresión de los recursos que con arreglo a la ley sean procedentes contra los acuerdos de la Junta; 12.-Normas sobre disolución y liquidación[285].

En cuanto al contenido de las Bases de actuación, el artículo 167 del citado Reglamento estatal señala las siguientes determinaciones: 1.-Criterios para valorar las fincas aportadas; 2.-Criterios de valoración de derechos reales sobre las fincas, servidumbres prediales y derechos personales que pudieran estar constituidos en razón de ellas; 3.-Criterios de valoración de edificaciones, obras, plantaciones e instalaciones que deberán derruirse o demolerse; 4.-Criterios para valorar las aportaciones de empresas urbanizadoras; 5.-Procedimiento para contratar la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, las de edificación; 6.-Criterios de valoración de las fincas resultantes en función del aprovechamiento del polígono o unidad de actuación; 7.-Reglas de adjudicación de fincas a los miembros de la Junta en proporción a los bienes o derechos aportados, expresando los criterios de adjudicación en comunidad, si procediere; 8.-Supuestos de incumplimiento de las obligaciones de los miembros de la Junta de compensación que darán lugar a la expropiación de sus bienes o derechos; 9.-Reglas para valorar los inmuebles que se construyan cuando la Junta esté facultada para edificar y criterios para la fijación del precio de venta a terceras personas; 10.-Forma y plazos en que los propietarios de terreno o titulares de otros derechos han de realizar aportaciones a la Junta, bien en metálico, bien en terrenos o en industria, en su caso; 11.-Reglas para la distribución de beneficios y pérdidas; 12.-Supuestos de compensación en metálico en las diferencias de adjudicación: 13.-Momento en que pudieran edificarse sobre solares aportados o adjudicados por la Junta, por los propietarios o por las empresas urbanizadoras, sin perjuicio de la solicitud de licencia al Ayuntamiento en cuyo territorio se efectúe la actuación: 14.-Forma de exacción de las cuotas de conservación, si procediere, hasta la disolución de la Junta[286].

3.-EL TRAMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

Los instrumentos de gestión urbanística reciben por la normativa autonómica diferentes denominaciones: proyectos de reparcelación, proyectos de compensación y de actuación.

En la legislación catalana la reparcelación es el término que se utiliza tanto como sistema de actuación como instrumento de gestión.

En cambio, otras normativas autonómicas -por ejemplo La Rioja- viene a utilizarse el término reparcelación como el instrumento de gestión apropiado para el sistema de

[285] Los Estatutos podrán prever que los propietarios que no estén al corriente en el pago de las cuotas vencidas, pierdan el derecho al voto a no ser que las hayan impugnado y garantizado el pago, consignado notarial o judicialmente.

[286] Las Bases de actuación podrán contener, además, las determinaciones complementarias que se consideren adecuadas para la correcta ejecución del sistema y de las obras de urbanización, incluso señalando las características técnicas mínimas que deben recogerse en los proyectos de urbanización que se redacten.

actuación por cooperación. Al mismo tiempo, en esta misma Comunidad autónoma el proyecto de compensación es el instrumento de gestión en el sistema de actuación por compensación.

Por su parte, en Castilla-León el instrumento de gestión que se utiliza en sistema por compensación recibe el nombre de proyecto de actuación.

Como es de ver, la nomenclatura utilizada para los instrumentos de gestión varía en las distintas Comunidades autónomas, aunque la tramitación para su aprobación venga a ser prácticamente la misma.

Los instrumentos de gestión tienen por objeto distribuir justamente los beneficios y las cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y localizar sobre determinadas parcelas, y en estas mismas zonas, el aprovechamiento que corresponda al municipio, en su caso.

Un instrumento de gestión suele contener la siguiente documentación: Memoria; Relación de propietarios interesados; Relación y descripción de fincas aportadas; Relación y descripción y propuesta de fincas adjudicadas (o de resultado); Tasación de los derechos, edificaciones, construcciones o plantaciones que deben extinguirse o destruirse para la ejecución del plan; Cuenta de liquidación provisional con respecto a cada propietario; Planos; En su caso, Memoria de fijación de cuotas de urbanización; Etc.

La elaboración del instrumento de gestión se adjudicará, por los propietarios de la unidad, a una empresa especializada. Una vez elaborada serán los mismos propietarios de la unidad quienes deberán aprobarlo. Desde luego, si el sistema de actuación es por compensación, será la Junta quien se hará cargo de adjudicar su elaboración para posteriormente aprobarlo.

A este respecto, el ordenamiento urbanístico catalán simplifica enormemente el trámite en el sistema de actuación por reparcelación -tanto en las modalidades de compensación básica como el de compensación por concertación-, al eliminar la necesidad de que sea aprobada inicialmente, y a nivel interno, por la Junta[287].

En cuanto a los trámites de aprobación de los instrumentos de gestión es bifásica, inicial y definitiva, siendo la Administración actuante a quien corresponde la competencia de ambas.

[287] En efecto, el artículo 174.1 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística a nivel estatal señala: "El proyecto de compensación se someterá, previa audiencia de todos los afectados por plazo de un mes, a aprobación de la Junta, debiendo adoptarse el correspondiente acuerdo por mayoría de sus miembros que a su vez represente los dos tercios de las cuotas de participación. El Proyecto así tramitado se elevará a la aprobación definitiva de la Administración actuante. Este trámite, como decimos, no resulta de obligado cumplimiento en Cataluña.

Una vez ha sido elaborado y aprobado el instrumento de gestión por la Junta, ésta presentará ante el Ayuntamiento -que es la Administración actuante en estos casos- la documentación completa de dicho instrumento para que lo apruebe inicialmente en el plazo de dos meses, a contar desde aquella presentación.

La Administración actuante podrá exigir que se complete la documentación preceptiva que falte o bien se subsane algún defecto de carácter formal, quedando en ambos casos en suspendo el plazo indicado para la aprobación inicial.

Una vez ha sido aprobado inicialmente, el instrumento de gestión deberá ser expuesto a información pública por el término de un (1) mes, dentro del cual se tiene que conceder audiencia a las personas interesadas, con citación personal[288].

Este trámite se convocará a través de la publicación por Edictos en el Boletín Oficial correspondiente y en un diario de difusión en la localidad de que se trate, desde luego además podrán utilizarse medios de difusión telemáticos o informáticos al uso.

El cómputo para contar los términos de la información pública empezará a contar desde la última publicación obligatoria y en cuanto a la audiencia el cómputo para cada una de las personas se hará desde la última notificación individualizada.

Transcurrido el plazo de información pública la Administración actuante procederá a la aprobación definitiva cuya notificación del acuerdo se tendrá que producir en el plazo de dos (2) meses. En caso contrario, si transcurre dicho plazo, el instrumento de gestión quedará desestimado por silencio administrativo negativo.

Una vez ha sido aprobado definitivamente el instrumento de gestión, la Administración actuante deberá ordenar su publicación y notificación pertinentes. Al mismo tiempo emitirá las correspondientes certificaciones administrativas en aplicación de las normas sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística[289].

4.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS SISTEMÁTICAS.

Como dijimos con anterioridad, se trata de la vía más directa de intervención de la Administración en la ejecución de los planes. En este sistema, prácticamente es la Administración la única protagonista de la gestión quedando el ciudadano como mero convidado de piedra. De ahí que una parte de la doctrina haya dudado en considerar a la expropiación como una modalidad de actuación urbanística.

Al margen de esta consideración doctrinal, de la que ciertamente no podemos adentrarnos, es lo cierto que el sistema de expropiación está prácticamente recogido en

[288] Hay que decir sobre este plazo, que existen legislaciones autonómicas (por ejemplo, Andalucía, Extremadura y Murcia) que lo reducen a veinte (20) días.

[289] Ver el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento de ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Así también el artículo 65 del TRLSRU/2015 (trasunto de la reforma del TRLS/2008, operada por la Ley 8/2013.

todas las leyes autonómicas de urbanismo. Por otro lado, a este trabajo sólo le corresponde analizar los aspectos participativos contemplados en el proceso expropiatorio que nos ocupa.

Con carácter general, la expropiación urbanística -como toda expropiación- se define como la privación coactiva o ablación de un bien y/o derecho patrimonial, por causa de una utilidad pública o interés social concretos, mediante la correspondiente indemnización.

Pero la expropiación urbanística que aquí nos interesa es la expropiación como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento[290]. Con todo es preciso aclarar que, según nos recuerda FERNÁNDEZ TORRES[291], las expropiaciones urbanísticas también tienen otros destinos y otras funciones.

Por otro lado, lo que determina que una expropiación sea urbanística, y en definitiva se considere como sistema de actuación es que se aplique, según señala ABEL FABRE [292], "por sectores de planeamiento urbanístico o polígonos de actuación urbanística completos y comprenda todos los bienes y derechos que estén incluidos en el ámbito delimitado para su actuación por éste sistema".

Es claro que, de la definición anterior, puede desprenderse que no se puede utilizar este sistema de actuación por expropiación en los supuestos de una actuación concreta sobre un determinado solar o parcela, supuesto éste último en que estaríamos ante una expropiación ordinaria propiamente dicha y no ante una expropiación urbanística.

---

[290] Este tipo de expropiación sistemática es el que deja patente el artículo 110.1 a) del Texto Refundido de la Ley catalana de urbanismo (RD Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) al señalar: "Artículo 110.- Supuestos legitimadores de las expropiaciones por razones urbanísticas: 1. La expropiación forzosa por razones urbanísticas se pueden aplicar en los supuestos siguientes: a) Como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento en el marco de un polígono de actuación urbanística o de un sector de planeamiento urbanístico derivado, de acuerdo con lo que establezcan los artículos 152 a 155".

[291] Ver FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas.* Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2005. Págs. 9 y 46 y ssgg. En efecto esos otros destinos y funciones de las expropiaciones urbanísticas pueden ser: 1º.-La expropiación como sanción por la inobservancia de la función social de la propiedad. 2º.-La expropiación como instrumento esencial para la ejecución de los sistemas generales en suelo urbano o urbanizable y de actuaciones urbanísticas aisladas en suelo urbano. 3º.-Las expropiaciones urbanísticas como mecanismos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos del suelo. 4º.-Las expropiaciones urbanísticas como técnica para la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social. 5º.-Las expropiaciones urbanísticas como fórmula utilizable en el marco de un sistema de actuación para la ejecución de planes diferente del expropiatorio. 6º.-Las expropiaciones urbanísticas con respecto a las construcciones, edificaciones y/o instalaciones, o de parte de ellas, que se encuentran en situación legal de fuera de ordenación por resultar disconformes con el planeamiento. 7º.-Las expropiaciones urbanísticas realizadas por la Administración por inobservancia en la obligación de edificar por parte de los dueños de los bienes inmuebles, etc.

Para completar el régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas asistemáticas tenemos el artículo 110.1 del Texto Refundido de la Ley Catalana de Urbanismo (RD Legislativo 1/2010, de 3 de agosto).

[292] Ver ABEL FABRE, J.: Op. Citada ut-supra. Pág. 305.

Tampoco estaríamos ante una expropiación urbanística cuando, por ejemplo, se trata de dotar de un servicio o una infraestructura a una población (verbigracia una autovía o carretera), aún en el supuesto de que este servicio se encontrara recogido en los planes, pero siempre que tales servicios no se integrasen en la red viaria municipal.

Visto lo indicado en los párrafos anteriores, no resulta ocioso el reiterar que, a los fines de este estudio, sólo nos interesa abordar lo referente a las expropiaciones urbanísticas sistemáticas en tanto que recoge además una especificidad regulatoria propia.

El régimen jurídico aplicable a las expropiaciones urbanísticas se encuentra en el TRLSRU/2015 en materia de valoraciones[293], en las distintas leyes de urbanismo autonómicas y, por supuesto, en la Ley de Expropiación Forzosa de 1957 (acrónimo LEF).

Una vez pergeñada la conceptuación referente a las expropiaciones urbanísticas, nos adentramos ahora en el concreto aspecto que no interesa y que no es otro que la participación ciudadana en el proceso de expropiación urbanística.

Para ello es preciso fijar nuestra atención en tres de los supuestos en que la participación ciudadana adquiere un cierto protagonismo en relación con la institución que estamos abordando.

En efecto, el trámite de información pública aparece cuando se tramita el procedimiento de liberación de determinados bienes a expropiar, durante el proceso expropiatorio propiamente dicho y en el procedimiento de la llamada ocupación directa.

En cuanto a la liberación de determinados bienes a expropiar se trata de un procedimiento recogido en las expropiaciones sistemáticas. El expropiante, con carácter excepcional puede liberar de la expropiación aquellos determinados bienes de propiedad privada o patrimonial que no se consideren indispensables para cumplir con la finalidad urbanizadora que se pretende.

Recordemos, a este respecto, que más arriba definimos a las expropiaciones urbanísticas sistemáticas como aquellas que tienen por objeto la urbanización de unidades o polígonos de ejecución completos comprendiendo todos los bienes y derechos incluidos en dichas unidades o polígonos.

Por tanto, el elemento objetivo de la expropiación sería con carácter general los bienes y derechos incluidos en el ámbito espacial correspondiente.

El procedimiento de liberación, que estamos ahora tratando, tiene por finalidad excluir o liberar a determinados bienes y derechos de las garras de la expropiación.

[293] Señala el artículo 115.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Urbanismo de Cataluña: "1. La valoración del suelo, y la de los otros bienes y derechos que la administración tenga que expropiar se tienen que ajustar a lo que establezca la legislación aplicable en materia de suelo". A tener en cuenta el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo.

Pero para que se produzca esta liberación es preciso que se cumplan una serie requisitos. En primer lugar, que lo solicite el propietario interesado. En segundo lugar, que el órgano expropiante estime justificada la solicitud de liberación. En tercer lugar, que el expropiante fije al propietario de los bienes y derechos afectados por la liberación las condiciones, términos y proporción en que el mismo habrá de vincularse a la gestión urbanística, así como las garantías para el supuesto de incumplimiento. En cuarto lugar, que el propietario acepte tales condiciones. Y en último lugar, que si el órgano expropiante no fuera el Ayuntamiento, la liberación requerirá siempre la conformidad de éste.

En cuanto al procedimiento que se ha de seguir para liberar a determinados bienes y derechos de la expropiación, se inicia con la solicitud del propietario. Una vez iniciado, la Administración expropiante fijará las condiciones y garantías al propietario y esté habrá de aceptarlas. A continuación se abre un período de información pública de quince (15) días y, finalmente, se dicta la resolución que habrá de publicarse en el Boletín oficial correspondiente.

En cuanto al proceso de expropiación urbanística propiamente dicho hemos de significar que tiene unas características que la hacen propia frente a la llamada expropiación ordinaria.

En la fase previa a la expropiación existe el trámite de la declaración de utilidad pública e interés social. Y, posteriormente es declarada la necesidad de ocupación de los bienes.

El primero de los indicados pasos, la declaración de utilidad pública e interés social, puede producirse de manera explícita por ley –de forma específica o genérica- o bien de manera implícita como sería el supuesto en que así se indica en los planes de urbanismo. Y así también podríamos ampliar el argumento con el segundo de los citados pasos (es decir, la necesidad de ocupación de los bienes).

En efecto, en materia urbanística los instrumentos de ordenación otorgan una eficacia legitimadora a la declaración de utilidad pública así como a la necesidad de ocupación.

De suerte que cuando se aprueban los planes de urbanismo (planes generales y planes parciales) y de delimitación de los ámbitos de gestión a desarrollar por el sistema de expropiación ya implica, *ipso iure* e implícitamente, la utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los bienes (terrenos y edificios) correspondientes a los fines de la expropiación[294].

[294] Ver artículo 42.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RDLSRU/2015) que señala: "La aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta debe producirse por expropiación".

Conviene aclarar al respecto, que la eficacia legitimadora se limita exclusivamente a posibilitar la expropiación forzosa cumpliendo con el previo trámite de declaración de utilidad pública e interés social, así como la necesidad de ocupación. De ninguna manera la aprobación del plan implica la traslación directa e inmediata del dominio ya que para ello es preciso tramitar el procedimiento expropiatorio.

Existen dos tipos de procedimientos expropiatorios: el general y el de urgencia. El general se compone de las siguientes fases: declaración de necesidad de ocupación, determinación del justiprecio y pago y ocupación del objeto expropiado.

Como hemos señalado, la necesidad de ocupación se entiende implícita con la aprobación y modificación del planeamiento que contempla este sistema de actuación. Pero se trata de una declaración general a la que luego habrá que llevar a cabo y materializar en el proceso de ejecución de ese plan.

Es en la fase de ejecución del plan cuando la Administración expropiante especifica los bienes y derechos objeto de la operación expropiatoria, se identifican a los titulares confiriéndoles la condición de interesados en el procedimiento y permite el control de la *causa expropiandi* ya calificada así, como eventuales opciones a la ocupación de bienes y derechos señalados.

O, para ser más precisos, la participación ciudadana se podrá realizar en el trámite que al efecto se abra con la aprobación del propio plan teniendo en cuenta, como hemos dicho, que la eficacia legitimadora, al respecto, del plan sólo tiene efectos meramente declarativos de la necesidad de ocupación sin que implique, desde ese instante, la traslación del dominio.

Es importante que resaltemos esta cuestión si tenemos en cuenta que en la legislación común en materia de expropiación, concretamente en los artículos 15 a 23 de la LEF y artículos 15 a 24 de su Reglamento, nos encontramos con que si se reconoce un trámite de información pública en la fase de la declaración de ocupación de determinados bienes y derechos.

Dicha declaración se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios".

Ahora bien, la jurisprudencia matiza que, por ejemplo, un Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje Protegido aprobado por Decreto aunque contenga una zonificación, unas directrices de uso, un régimen y normativa de uso que implican limitaciones y condiciones para los titulares dominicales o de otros derechos legítimos sobre los predios incluidos en la zona afectada por la declaración de paisaje protegido, tales limitaciones no son consideradas como una ablación del dominio o de esos otros derechos, de manera que sólo en la medida que éstos resulten afectados de hecho han de conllevar las correspondientes indemnizaciones, incluido el justiprecio expropiatorio cuando se produzca una total privación del derecho en cuestión. Para cubrir las mencionadas eventualidades, es necesario que tales normas reguladoras de los espacios naturales protegidos deban contener de los adecuados instrumentos financieros y el régimen económico para atender a las indicadas compensaciones, reparaciones o indemnizaciones, en caso contrario serán nulas de pleno derecho (ver por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de de 10 de diciembre de 2009 -Recurso nº 4384/2005-).

A este respecto, se señala por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1997 (RJ 1997, 1927):

"la información pública practicada por la aprobación del instrumento de planeamiento, a través de entender implícitos con su definitiva aprobación del instrumentos de planeamiento no puede sustituir a la indispensable para acordar la necesidad de ocupación, pues la aprobación de aquéllos legitima la expropiación en cuando existe la utilidad pública, pero no inicia el expediente expropiatorio, para lo que se precisa o el acuerdo de seguir la ejecución del Plan por el procedimiento de expropiación o el cumplimiento de su tramitación o la declaración de necesidad de ocupación de los bienes concretos y pertenecientes a personas determinadas, previa, en ambos casos, la información con posibilidad de alegaciones; el expediente expropiatorio se inicia cuando la Administración gestora del Plan decide emprender especialmente la actividad expropiatoria, comenzando el procedimiento con un explícito acuerdo de necesidad de ocupar concretos y determinados bienes; sólo en ese momento puede mantenerse que ha existido el acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación del bien expropiado al que anteriormente no se había hecho específica y singular referencia".

Por tanto, la utilidad pública y la necesidad de ocupación –que se entienden implícitas en los planes en donde se recoge el sistema de actuación urbanística por expropiación- son de carácter general y no suficiente.

Por lo mismo, el trámite de información pública que se practica en la aprobación de los planes no es suficiente para entender ya cumplido el que corresponde en la ejecución mediante la correspondiente fase de declaración de ocupación en la que ya son concretados los bienes y derechos objeto de expropiación.

Al margen de los convenios expropiatorios en materia de urbanismo[295], sobre los que no vamos a entrar, en cuanto a la fase de determinación del justiprecio indicar que, en dicho ámbito urbanístico se pueden emplear dos procedimientos o vías: la tasación individual y la tasación conjunta[296].

En cuanto a la tasación individual su regulación se rige prácticamente por la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) común.

La normativa urbanística recoge que la Administración actuante deberá delimitar el ámbito territorial objeto de la actuación, determinar una relación de propietarios de

[295] Ver a este respecto, a FERNANDEZ TORRES, J.R. obra citada ut supra, pag. 163 que señala: "El ordenamiento jurídico admite la posibilidad de la fijación por mutuo acuerdo el justiprecio mediante convenio urbanístico, produciéndose la adquisición de los bienes o derechos afectados ope expropiationis (artículos 120.3 de la ley andaluza 7/2002; 147.3 y 151.1 del Dleg. 1/2004 castellano manchego; 152.1 de la Ley extremeña 15/2001; 141 de la Ley madrileña 9/2001; o 125.2 de la Ley Foral 35/2002)".

[296] Ver artículo 43.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RDLSRU/2015) que señala: "El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta Ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta. Si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie".

dicho ámbito así como una descripción de los correspondientes bienes y derechos localizados a través de los registros públicos.

El acuerdo de delimitación y relación de propietarios y bienes será sometido a información pública por el plazo de quince (15) días.

A la vista del trámite -con las alegaciones que en su caso se hayan formulado por los interesados y previas las oportunas comprobaciones- se realizará la aprobación definitiva. En todo lo demás se aplica el régimen general de expropiación.

La omisión de este trámite de información pública previo a la aprobación de la relación de propietarios y la declaración de los bienes y derechos afectados implica la nulidad de ésta, en tanto se veda la audiencia a los interesados. Sin embargo, la jurisprudencia admite la nulidad parcial del acuerdo aprobatorio en el supuesto de que la omisión referida afecte a una única parcela (STS de 4 de noviembre de 1980, RJ 1980, 4150).

En lo referente a la tasación conjunta, la particularidad de ésta vía es que el justiprecio de todas las fincas incluidas en el polígono o unidad de ejecución se realiza a través de un único procedimiento.

El procedimiento por tasación conjunta se inicia con la elaboración de un proyecto de expropiación que contiene: una delimitación del ámbito territorial, según la delimitación ya establecida y aprobada, con los documentos que lo identifiquen (situación, superficie y linderos) acompañados con un plano a una determinada escala del término municipal (1:50.000) y de un plano parcelario a escala (de 1:2.000 a 1:5.000); unas hojas individuales del justiprecio de cada finca con valores asignados a las fincas, edificaciones, obras, instalaciones y plantaciones; y unas hojas de justiprecio en concepto de otras indemnizaciones.

Elaborado el indicado proyecto, se abrirá un trámite de información pública sobre el mismo por el plazo de un (1) mes, con notificación individual a cada propietario de las hojas de aprecio correspondientes de cada una de las fincas.

Solamente se exige en este trámite la exposición del proyecto, sin necesidad de que sean publicados los bienes y derechos individualizados.

Si el proyecto de tasación conjunta se formulara de modo simultáneo con un instrumento de planeamiento derivado (por ejemplo, con un plan parcial), o con un proyecto de delimitación de un polígono o unidad de actuación urbanística, será preceptiva la aplicación a cada uno de los indicados proyectos (tasación conjunta, plan derivado y proyectos de delimitación), la tramitación que le corresponda a cada uno de ellos.

Señala el artículo 43.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana:

"En el procedimiento de tasación conjunta, los errores no denunciados y justificados en la fase de información pública no darán lugar a nulidad o reposición de actuaciones, conservando, no obstante, los interesados su derecho a ser indemnizados en la forma que corresponda".

El siguiente trámite consiste en que el Ayuntamiento correspondiente, -siempre que no sea la Administración expropiante- emita un informe sobre la situación administrativa de los indicados bienes. Este informe tendrá que ser emitido en el plazo de un mes que podrá coincidir en el tiempo con el de información pública.

Seguidamente, la Administración expropiante emitirá al respecto su informe.

Finalmente se aprobará la tasación conjunta por el órgano competente (autonómico o local). Y seguidamente se ordenará el pago del justiprecio en efectivo o, en su caso, consignándolo en caso contrario, a aquellos interesados que aporten la certificación registral a su favor (artículo 32 del Reglamento Hipotecario).

Y ya por último se procederá a la ocupación e inscripción del acta correspondiente en el Registro de la Propiedad[297].

Otra figura afín a la expropiación urbanística es la ocupación directa. Se concibe ésta como una manera de obtener por la Administración actuante terrenos que el planeamiento, y/o sistema de actuación general o local, tiene previsto que se vayan a incorporar por cesión obligatoria al dominio público.

Se trata, en definitiva, de una manera de adquirir anticipadamente unos suelos afectados a sistemas generales o locales que irán destinados, por cesión obligatoria y gratuita, a la Administración actuante.

La tramitación empieza por que la Administración justifique la necesidad de ocupar los bienes.

A continuación se aprobará inicialmente la necesidad de ocupación abriéndose después un trámite de exposición al público, por el plazo de un (1) mes, del citado acuerdo en el que constará la justificación de los siguientes extremos: necesidad de ocupación; ejecutividad y determinación del ámbito de reparcelación en el cual los propietarios han de hacer efectivos sus derechos y obligaciones; relación pormenorizada de terrenos, bienes y derechos afectados; determinación provisional de los aprovechamientos futuros susceptibles de adquisición por los propietarios de los bienes a ocupar, sin perjuicio de su posterior concreción en el correspondiente proyecto de reparcelación.

Con independencia del citado trámite de información pública, aquella aprobación se notificará individualmente a las personas afectadas.

[297] Señala el artículo 65.h del RDLSRU/2015: "Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: h. Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas".

Acto seguido se otorgará el acta de ocupación y se certificará su contenido, con aplicación de las determinaciones de la legislación hipotecaria sobre ésta materia.

Previa ocupación efectiva de los terrenos será preceptivo haber abonado las correspondientes indemnizaciones o bien, en su defecto, la consignación.

5.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

A pesar de que el proyecto de urbanización se encuentra especialmente recogido y regulado en el Reglamento de Planeamiento -RP- (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) debemos convenir con LÓPEZ RAMÓN[298] que dicho proyecto en puridad no forma parte del planeamiento si bien "entra en juego precisamente cuando este se ha desarrollado hasta el escalón preciso para habilitar la ejecución urbanística".

Resulta necesario, pues, contar previamente con el plan correspondiente según las distintas clases de suelo (PGOU, Parcial o Especial) para poder llevar a cabo el Proyecto de urbanización.

Por ello, al tratarse de un documento que ha de estar previsto y condicionado por el plan -aunque en puridad sus determinaciones hagan referencia a la ejecución urbanística-, es por lo que en la sistemática de este trabajo lo vamos a abordar.

El plan correspondiente es el que indicará cual será el ámbito espacial (polígonos o unidades de actuación) en que se desarrollarán las disposiciones del proyecto de urbanización.

Los proyectos de urbanización no podrán modificar las previsiones de los planes que desarrollen, sin perjuicio de que puedan establecer alguna adaptación puntual en razón a las características del suelo o subsuelo en la ejecución material de las obras.

En este sentido la normativa es muy escrupulosa en advertir la necesidad de que el proyecto de urbanización se ajuste al plan que lo determina ya que si la indicada adaptación supone una verdadera alteración del plan, -tanto en lo que se refiere al régimen del suelo o de la edificación de los predios afectados por el proyecto-, entonces deberá aprobarse previa o simultáneamente la correspondiente modificación del plan (artículo 68.2 del RP).

Como su nombre indica, el proyecto de urbanización tiene por objeto proyectar las obras de urbanización: pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal, espacios libres, red de aguas, alcantarillado, red de energía eléctrica, alumbrado, etc.

En definitiva, obras y servicios que ya constarán determinados en los correspondientes Planes parciales cuando se haga necesaria la existencia, según hemos visto, de estos instrumentos de planeamiento.

[298] Ver LÓPEZ RAMÓN, F.: Op. Citada. Ut supra. Pag. 154.

Una vez hemos estudiado en qué consisten los proyectos de urbanización, ahora lo que procede es el abordar el contenido de estos proyectos, en definitiva, su documentación.

El conjunto de esta documentación, como contenido del proyecto, es la que será exhibida en el trámite de información pública dentro del proceso de aprobación del proyecto de urbanización.

Según señala el artículo 69 del citado Reglamento de Planeamiento -RP-, los proyectos de urbanización habrán de contener los siguientes documentos: una Memoria descriptiva de las características de las obras, Planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano, Planos de proyecto y de detalle, Pliego de condiciones técnicas y de condiciones económico-administrativas de las obras y servicios, Mediciones, Cuadros de precios descompuestos y Presupuesto.

En cuanto al proceso de elaboración de los proyectos de urbanización se siguen una serie de trámites todos ellos regulados en el artículo 141.1 del Reglamento de Planeamiento.

Para empezar los proyectos de urbanización serán redactados de oficio por la Administración actuante del plan de que se trate o, en su caso, por el propietario, o Junta por el sistema de compensación, o por el adjudicatario del Programa de Actuación Urbanística.

Para la tramitación en si se aplicarán las mismas reglas que se siguen en la aprobación de los planes parciales. Por tanto, en sustancia nos remitimos al apartado correspondiente.

Empero, a los efectos que aquí nos interesan, los Proyectos de urbanización una vez hayan sido redactados, deberán someterse a información pública por el plazo como mínimo de un (1) mes y durante dicho período quedará el expediente (con la documentación referida con anterioridad) a disposición de cualquiera que esté interesado en examinarla. Durante ese período se podrán deducir las alegaciones que se estimen pertinentes.

Una vez se haya aprobado el Proyecto de urbanización de manera definitiva, lo que corresponderá seguidamente es la adjudicación de las obras a que haga referencia el proyecto[299].

[299] Sobre las adjudicaciones de las obras por las Juntas de Compensación se ha suscitado una enorme controversia jurídica con ocasión de la aplicación en tales casos de la normativa comunitaria sobre todo cuando se superan determinados umbrales económicos. Para GIMENO FELIU, J.Mª.: "El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas de contratación pública". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Mayo-agosto (2007). Pág. 94, de acuerdo con los criterios sostenidos por la STCE de 12 de junio de 2001 (Asunto Teatro Scala de Milán) "las juntas de compensación sin ser entes contratantes, vienen obligadas a aplicar la normativa de contratación pública cuando ejecutan obra pública derivada de la función urbanística encomendada".

6.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL LLAMADO URBANISMO CONCERTADO

Se ha dicho, con razón, que el urbanismo es una función pública reservada al plan. Pero no se ofrecería una completa información al respecto si no diéramos cuenta de otras realidades complementarias al citado axioma.

En efecto, esas otras realidades que ofrece el urbanismo son la existencia de los convenios urbanísticos y la ejecución de los planes por el agente urbanizador.

Ambas figuras conforman lo que se ha dado en llamar el urbanismo concertado. Una forma de actuar en el urbanismo que, por diversos motivos, ha ido recibiendo severas críticas por una parte significativa de la doctrina[300].

A continuación trataremos de abordar por separado estas dos manifestaciones del urbanismo concertado con el fin de poner en valor los elementos participativos en la gestación y elaboración de los convenios urbanísticos como el sistema de actuación por agente urbanizador.

6.-1.- LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Los convenios urbanísticos son unos acuerdos de voluntades entre las Administraciones públicas y las personas físicas o jurídicas (públicas o privadas -titulares de derechos e intereses urbanísticos-).

Con carácter general, los convenios urbanísticos pueden llegar a establecer las cláusulas y condiciones que se tengan por conveniente siempre que no vulneren normas imperativas o prohibitivas, ni incidan sobre competencias y potestades administrativas.

Hay que recordar que en la potestad de planeamiento se ha de respetar, con especial esmero, con el supremo interés público o general como límite a los acuerdos a que puede llegar la Administración planificadora con los ciudadanos[301].

Existen dos clases de convenios urbanísticos, los convenios de planeamiento y los convenios de gestión.

---

[300] Ver, como ejemplo ilustrativo, PARADA VÁZQUEZ, R.: "Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho urbanístico". 12ª Edición. Marcial Pons, 2010. Pág. 303. Señala que "la actividad urbanizadora no obedece ya a más fuerzas, sin perjuicio de la resistencia de los ecologistas y otros perdedores, que las que arroja la suma de dos intereses privados: de los propietarios privilegiados con la clasificación y calificación de los suelos y, desde la Reforma de 1975, el también interés privado, por ser exclusivamente recaudatorio, de los municipios que pueden ser beneficiarios, en más o menos, de los suculentos beneficios que, en los últimos años, han generado el mercado inmobiliario".

[301] Sin embargo, TEJEDOR BIELSA, J.: "Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Enero-abril (2010). Pág. 106, considera a su entender que "Los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual, generan responsabilidad contractual, pero no están sometidos sino a elementales, casi simbólicas, reglas de procedimiento, no son objeto de intervención ni control previo, no suelen tener cobertura presupuestaria alguna".

Tanto los convenios de planeamiento como los de gestión -que como hemos indicado son suscritos entre la Administración competente y los ciudadanos- han de someterse al trámite preceptivo de información pública.

En efecto, los principios por los que se rige la celebración de los convenios urbanísticos son los de transparencia y publicidad.

Cuando la negociación de un convenio coincida con el procedimiento de aprobación o modificación de un instrumento con el que guarde directa relación, el convenio se someterá a información pública como documento integrado en dicho instrumento.

En el caso de que no coincida, el trámite de información pública se celebrará en los términos y por el plazo que establezca la legislación correspondiente que nunca podrá ser inferior a veinte (20) días hábiles (artículo 86.2 LRJ-PAC)[302].

[302] A continuación ofrezco un sucinto repaso a la normativa urbanística autonómica en cuyo seno vamos a encontrarnos con una mayor profusión regulatoria sobre esta materia: A) Andalucía: los convenios urbanísticos tanto de planeamiento como de gestión se regirán bajo los principios de transparencia y publicidad. En cuanto a los convenios de planeamiento, la normativa andaluza en su artículo 39.2 se señala la obligatoriedad de publicarse y anunciarse en el Boletín oficial que corresponda, y en el tablón de anuncios del municipio o municipios afectados, el anuncio de información pública. Pero la normativa no señala plazo concreto. En cambio para los convenios urbanísticos de gestión se señala la necesidad de otorgar un plazo de veinte días de información pública. B) Aragón: en esta Comunidad autónoma, los convenios de planeamiento corresponde aprobarlos al Pleno del Ayuntamiento, previa la apertura de un período de información pública e informe del órgano autonómico por el plazo de un mes. En cuanto a los convenios de gestión, la normativa aragonesa no establece ningún plazo de información pública durante el trámite de su aprobación. C) Asturias: los convenios urbanísticos de planeamiento y gestión que se celebren en Asturias deberán someterse a información pública por el plazo de un mes. D) Canarias: en esta Comunidad autónoma sólo los Convenios urbanísticos sustitutorios de resoluciones deben someterse a un trámite de información pública por un período mínimo de veinte días. El resto de convenios urbanísticos seguirán el trámite de información pública propia del instrumento de ordenación del que forme parte. E) Cantabria: en esta Comunidad autónoma los convenios de planeamiento serán aprobados por el Pleno del Ayuntamiento previo trámite de información pública por el plazo no inferior a un mes sobre el proyecto de convenio. F) Castilla-La Mancha: con carácter general la normativa de esta Comunidad señala que los convenios urbanísticos habrán de someterse, previo anuncio en el diario oficial correspondiente y periódico de mayor difusión de la localidad, a información pública por un período mínimo de veinte días. Sin embargo, cuando la negociación de un convenio coincida con el procedimiento de aprobación de un instrumento con el que guarde directa relación, el convenio se someterá a información pública como documento integrado en dicho instrumento. G) Castilla-León: en esta Comunidad se establece un régimen participativo común para ambos tipos de Convenios urbanísticos de suerte que habrán de someterse a información pública durante no menos de veinte días hábiles. H) Cataluña: si el Convenio se refiere a instrumentos de planeamiento como documento del que forma parte, el trámite de información pública seguirá el del procedimiento de aprobación o modificación de aquél. Si, por el contrario, el convenio sigue un trámite específico de aprobación, el trámite de información pública será por el plazo de un mes. En cuanto a los convenios de gestión, el trámite se inicia con una propuesta de convenio en el que incorpora un proyecto de bases y que será sometida a información pública por el plazo de veinte días con audiencia simultánea a los propietarios. I) Galicia: el convenio que guarde relación con el instrumento de planeamiento del que forme parte integrante, seguirá el trámite de información pública señalado por aquel. El convenio de planeamiento podrá seguir un trámite específico sometiéndose al trámite de información pública mediante la publicación en el diario oficial de la Comunidad y en un periódico de mayor difusión de la localidad por un período mínimo de veinte días. J) La Rioja: la competencia corresponderá a la Administración actuante previa apertura del trámite de información pública por el plazo de veinte días sobre el

6-2.- EL AGENTE URBANIZADOR

Se podría decir que, en un principio, el sistema de actuación por Agente Urbanizador es un sistema de carácter residual frente al resto de los sistemas que antes tuvimos la oportunidad de analizar (compensación, cooperación y expropiación).

Con carácter general, la ejecución del planeamiento en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable -incluyendo la formulación del correspondiente Plan parcial-, puede llevarse a cabo mediante el Agente Urbanizador que podrá ser o no el propietario del suelo.

El Agente Urbanizador es el responsable de la ejecución de la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante, seleccionado en concurrencia pública en el momento de la aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora (o también llamado Programa de Actuación Integrada).

La primera Comunidad autónoma que implantó este sistema, aplicándola con cierta profusión, fue la Comunidad Valenciana en cumplimiento de la Ley valenciana de urbanismo 6/1994[303].

Estamos, como señala críticamente PARADA[304], "ante un sistema orientado a incorporar la mayor cantidad de suelo posible al proceso urbanizador que rompe con el esquema rígido y secuencial de la urbanización de los Planes (…)…..".

La determinación de la ejecución mediante este sistema de actuación se realizará por la Administración actuante, de oficio o a instancia de parte interesada, en los siguientes supuestos: cuando así lo determinen los planes urbanísticos o en la delimitación de la unidad de actuación, cuando lo estime conveniente la Administración actuante, cuando

---

proyecto de convenio. K) Madrid: el convenio que tenga relación con el instrumento de planeamiento del que forme parte integrante, seguirá el trámite de información pública señalado por aquél. El convenio de planeamiento podrá seguir un trámite separado con información pública por un período mínimo de veinte días. L) Murcia: la normativa de esta Comunidad no menciona el término de información pública sino de consulta pública en el plazo de un mes desde la celebración. Los convenios de planeamiento que formen parte de un proceso de modificación de los instrumentos de planeamiento seguirán los trámites de éstos. M) Navarra: los convenios de planeamiento y gestión tendrán, durante su proceso de aprobación, un trámite de información pública por un plazo mínimo de veinte días. N) País Vasco: los procesos de aprobación de los convenios de planeamiento y gestión tendrán un trámite de información pública por un plazo de veinte días. Ñ) Comunidad valenciana: los procesos de aprobación de los convenios de planeamiento y de gestión se someterán a información pública por veinte días sobre el proyecto de convenio.

[303] En efecto, tal y como señala SIMO, T.: "Valencia un crecimiento insostenible". Obra citada ut-supra. Pág. 148, en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), última de las leyes del gobierno socialista, se afirma "que el propietario del suelo no tiene por qué asumir una actividad urbanística, ya que esto es función pública. Son las empresas constructivas quienes deben llevarla a cabo, puesto que requiere inversión y actividad gestora, algo que también cae en el ámbito de la función empresarial. Es entonces cuando se definen los llamados P.A.I., Programas de Actuación Integrada, y aparece entonces una figura empresarial, la del agente urbanizador".

[304] Ver PARADA, R.: *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos*. 12ª Edición. Editorial Marcial Pons, Madrid. 2011. Pág. 404.

transcurrido un período de tiempo desde que fuera delimitada la unidad o unidades de ejecución y no se hayan tramitado por los propietarios los correspondientes instrumentos de ejecución, equidistribución o urbanización, cuando no se haya presentado a su tramitación por los propietarios el correspondiente Plan parcial para el desarrollo del suelo urbanizable dentro del año siguiente al de la entrada en vigor del PGOU, etc.

Una vez determinado el sistema de actuación por Agente Urbanizador, los propietarios que representen un determinado porcentaje de la superficie afectada, podrán presentar en un plazo determinado, ante la Administración actuante, el Programa de Actuación Urbanizadora (o Integrada).

Transcurrido el plazo podrán presentarlo terceros no propietarios.

Sobre la naturaleza jurídica de la relación entre la Administración y el Agente Urbanizador ha sido elaborada mucha literatura jurídica y han sido varios los litigios jurídicos entablados, incluso a nivel del Tribunal de Justicia europeo[305].

[305] En la STJCE de 26 de mayo de 2011 se desestimó el recurso planteado por la Comisión en relación con la adjudicación de los PAI, apreciando que el contrato entre el agente urbanizador y la Administración municipal comprende no sólo algunas prestaciones características del contrato de obras, sino también actividades que no pueden calificarse de "obras" en el sentido de las Directivas, y que no puede condenarse al Reino de España porque "no se ha demostrado en absoluto que las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes de infraestructura, energía, comunicaciones y servicios públicos existentes constituyan el objeto principal" (referido al contrato).
Para GARRIDO MAYOL, V. y COLLADO BENEYTO, P.: "Gestión urbanística y agente urbanizador". Artículo en la Revista de Administración Pública (RAP). Septiembre-diciembre (2011). Pág. 296; -después de descartar que la naturaleza de la relación entre la Administración municipal y el Agente Urbanizador se base en un contrato de obras, ni en un contrato de gestión de servicios públicos ni tampoco en un contrato de concesión de obra pública-, consideran que en puridad estamos ante un contrato de naturaleza atípica o contrato especial. Sin embargo, los citados autores concluyen, a modo de recomendación, que: "La relación que une a la Administración municipal con el agente urbanizador es de carácter contractual, debiendo advertirse que: A) Cualquiera que sea la calificación jurídica que se dé a la peculiar combinación de prestaciones que concurren en el contrato que suscribe la Administración con el agente colaborador, ésta no puede servir para eludir la aplicación de la normativa europea en materia de contratación pública. B) La relación jurídica de la Administración municipal valenciana con el agente urbanizador se debería considerar como un contrato administrativo especial regido con carácter preferente por las normas de la LUV, a pesar de la jurisprudencia española (anterior a la STJCE de 26/5/2011). C) Pese a que la normativa española sobre contratos públicos indique que los contratos administrativos especiales se rigen "por sus propias normas con carácter preferente" (artículo 19.2 in fine LCSP), esta previsión hay que interpretarla dentro del respeto al principio de primacía del Derecho comunitario sobre el interno y, en consecuencia, si se acreditase que en el caso concreto de contratación con un determinado agente urbanizador el objeto principal del contrato coincidiese con el de uno de los contratos regulados en las Directivas de contratación, se le aplicarían en primer lugar las normas comunitarias relativas a este tipo de contrato".
Ver también la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección Quinta, de 28 de diciembre de 2006, RC 4245/2003 que casa la Sentencia de instancia que anuló el Acuerdo municipal de aprobación definitiva de un Programa de Actuación Integrada, adjudicando su ejecución al Agente Urbanizador que presentó la proposición económica más ventajosa. En dicha Sentencia, la Sala de instancia imputaba a la Entidad Local el haber procedido de modo arbitrario pues la propuesta jurídico-económica de la empresa excluida era viable económicamente y más beneficiosa que la elegida, al contemplarse en ella una mejor oferta en los costes de urbanización y un menor coste de ejecución.

En cuanto al Programa de Actuación Urbanizadora (o Integrada) es el instrumento que concreta y organiza la actividad de ejecución por el sistema de Agente Urbanizador.

Este Programa de Actuación Urbanizadora o Integrada (cuyas siglas más habituales son PAU o PAI), puede ser promovido y formulado por cualquier persona física o jurídica ostente o no la condición de propietario del suelo a desarrollar. También podrá ser formulado por la Administración pública.

Quienes pretendan promover el PAU podrá formular las consultas ante cualquier Administración que tengan relación con dicho documento a elaborar. Además se le facilitará el acceso a los archivos y registros administrativos que se precisen para la indicada tarea.

Los documentos que contiene el PAU son, con carácter general, los siguientes: 1.-Un Proyecto de delimitación del ámbito a que afecta; 2.-Cuando afecte a suelo urbano no consolidado, documento expresivo de las determinaciones establecidas por el PGOU o, en su caso, propuesta de Plan especial que ordene detalladamente la unidad o unidades de ejecución a que se refiere; 3.-Cuando afecte a suelo urbanizable, propuesta de Plan parcial que ordene, y en su caso previamente delimite, el sector a que se refiere;4.-Previsión de los gastos de urbanización, presupuesto de ejecución material y costes de los proyectos y direcciones de obra; 5.-Relaciones entre el Agente urbanizador y los propietarios y, en su caso, acuerdos alcanzados sobre disposición de terrenos en pago de las cuotas de urbanización; 6.-Retribución del Agente urbanizador por los gastos de urbanización y gestión; 7.-Relación de los solares que habrán de ser adjudicados al Agente urbanizador por los propietarios que opten por la cesión como modo de retribución; 8.-Plazo de ejecución del PAU, que normalmente no podrá exceder de un determinado plazo; 9.-Garantía provisional que prestará el Agente urbanizador y que no podrá ser inferior a un determinado porcentaje del presupuesto de ejecución material de las obras; 10.-Otros compromisos que asuma el Agente urbanizador a su costa.

Una vez se ha presentado el PAU -con todos y cada uno de los documentos referenciados-, la Administración actuante (el Ayuntamiento o, en su defecto, la Comunidad autónoma por subrogación) someterá el programa a información pública por un plazo determinado (un mes en determinadas Comunidades autónomas) mediante

---

El Tribunal Supremo aprecia, sin embargo, que la decisión municipal fue totalmente objetiva pues contempló de modo concordado los criterios establecidos en el artículo 47.2 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana -preceptos rectores del concurso- con lo establecido en los artículos 87 y 89.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas -en relación con la adjudicación de la ejecución del Programa de Actuación Integrada-. El Ayuntamiento eligió la proposición que contenía un mayor rigor en el compromiso de ejecución al tiempo que asumía un beneficio empresarial más proporcionado y ofrecía mayores garantías de cumplimiento. El Tribunal Supremo entiende que todos los mencionados criterios de aplicación preferente al del menor precio, un criterio éste que, frente al de la oferta más ventajosa para el interés público, aparece además como el último de los señalados en el artículo 47.2 del mencionado texto legal autonómico y cuya aplicación determina la corrección de la actuación municipal que, desestimando por el Alto Tribunal el recurso contencioso administrativo seguido en la instancia, resulta confirmada por ser plenamente ajustada a derecho.

la inserción de anuncios en el Boletín oficial correspondiente y en uno de los diarios de la región, y se notificará personalmente a todos los propietarios afectados.

Durante el plazo de información pública será el momento en que algún interesado pueda manifestar su voluntad de formular alternativas técnicas al PAU presentado.

El PAU alternativo podrá ser formulado en un determinado plazo una vez haya acabado el antedicho de información pública.

Esta propuesta -o propuestas- de programa alternativo se someterá a información pública por el mismo plazo que el establecido para la propuesta del PAU inicial.

Los propietarios de un porcentaje de superficie determinado podrán hacer suyo el PAU inicialmente presentado, compensando al promotor inicial de todos los gastos necesarios para la formulación de su propuesta.

Finalmente, la Administración actuante -luego de informarse de las propuestas y alegaciones presentadas-, seleccionará la propuesta que estime más conveniente atendiendo a determinados criterios objetivos previamente fijados: menor coste de ejecución material de las obras, menor impacto ambiental, menor retribución del Agente urbanizador, calidad de la urbanización, etc.

Una vez seleccionado el Agente urbanizador, se procederá al otorgamiento del contrato con la Administración actuante en virtud del cual se regularán las relaciones entre ambos.

7.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS

Dentro de lo que es el Derecho urbanístico en este apartado hacemos alusión al régimen de edificación y uso del suelo en el que existe un apartado relativo a las actividades clasificadas en cuyo seno se recoge el derecho a la participación ciudadana[306] en el seno de la llamada licencia ambiental..

El régimen jurídico administrativo de las llamadas actividades clasificadas se encontraba en el antiguo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961[307].

[306] Como señala LÓPEZ RAMÓN, F.: Op. citada ut supra. Pág. 165. "La edificación constituye el resultado final del proceso urbanístico que idealmente se inicia con la elaboración y aprobación del planeamiento y, a no ser que ya la realidad coincida con las previsiones de éste, pasa después a la ejecución mediante las labores físicas de la urbanización (o rehabilitación) y las jurídicas de la reparcelación".

[307] En el Reglamento de 1961 se establecía el siguiente procedimiento general para la obtención de una licencia de actividades clasificadas: la solicitud de licencia debía ir acompañada de un proyecto técnico y memoria descriptiva de las características de la actividad, su repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores previstos. El Alcalde podía o no denegar la solicitud por razones de competencia. Si se consideraba competente, la solicitud se sometía al trámite común de información pública y audiencia de interesados e informes de diversos funcionarios locales. De allí el expediente pasaba al órgano autonómico competente en la materia de que se trate para que también emita un

Este Reglamento ya no se encuentra hoy vigente pues ha sido derogado por la Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmosfera, así como por diferentes ordenamientos autonómicos referentes a dichas actividades clasificadas.

En efecto, sobre distribución de competencias, señala el artículo 149.1.23º de la Constitución, que corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

Asimismo señala el artículo 148. 1.1.9º de la CE que podrá asumir competencias las Comunidades autónomas en "la gestión en materia de protección del medio ambiente", circunstancia que prácticamente han hecho la totalidad de los Estatutos autonómicos.

Se entienden por actividades clasificadas aquellas que para poder iniciarlas, al tener un especial impacto medioambiental, requieren de una licencia o autorización mediante la cual puedan imponerse reglas sobre el lugar de establecimiento (por ejemplo, alejado de los núcleos de población) y/o otras medidas correctoras. Es lo que, como hemos indicado, usualmente se denomina licencia ambiental.

La Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera tiene por objeto establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y cuando esto no sea posible, aminorar los daños que de esta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la citada Ley: los ruidos[308] y vibraciones, las radiaciones ionizantes y no ionizantes, los contaminantes biológicos, las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y las actividades correspondientes de protección de personas y bienes, que se regirán por la normativa específica de protección civil.

Tanto el Gobierno estatal como las Comunidades autónomas tendrán que elaborar Planes y Programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica.

Estos Planes y Programas serán determinantes para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio de suerte que si tales instrumentos contradicen o no acogen el contenido de estos Planes o Programas, ésta decisión deberá motivarse.

---

informe sobre si se cumplen o no los requisitos. Emitido el informe, se devolverá al alcalde para que otorgue la correspondiente licencia.

[308] En efecto, la cuestión de los ruidos está regulada a nivel estatal en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido en cuyo artículo 1 se señala que tiene por objeto "prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente".

En concreto, los planes a que nos venimos refiriendo deberán ser elaborados y modificados garantizando la participación pública, en los términos previstos en los artículos 16 y 17 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente[309].

A nivel autonómico, como se dijo, encontramos también normativa sobre actividades clasificadas que se aplican en sustitución de aquel viejo Reglamento estatal. Tan sólo citaremos unos pocos, como ejemplo.

La Comunidad valenciana se dotó de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental en cuyo artículo se establece el régimen de autorización ambiental integrada[310].

A los efectos que aquí nos interesan, en la tramitación del procedimiento de autorización ambiental integrada se contempla el trámite de información pública por treinta días y será común para aquellos procedimientos cuyas actuaciones se integran en el de autorización ambiental integrada, así como, en su caso, para los procedimientos de

[309] Es preciso recordar que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente es el texto normativo que traspone las Directivas 2003/34/CE y 2003/35/CE. El artículo 16 señala que: "1. Para promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente a los que se refieren los artículos 17 y 18 de esta Ley, las Administraciones Públicas, al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación, velarán porque, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo: a) Se informe al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, cuando se disponga de ellos, sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general, o, en su caso, de su modificación o de su revisión, y porque la información pertinente sobre dichas propuestas sea inteligible y se ponga a disposición del público, incluida la relativa al derecho de participación en los procesos decisorios; b) El público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general; c) Al adoptar estas decisiones serán debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública; d) Una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, se informará al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.
2. Las Administraciones públicas competentes determinarán, con antelación suficiente para que pueda participar de manera efectiva en el proceso, qué miembros del público tienen la condición de persona interesada para participar en los procedimientos a los que se refiere el apartado anterior. Se entenderá que tienen esta condición, en todo caso, las personas físicas o jurídicas a las que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley.
3. Lo previsto en este artículo no sustituye en ningún caso otra disposición que amplíe los derechos reconocidos en esta Ley".

[310] Ver artículo 20 de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental que señala: "Se someterán al régimen de autorización ambiental integrada la construcción, montaje, explotación o traslado de las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades que se relacionan en el anexo I, de titularidad pública o privada, así como cualquier modificación sustancial que se pretenda introducir en las mismas una vez autorizadas, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos".

autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el artículo 10.1 de la Ley (Industria, Hidrocarburos, Minas, Sector Eléctrico, etcétera).

Durante ese plazo de información pública, cualquier persona física o jurídica puede examinar el procedimiento o parte del mismo que se acuerde. El anuncio del trámite de información pública se insertará en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana.

En Cataluña se regula la materia que nos ocupa en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. En su artículo 37 se indica que la solicitud de licencia ambiental se somete a los trámites siguientes: 1.-Verificación formal de la documentación presentada. 2.-Análisis de la suficiencia y la idoneidad del proyecto básico con estudio ambiental. 3.-Información pública vecinal. 4.-Informes preceptivos. 5.-Propuesta de resolución. 6.-Trámite de audiencia. 7.-Resolución. 8.-Notificación y comunicación.

En cuanto a la información pública, se señala en el artículo 41 del citado texto legal, que una vez verificada la suficiencia y la idoneidad del estudio ambiental, y el resto de la documentación presentada, deberá someterse a información pública por un período de treinta (30) días y, al mismo tiempo, debe someterse a información vecinal por un plazo de diez (10) días.

También se establece la necesidad de que se difunda por medio de las redes telemáticas de información. Se señala que, en todos los casos, en la publicación debe constar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información sobre el procedimiento concreto.

Sin embargo, en la ley se deja bien claro que aquella documentación que esté amparada por el régimen de confidencialidad quedará exceptuada del trámite de información pública.

Por último abordamos la regulación de la materia en la Comunidad autónoma de Canarias. En efecto, tenemos la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

Según se indica, el objeto de la citada ley es la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables en relación con “La instalación y apertura de establecimientos físicos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas” (Artículo 1.a).

Señalar que en el procedimiento para el otorgamiento de la licencia de instalación de actividad clasificada existe un trámite participativo.

En efecto admitida la solicitud de la licencia con toda la documentación complementaria necesaria, los servicios municipales competentes -una vez comprobado que el proyecto se adecua a la normativa urbanística (usos del planeamiento, ordenanzas municipales, etc.)- procederá a la apertura simultánea de la fase de información pública por un plazo de veinte (20) días para la presentación de alegaciones previo anuncio en el Boletín

Oficial de la Provincia y de solicitud de informes que deberán ser emitidos en el plazo máximo de quince días.

8.-EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS

Complementariamente es de tener en cuenta también el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

Esta Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la evaluación de impacto ambiental de proyectos consistente en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en sus anexos I y II, según los términos establecidos en ella. Es decir: agricultura, silvicultura, acuicultura, ganadería, industrias de productos alimenticios, industria extractiva, energética, siderúrgica, química, textil, producción de metales, infraestructuras, proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua, etcétera.

Los proyectos que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental, cuya amplitud y nivel de detalle se determinará previamente por el órgano ambiental.

El órgano sustantivo (estatal, autonómico o local según la competencia) someterá el estudio de impacto ambiental, dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda y, conjuntamente con éste, el trámite de información pública por una duración no inferior a treinta (30) días.

Este trámite se evacuará en aquellas fases del procedimiento en las que estén abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto sujeto a autorización y sometido a evaluación de impacto ambiental[311].

[311] Además este trámite de información pública deberá ser evacuado por el órgano sustantivo en relación con los proyectos que requieran la Autorización Ambiental Integrada según lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Esta Ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto. En la concesión de la autorización ambiental integrada también se contempla un trámite de información pública que no será inferior a treinta (30) días.
Señalar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 5ª, de 21 de octubre de 2009, RCA 138/2007, declara la conformidad a Derecho del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprobó el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuando inserta el trámite de información pública del procedimiento de "evaluación ambiental" sustanciado por la Administración del Estado, en el de la "autorización ambiental integrada" tramitado por la Administración autonómica. Ello, señala, no es sino consecuencia de lo establecido en los artículos 3.2 y 4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y 6 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en aras de una eficaz colaboración entre las Administraciones Públicas, dado que es razonable que el órgano estatal competente para autorizar el proyecto, en el que resulta necesario un estudio de impacto ambiental,

C) LA ACCIÓN PÚBLICA

En el correspondiente apartado de este trabajo hacíamos alusión a la acción popular o pública como uno de los tipos de participación funcional (ver Capítulo Segundo).

No ofrece ninguna duda que se trata de una modalidad participativa porque es un mecanismo abierto a cualquier ciudadano con la finalidad de reaccionar frente a determinadas irregularidades urbanísticas que se puedan cometer.

El fundamento de la acción pública es la protección del ordenamiento urbanístico en sentido amplio. Y es que el propietario o el promotor inmobiliario lo que siempre pretende es sacar de los solares el mayor rendimiento económico, y a poder ser lo antes posible, cuya consecuencia puede llevar a un nefasto desarrollo urbanístico caótico y anárquico.

Lo cierto es que, para evitar este y otros problemas, están los límites que marcan los planes de ordenación pero, para ello, también resulta necesario que se articulen mecanismos jurídicos de salvaguarda como es la acción pública.

Los propietarios o promotores que quieran realizar cualquier actividad urbanística necesitan obtener de la Administración el permiso correspondiente. Este permiso –licencia y/o autorización administrativa en general- es el que marca los términos en que ha de desarrollar la actividad de que se trata.

Unos términos que han de ajustarse, a su vez, con los planes, programas, proyectos y ordenanzas que señalan las determinaciones a aplicar.

Pero como señala CARCELLER[312], la normativa aludida debería ser lo bastante para que "se produjera una observancia efectiva de la ordenación urbanística; más como esos preceptos no siempre se cumplen, la legislación urbanística ha establecido desde sus orígenes (LS 1956), otras medidas, en cierto modo complementarias, de protección de la legalidad urbanística".

De manera sintética y amplia definimos a la acción pública como aquella que permite a cualquier ciudadano exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los planes,

---

remita éste, junto con una copia completa de toda la documentación que forma parte de la solicitud de autorización del proyecto, para que el órgano de la Comunidad Autónoma, competente para otorgar la autorización ambiental integrada, lo someta a información pública conjuntamente, único modo de dar cumplimiento a lo establecido en el citado artículo 16.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, que establece un período de información pública común para todos los procedimientos cuyas actuaciones requieren la autorización ambiental integrada incluidos los procedimientos de autorizaciones sustantivas de las industrias".

[312] Ver CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: "Protección de la legalidad urbanística". Del libro AAVV *Comentarios a la ley de Urbanismo de Cataluña.* Citado ut-supra. Pág. 420.

programas de actuación urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas[313].

Según TESO[314], la acción pública "comprende todas las impugnaciones, interpuestas en vía administrativa o en sede jurisdiccional, relacionadas con la legalidad urbanística, esto es, con la conformidad y sujeción de la actividad urbanística a los presupuestos legal y reglamentariamente establecidos (leyes, reglamentos y planes de urbanismo)".

En cuanto a la facultad que confiere la acción pública para poder acudir a los órganos jurisdiccionales, no solamente se refiere a la fase declarativa sino también a la ejecución de lo decidido. Así lo señala la STS de 23 de abril de 2010 (Recurso de casación número 3648/2008), que declara que, "La trascendencia de la protección de la legislación urbanística que ha llevado al legislador a ampliar la legitimación que tal reconocimiento general comporta, en lo que se refiere a su acceso a órganos jurisdiccionales, pues recordemos que tal previsión se extiende no sólo a nuestro orden jurisdiccional, sino también ante los órganos administrativos, debe tener alguna consecuencia en el recurso contencioso administrativo tanto en la fase declarativa como en la ejecución de lo decidido. Y es que tal legitimación conferida para la protección urbanística ha de extenderse y proyectarse también, para ser consecuentes con las razones que avalan tal reconocimiento, a la fase de ejecución en la medida que pretenda que lo acordado en sentencia firme sea cumplido".

Señala COSCULLUELA[315] que "La acción popular tiene naturaleza objetiva, característica que apunta a la configuración de la legitimación para recurrir por el solo fin que se persigue y sin consideración al grado de afectación o perjuicio que del acto impugnado se haya podido irrogar para el recurrente, cual es el caso de las acciones subjetivas. En este punto la doctrina de todos los tiempos es unánime. Y lo propio ocurre en relación al alcance que puede perseguirse a través de la acción popular, es decir, sobre el contenido del *petitum* de la demanda, que sólo puede ser de anulación".

En los casos en que la actuación vulneradora de la legalidad urbanística se amparara en un acto administrativo que le ofreciese cobertura, la acción pública irá encaminada a que se declare la nulidad de ese acto por la Administración y los Tribunales contencioso-administrativos.

Es necesario advertir que la acción pública se regula en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho de los llamados de configuración legal. Con ello quiere decirse que

[313] La consideración por el TS de la naturaleza de la acción pública comprende la posibilidad "de pedir y obtener todas las medidas que exijan el restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada" (STS de 20 de mayo de 2002 (RJ 2002, 4.488), la declaración de de la ilegalidad de lo construido, la obligación del Ayuntamiento demandado de restituir la legalidad urbanística y de deducir las responsabilidades a las que haya lugar (STS de 12 de junio de 2007 (RJ 2007, 3416), incluso la solicitud de demolición de lo indebidamente construido (STS de 28 de abril de 2004 (RJ 2004, 2423).

[314] Ver TESO GAMELLA, Mª P.: "Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales". CDP. Cuadernos de Derecho Público. Número 36. Enero-abril 2009. Pág. 79.

[315] Ver COSCULLUELA MONTANER, L.: "Acción pública en materia urbanística". Revista de Administración Pública (RAP). Número 71. Año 1973. Pág. 28.

será el legislador ordinario quien deberá encargarse de reconocer, regular y condicionar su ejercicio.

A este respecto señalar que no todas las legislaciones sectoriales contemplan y regulan esta figura jurídica. Básicamente la acción pública se cristaliza en los sectores del urbanismo y ordenación del territorio, del patrimonio histórico-artístico[316], costas[317] y, con matices, en el medio ambiente[318]. Por tanto, y a los efectos que aquí interesan, hay que decir que la legislación urbanística es una de las que, con mayor arraigo y tradición, la reconocen[319].

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de la acción pública (o popular) queda como sigue: el artículo 149.1.6 CE reconoce al Estado para regular la acción pública en cuanto que elemento del sistema de legitimación procesal (arts. 19 LOPJ y 19 LJCA). Por su parte las Comunidades Autónomas pueden incorporar la acción pública en su regulación sustantiva para permitir que, al margen de la titularidad de derechos subjetivos o de intereses legítimos de corte clásico (individual), pueda exigirse el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Solamente indicar que existen una serie de preceptos recogidos en las leyes procesales generales que reconocen la amplia legitimación activa que representa la figura jurídica de la acción pública[320].

---

[316] La Ley 16/1985, de 25 de junio establece en su artículo 8.2, que será pública la acción para postular en vía administrativa o en sede jurisdiccional la defensa de la legalidad en materia de patrimonio histórico.

[317] La acción pública prevista en el artículo 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas tiene como finalidad evitar la infracción del ordenamiento jurídico en materia de dominio público marítimo terrestre.

[318] La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. Aunque aquí resulta dudoso hablar en puridad de acción pública pues restringe su legitimación a la figura del interesado. Así se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de mayo de 2007 (Recurso de casación 8001/2003) que señala "el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23".

[319] La tutela de determinadas situaciones jurídicas supraindividuales, como la que representa la acción pública, está reconocida en la Constitución a lo largo de varios de sus preceptos. Así los artículos 7 (sindicatos, asociaciones empresariales), 9.2 (libertad e igualdad del individuo y grupos en que se integra), 22 (derecho fundamental de asociación), 36 (colegios profesionales), 37 (derecho a la negociación colectiva y medidas de conflicto colectivo), 45 a 47 (derechos sociales reconocidos de gran relevancia), 52 (organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de intereses económicos que le sean propios) y el importante artículo 24 (derecho a la tutela judicial). Pero, por encima de todos, está reflejado de manera clara en el artículo 125 CE al decir "los ciudadanos podrán ejercer la acción popular….".

[320] Se trata del artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (acrónimo LOPJ) y de los artículos 18 y 19.1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa (acrónimo LJCA). En cuanto al artículo 7.3 de la LOPJ se señala: "Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de

En cuanto al ámbito urbanístico, la acción pública se encuentra recogido a nivel de todo el Estado español en el artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Suelo (RDLSRU/2015), que señala:

"1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

Por tanto, al estar reconocida la figura de la acción pública en la ley estatal del suelo nos parece de todo punto ocioso, por reiterativo, que también sea reconocido en la legislación autonómica.

Salvo que, con tal reconocimiento a nivel autonómico, se pretenda evitar una posible laguna legal futura propiciada por que el legislador estatal decidiera suprimir la figura de la acción pública en el citado texto refundido[321].

---

estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción". Por su parte el artículo 18 de la LJCA indica: "Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (...) b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos; d) Cualquier ciudadano en el ejercicio de la acción pública".

[321] En efecto, hay determinadas leyes de urbanismo autonómicas en cuyo seno se recoge, con una mayor o menor profusión, la institución que estamos analizando. Solamente trataremos de realizar un breve bosquejo de cada una.

Así en Andalucía la Ley 7/2002, de 17 de diciembre reformada por la Ley 2/2012 de 30 de enero se recogía la acción pública en el artículo 6.1 (artículo 3.1 de la reforma) de manera descriptiva pues el citado precepto regulaba la participación ciudadana y añadía un párrafo final que decía: "…También tienen derechos (se refiere a la ciudadanía y las entidades representativas de sus intereses) a presentar reclamaciones y quejas, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante las acciones que correspondan".

En Aragón, la Ley 3/2009, de 17 de junio, en su artículo 20 (Derechos del ciudadano) señala el siguiente derecho del ciudadano a: "j) Al ejercicio de la acción pública conforme a lo establecido en esta Ley ante los órganos administrativos y la jurisdicción Contencioso-Administrativa, mediante los correspondientes recursos o acciones, para exigir la observancia de la legislación y el planeamiento reguladoras de la actividad urbanística".

En Canarias, el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales reconoce, en parecidos términos que la ley andaluza citada, la acción pública.

En Cataluña, la acción pública si se encuentra reconocida en un específico precepto del Real Decreto 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. En efecto, el artículo 12, utilizando unos términos parecidos al que hemos visto en la estatal Ley de Suelo, señala: "1. Cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanístico, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la

legislación aplicable. 2. La acción pública a que se refiere el apartado 1, si es motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, se puede ejercer mientras se prolongue la ejecución y, posteriormente, hasta el vencimiento de los plazos de prescripción determinados por los artículos 207 y 227, sin perjuicio de lo que establece el artículo 210".

En Cantabria, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en su artículo 256 que señala: "1. Será pública la acción para exigir ante las Administraciones Públicas y, en su caso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación urbanística y de la ordenación territorial, así como los Planes, Normas y Ordenanzas a que se refiere esta Ley. 2. De conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado, si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante su ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos en esta Ley para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística o de prescripción de las correspondientes infracciones. No obstante, si la obra que se reputa ilegal estuviese amparada por licencia y ejecutada con arreglo a la misma, el plazo para el ejercicio de la acción será el general establecido para la impugnación de actos administrativos desde que, de conformidad con lo establecido en el artículo 193, se publique la terminación de la obra".

En Castilla-La Mancha, la acción pública se inserta en el número 18 (la participación de los sujetos privados en la actividad administrativa urbanística), apartado 2.e) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. En efecto, dicho artículo señala el derecho a "Exigir el cumplimiento de la legislación urbanística, incluso mediante el ejercicio de la acción pública".

En Castilla-León, en cambio, volvemos a encontrarnos en su legislación con un precepto que alude a la acción pública. En efecto, el artículo 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León señala: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

En Extremadura, su Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial contempla la acción pública directamente en el artículo 7 (Participación ciudadana) en parecidos términos que la Ley castellano manchega (Los ciudadanos tendrán derechos a……"exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales") e indirectamente, pero sin expresar el término, en el artículo 170 al indicar "Todos tienen el deber de colaborar en el desarrollo de las funciones de control, protección y disciplina que la presente Ley atribuye a las Administraciones con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística".

Galicia es una de las pocas CCAA que tienen un especial régimen jurídico en la materia que estamos estudiando, sobre todo en lo que se refiere a los plazos de prescripción del que luego hablaremos.

En La Rioja, la Ley 5/2006, de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja señala en su artículo 13 a la acción pública exactamente los mismos términos de la normativa antes vista de Castilla y León.

En el País Vasco, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, manifiesta en su artículo 205.1 que todas las personas físicas o jurídicas tienen el deber de colaborar en el desarrollo de las funciones de control, protección y disciplina que la ley atribuye a las Administraciones Públicas con competencias en materia de ordenación urbanística y con competencias sectoriales con incidencia en dichas materias urbanísticas. Con anterioridad a este precepto, concretamente en el artículo 8 (que hace referencia al principio de participación ciudadana) apartado segundo letra c), ya se indica que "El principio de participación comportará el derecho a: c) Ejercer en vía administrativa y judicial, sin necesidad de legitimación especial, las acciones pertinentes para exigir de las administraciones públicas y de los sujetos privados el cumplimiento de la legislación y la ordenación urbanística".

Navarra, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo aborda la acción pública en el artículo 9 prácticamente en los mismos términos que los ya vistos en la Ley del Suelo estatal y las leyes de urbanismo de Castilla-León y La Rioja.

La Comunidad autónoma de Baleares ha carecido de un texto normativo completo sobre urbanismo. Así lo señala ORTUÑO RODRIGUEZ, A.E.: "El urbanismo en las Islas Baleares. Peculiaridades ante la ausencia de legislación urbanística propia". Artículo publicado en el "Boletín Urbanístico", el 1 de noviembre de 2011 y en la versión digital de la revista EL DERECHO de la misma fecha. La autora nos recuerda que los

En cuanto a las condiciones para el ejercicio de la acción pública, hay que decir que los plazos para poder ejercer la acción pública son los mismos que los señalados para interponer los recursos administrativos y contencioso-administrativos sobre todo si se trata de, por ejemplo, obras ilegales amparadas en licencias[322].

Empero, cuando la acción pública está motivada por la ejecución de obras ilegales, podrá ejercitarse durante el transcurso de las mismas y hasta los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística (es decir, cuatro años desde la finalización de las obras salvo que dichas obras se hayan realizado sobre espacios destinados a zonas verdes, espacios libres o sobre suelo urbanizable protegido, en cuyos casos no existirá plazo)[323].

Hay que decir que el citado plazo de cuatro años para la formulación de la acción pública es general para la mayoría de las Comunidades autónomas salvo en tres de ellas que lo tienen diferente[324].

En ningún caso prescribirán las infracciones urbanísticas realizadas sobre terrenos calificados como zonas verdes, espacios libres públicos, sistemas generales, viales, equipamientos públicos, espacios naturales especialmente protegidos, monumentos histórico-artísticos y edificios y conjuntos catalogados.

Por lo mismo, aquellas licencias, órdenes de ejecución y demás actos administrativos de naturaleza urbanística que se adopten con relación a los terrenos que el planeamiento

---

operadores jurídicos en las Islas Baleares tendrán que acudir a la normativa estatal básica (TRLS/2008) y supletoria (según la Sentencia del TC 61/1997), esto es, el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS/76), aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y sus Reglamentos de desarrollo, el de Planeamiento (RPU, Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) y de Gestión Urbanística (RGU, Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).
Esta materia que nos ocupa se contempla en la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística de Baleares, en cuyo artículo 73 se señala: "Las infracciones urbanísticas consistentes en actos de edificación sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ésta prescribirán a los ocho años desde su finalización total. Se entenderá acabada la obra cuando así se acredite fehacientemente, por cualquier medio de prueba, habiendo de correr en todo caso la carga de ésta última para quien la alega".

[322] Ver el artículo 46.1 de la LJCA que señala: "El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses, contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa si fuere expreso….".
[323] Ver artículo 62.2 del RDLSRU/2015.
[324] En efecto, en Galicia se contempla un plazo más dilatado para poder incoar el expediente de reposición de la legalidad una vez terminadas las obras sin licencia o incumpliendo las condiciones señaladas en la misma que será de seis (6) años.
En Cataluña se establece también un plazo de seis (6) años para la acción de restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado, a contar a partir de haberse producido la vulneración de la legalidad urbanística o, en su caso, la finalización de las actuaciones ilícitas o el cese de la actividad ilícita.
Y, finalmente, como hemos tenido oportunidad de ver en la nota 276, en las Islas Baleares el plazo que se señala es de ocho (8) años.

destina al sistema urbanístico de espacios públicos o al sistema viario, etc. Son nulos de pleno derecho.

Sin embargo, hay supuestos en que la jurisprudencia tampoco aplica este plazo general señalado por las normas urbanísticas. A este respecto, señala REGO[325], el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 26 de octubre de 2001, indica tres supuestos en los que no es dable aplicar dicho plazo de cuatro años, a saber: 1º.-Cuando se trata de una impugnación a realizar por una Administración Pública "superior" de un acuerdo municipal de concesión de licencia; 2º.-Cuando se trata de impugnar una licencia urbanística por los propios concejales que hubieren votado en contra de su concesión; y 3º.- En los casos en que los administrados hubieren recibido una notificación personal y directa del acuerdo de impugnación.

En cualquier caso y con carácter general, como señala BELADIEZ[326], "una vez transcurrido el plazo de cuatro años, la situación jurídica en la que quedan los actos de edificación y uso del suelo no amparados en licencia u orden de ejecución es la misma en la que se encuentran los actos realizados al amparo del acto administrativo conforme a Derecho. Y por ello, su régimen jurídico dependerá de que los mismos sean o no compatibles con el planeamiento, supuesto éste último que determinará la situación de fuera de ordenación del uso del suelo al que se refiera".

Y lo mismo ocurrirá con los actos realizados al amparo de actos administrativos inválidos que quedarán automáticamente convalidados cuando prescriba la acción de impugnación, que es a los cuatro años[327].

Una de las características propias de la acción pública es que puede ser ejercida por cualquier ciudadano, persona física y/o jurídica no requiriéndose ninguna especial legitimación[328].

La acción pública se reconoce a cualquier ciudadano, sin distinción o requisito alguno, en el artículo 19 LOPJ y el artículo 69 b) en relación con el artículo 19 LJCA, por lo que se podría considerar una forma especial de legitimación creada ope legis y que se

[325] Ver REGO BLANCO, Mª.D.: *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial en el Urbanismo.* Edita Instituto Andaluz de Administración Pública. Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía. Sevilla 2005. Pág. 360.

[326] Ver BELADIEZ ROJO, M.: "Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Septiembre-diciembre (1995). Pág. 158.

[327] Cabe insistir que en ningún caso se producirá esa convalidación en aquellos actos urbanísticos que infrinjan las normas relativas a la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres. O se realicen sin licencia sobre terrenos calificados en el planeamiento como suelo urbanizable protegido. Como ya dijimos, se considera que en tales situaciones, la acción no está sujeta al indicado plazo de prescripción por ser nulas de pleno derecho.

[328] Se ha tenido oportunidad de conocer alguna resolución judicial minoritaria que no ha reconocido esa legitimación a las personas jurídicas. Es el caso de la STS de 10 de febrero 2009 (Recurso de Casación número 1998/2006) que al sintetizar la posición de la parte recurrente se indica que "Sin embargo, el artículo 19.1.h) de la Ley de esta Jurisdicción limita el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes, a los ciudadanos. Solamente los ciudadanos pueden ejercitar la acción popular, no las Personas Jurídicas, ya que la cualidad de ciudadano es propia de las personas físicas".

extiende a cualquier persona (STS 14/10/2001, STSJ Cantabria 19/02/2001), al considerarse que toda persona tiene, al menos, un interés digno de tutela jurisdiccional en que el ordenamiento sea cumplido en la materia de que se trate, es decir, que a nadie es indiferente que en esa materia el ordenamiento se cumpla o no, puesto que nadie quedaría al margen de los efectos derivados de tal observancia o inobservancia.

Al mismo tiempo, el Ministerio Fiscal como actor público ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 19.1.f LJCA) se le reconoce para intervenir en los procesos que determine la Ley y, por tanto, no existe impedimento para que pudiera ejercer la acción pública ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

Los sujetos pasivos de la acción pública contencioso-administrativa son las Administraciones Públicas, así el artículo 21 de la LJCA establece como parte demandada:

"a) Las Administraciones Públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.

b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante".

Se considera a la acción popular como un derecho subjetivo supraindividual para distinguirlo de las situaciones jurídicas individuales. Estas últimas se caracterizan porque el derecho sustantivo subyacente a proteger (por ejemplo el derecho de propiedad) es disfrutado de manera individual, excluyente y en provecho propio por la persona física o jurídica que es titular.

Por el contrario cuando se habla de los derechos subjetivos supraindividuales su ejercicio va destinado a la protección de bienes jurídicos más que a la protección de derechos sustantivos subyacentes.

Así considerado, la acción popular es un derecho subjetivo supraindividual destinado a la protección de determinados bienes jurídicos tales como el medio ambiente, dominio público, patrimonio histórico, por supuesto el medio urbano, etcétera de suerte que para su ejercicio no se excluyen al resto de los ciudadanos.

Coincidente con esta apreciación es REGO[329] quien señala que en la acción pública "El legislador la utiliza ligada a la defensa de las situaciones jurídicas supraindividuales caracterizadas por la titularidad individual universalmente reconocida de derechos sobre bienes jurídicos no susceptibles de atribución exclusiva y excluyente"[330].

[329] Ver REGO BLANCO, Mª.D.: *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanismo.* Obra citada ut-supra. Pág. 128.

[330] En este mismo sentido se pronuncia LATORRE MARTÍN, Mª.J.: Comentario al libro citado de REGO. Revista Aragonesa de Administración Pública (RAAP). Número 33. Diciembre 2008. Pág. 432 al señalar:

Cualquier ciudadano resulta legitimado para poder impugnar un Plan así como exigir ante los órganos, tanto administrativos como contencioso-administrativos, el cumplimiento de la normativa urbanística (Planes, Proyectos, Estudios de Detalle, Ordenanzas, etc.)[331]. Esa legitimación activa abarca desde la persona individual hasta las entidades públicas con intereses en el urbanismo, Colegios profesionales, público en general, etc.

Se diría que por la propia naturaleza jurídica de acción pública, como una acción que no necesariamente afecta a intereses o derechos de contenido patrimonial del demandante, no sería factible la sucesión hereditaria.

Señala a este respecto COSCULLUELA[332] que "En efecto, al no tener esta acción por objeto la defensa de interés particular alguno, no cabe su transmisión, que, a tenor del artículo 31 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, precisa de una relación causal que le sirva de base".

En determinadas circunstancias, la jurisprudencia si ha llegado a aceptar puntualmente esa sucesión hereditaria. Sería el supuesto en que, después de que se haya instado la acción pública que dio origen a una relación jurídico procesal, fallece la persona que inicialmente la ha ejercitado. En este caso pueden los herederos personarse en el procedimiento para resarcirse de los posibles gastos y costas del procedimiento[333].

"Se podría decir que los derechos protegidos mediante la acción pública en nuestro ordenamiento son "derechos sin fronteras", es decir, derechos subjetivos supraindividuales".

[331] A este respecto las Sentencias del Tribunal Supremo, Sec. 5.a) 17/03/2009, RC. 11119/2004; Y 29/05/2009, RC 1380/2005, estiman los respectivos recursos de casación interpuestos contra sendas sentencias de inadmisión del recurso contencioso, al considerar que la acción pública urbanística legitima la impugnación de planes aún en el caso de que la pretensión del demandante se dirija a incrementar el aprovechamiento lucrativo de propietarios particulares no personados en el litigio, porque: "(…) para accionar en la vía contencioso administrativa en esta materia no es preciso demostrar relación alguna con el objeto del pleito, que es en lo que consiste la legitimación. La regla de la acción pública sólo quiebra cuando lo que se ejercita es una acción de reconocimiento de una situación jurídica individualizada referida a intereses exclusivamente privados del interesado, cosa que aquí no ocurre, pues lo que se solicita es la clasificación del suelo como urbano, y esto, dada su naturaleza reglada, constituye principalmente una pretensión de cumplimiento de la legislación urbanística" (FJ 10º de la STS de 29/05/2009).

[332] Ver COSCULLUELA MONTANER, L.: "Acción Pública en materia urbanística". Ob. citada ut supra. Pág. 35.

[333] Sobre este particular, señala la Sentencia del Tribunal Supremo, Sec., 5. a.) 30/06/2008, RC 4091/2004 que: "Es cierto que la acción pública no tiene en si mismo un contenido patrimonializable, pues sólo supone el reconocimiento legal al ciudadano de la legitimación que le habilita para intervenir en determinados ámbitos de la acción administrativa, no sólo durante el procedimiento de preparación y elaboración de la decisión de la Administración sino mediante su impugnación en vía jurisdiccional una vez que la decisión haya sido adoptada; y ello aunque ésta no afecte a su esfera de derechos e intereses de contenido patrimonial. Y es cierto, también, que en nuestro ordenamiento no se contempla la transmisión de la acción pública así configurada, en abstracto, como reconocimiento legal legitimador. Pero aquí no se trata de la acción pública en abstracto, sino de una acción ya ejercitada; y ese ejercicio dio origen a una relación jurídica procesal concreta, en cuyo seno surgieron derechos y obligaciones con contenido propio y con innegables consecuencias en la esfera patrimonial -piénsese en los gastos y costas procesales-. Por ello, si el recurrente que ejercitó en su día la acción pública fallece cuando ya se ha dictado sentencia favorable a sus pretensiones, debe reconocerse a sus herederos, si se personan en

Sin embargo, conviene advertir que para una parte importante de la jurisprudencia esta legitimación activa tan amplia y generosa no resulta de aplicación en los supuestos en que se incoen expedientes sancionadores, pues en estos casos solamente será posible que un tercero esté legitimado para formular una denuncia.

Por otro lado la jurisprudencia no es partidaria de entrar a considerar los motivos que pueden llevar a un ciudadano o persona jurídica a ejercer la acción pública (ya sea la defensa del interés público, de la legalidad, el mero capricho o la pura venganza personal).

El único límite exigible es que no se trate de un ejercicio abusivo o antisocial, conceptos jurídicos ambos de carácter indeterminado lo que obliga a los operadores jurídicos a tener que realizar una labor casuística, a través del examen caso por caso[334].

Así, tenemos la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006 (Recurso de casación número 2393/2003) que declara que el ejercicio de la acción pública está sujeto a las exigencias del artículo 7.1 y 7.2 del Código Civil, que considera que no se ha "acreditado una conducta maliciosa, ni una que sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio puesto en pie con la acción deducida. En este punto, y precisamente para poner de relieve que la interpretación de dicho razonamiento no conduce a darle un sentido distinto del que cavamos de indicar, cabe recordar algunas de las afirmaciones de este Tribunal Supremo referidas al concepto de la mala fe, como son aquellas que la ligan con la conducta deshonesta y desleal en las relaciones de convivencia, o con la que no se adecua a las exigencias imperativas éticas clamadas por la conciencia social en un lugar y momento histórico determinado, o con la que responde a una finalidad económico-social que es distinta de aquélla para la que se atribuyó el poder en que consiste el derecho subjetivo, o con la que es contradictoria con una anterior conducta generadora de confianza; y recodar, también, que la doctrina reiterada de este Tribunal Supremo requiere para poder apreciar el abuso del derecho que se revele de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él".

---

la causa, el derecho a instar la ejecución del fallo tanto en lo relativo a los pronunciamientos sustantivos como en cuanto al que pudiera haber recaído en materia de costas procesales. De igual modo, debe admitirse la sucesión procesal a favor de los herederos cuando el fallecimiento del recurrente originario se produce durante la tramitación del proceso y antes de que recaiga sentencia" (FJ 3º).

[334] En este sentido, señala LATORRE MARTÍN, Mª.J., obra citada ut supra, pág. 438 que "El ordenamiento jurídico-positivo no ofrece una definición de lo que sea abuso del derecho, correspondiendo a la jurisprudencia facilitar criterios para poder determinar cuándo se sobrepasan manifiestamente los límites normales de su ejercicio. Un criterio que ha gozado de predicamento entre la jurisprudencia es el de estimar que hay abuso en la interposición del recurso a través de la acción pública cuando el fin perseguido realmente sea causar un perjuicio a tercero que no sea exigido para el bien de la comunidad, utilizado por primera vez en STS de 22 de enero de 1980".

Con el ánimo de perfilar un poco más la figura institucional de la acción pública, resulta de especial interés referirnos a sus diferencias en relación con otras figuras cuya afinidad con aquélla es más aparente que real.

En efecto como señala REGO[335] a la que principalmente seguiremos en este apartado, la acción pública no debe confundirse con otras figuras tales como la denuncia, el derecho de petición y la llamada acción vecinal.

A continuación voy a tratar de analizar muy brevemente cada una de tales figuras -denuncia, derecho de petición y acción vecinal- y ello permitirá el observar las diferencias.

1. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN PÚBLICA Y LA DENUNCIA[336]

La denuncia se encuentra regulada en el artículo 69.1 de la Ley 30/1992 LRJ-PAC. Se señala en dicho artículo: "1.-Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia".

Por lo pronto, señala COSCULLUELA[337] que "De la simple denuncia la acción pública se diferencia claramente, ya que aquélla no abre ni directa ni necesariamente un proceso contencioso, teniendo simple relieve administrativo, ya que la denuncia sólo cabe ante los órganos administrativos competentes en la materia y no a los órganos jurisdiccionales".

La denuncia no es más que una manera de poner en conocimiento de la Administración determinados datos para que ésta valore si procede o no iniciar de oficio un procedimiento administrativo[338].

A este respecto el artículo 11.1.d) del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora define la denuncia como "el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa".

---

[335] Ver REGO BLANCO, Mª.D.: Obra citada ut supra. Pág. 134 y siguientes.

[336] En puridad el primer texto legal que recoge la denuncia -al margen de la Ley de Azcarate de 1889 que lo regula de manera indirecta- es la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que la introduce cuando sistematiza el inicio del procedimiento de oficio en torno a cuatro causas: la propia iniciativa, la orden superior, la moción razonada de los subordinados y la denuncia (artículo 68).

[337] Ver COSCULLUELA MONTANER, L.: Op. citada ut supra. Pág. 33.

[338] Al hacer la distinción nos hemos de referir aquí a la denuncia como facultad frente a la llamada denuncia-deber que como señala AMENÓS ALAMO, J.: *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico,* obra citada ut supra, pág. 131, tiene ésta última una gran relevancia en el ámbito urbanístico, en concreto las denuncias que son formuladas por la Policía Local en lo que constituye una fórmula de colaboración de la policía de seguridad (encargada del orden público en general) con la policía administrativa especial ejercida en el sector del Derecho Urbanístico.

Hay que señalar que, en el apartado segundo del artículo 69 LRJ-PAC indica que el órgano competente estará facultado –emplea el término "podrá"- para abrir un período informativo con el fin de conocer los pormenores del caso concreto para evaluar la conveniencia de iniciar o no un procedimiento[339].

Es decir, la denuncia no obliga *ipso iure* a iniciar de oficio un procedimiento. Antes de tomar una decisión la Administración deberá de ponderarla a través de un período informativo que le permita valorar si procede o no abrir después el procedimiento.

En cualquier caso se considera que la Administración, que es recipiendaria de una denuncia está obligada a atenderla y a resolver expresamente -ex artículo 42 LRJ-PAC-.

Obligatoriedad que alcanza tanto a la cuestión preliminar -en donde se admita o inadmita el inicio del procedimiento- como por supuesto a la resolución final que pudiera dictarse al término del procedimiento.

En cuanto a la decisión que se tome sobre la cuestión preliminar, lo cierto es que se trata de un acto administrativo y como tal susceptible de ser recurrido.

Si, con posterioridad a la cuestión preliminar, la Administración decide iniciar de oficio el procedimiento, la cualidad de denunciante no le conferirá la condición de interesado en relación con dicho procedimiento y con vistas a una futura impugnación[340].

Para ser denunciante no es necesario cumplir con ningún requisito en punto a la legitimación. Su función se agota en la propia denuncia pues, como se ha indicado, ésta no tiene otra finalidad que poner en conocimiento de la Administración unos determinados hechos.

Ahora bien, si el denunciante ostentare además un acreditado interés legítimo en relación con el objeto de la denuncia, desde luego estará facultado para interponer los recursos a que hubiere lugar contra la resolución que se dictase. Tal apreciación tiene por base el artículo 24 de la Constitución que ejerce una *vis expansiva* legitimadora cuando, como en el presente caso, se trata de amparar la tutela judicial efectiva de unos intereses legítimos.

Una vez se han concretado los elementos definidores de la denuncia nos queda por abordar ahora las similitudes y diferencias en relación con la acción pública.

En el aspecto de las similitudes, la denuncia y la acción pública se permite a cualquier persona, sin que exista ningún título ni relación especial con el objeto de tales acciones.

[339] Sobre éste particular se ha de convenir, con AMENÓS ALAMO, J.: *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, obra citada ut supra, pág. 129, que la Administración está facultada para archivar sin más trámite las denuncias infundadas.

[340] Que la denuncia no convierte a su autor en interesado en el procedimiento administrativo que la propia denuncia active es un tema hoy indiscutible tanto por la normativa (artículo 4.5 del Real Decreto 1398/1993 y artículo 232 Ley General Tributaria-LGT) como por la jurisprudencia (por todas la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 6 de octubre de 2009 (Recurso 4712/2005), FD 6).

En ambos casos, tanto la denuncia como la acción pública tienen por finalidad el cumplimiento del ordenamiento jurídico por la Administración. Y, en definitiva, ambas actuaciones se consideran como actividades de los privados para colaborar con la Administración para que esta cumpla con sus obligaciones legales.

Hasta aquí las semejanzas[341].

Mayor fundamentación se requiere en cuanto a establecer las diferencias entre la denuncia y la acción pública. Por lo pronto la denuncia puede interponerse por cualquier motivo no tasado expresamente por el ordenamiento jurídico. Para la acción pública, en cambio, ya hemos visto que resulta necesario que sea reconocida por el ordenamiento jurídico. De hecho, sobre éste último punto, ya hemos visto que la indicada figura está reconocida en determinadas legislaciones sectoriales (medio ambiente, urbanismo, etc.).

Otra diferencia importante es que la denuncia va dirigida siempre, y con exclusividad, a un determinado órgano de la Administración. En cambio, la acción pública tiene por destinatario en última instancia los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la necesidad previa de agotar la vía administrativa.

La denuncia puede hacerse por cualquier ciudadano *uti cives* así como por un funcionario o autoridad. En cambio, la acción pública sólo puede ejercerse bajo la condición de ciudadano. En determinados casos tasados, la denuncia puede ser hasta obligatoria[342].

Desde un punto de vista formal, en la denuncia no existe una determinada exigencia pues puede formularse por escrito, oral mediante comparecencia sobre la que se rige, además, una absoluta libertad de tiempo. No así la acción pública, que si está sujeta a la formalidad escrita y al límite de tiempo que puedan marcar los recursos que sean procedentes.

Pero no quedaría del todo completo el cuadro si no considerásemos como criterio de distinción los efectos de cada figura. En cierta manera ya lo hemos anticipado. La denuncia puede o no iniciar de oficio un procedimiento administrativo. La acción pública se ejerce con vistas a abrir en su caso la vía jurisdiccional aunque *prima facie* deba agotarse la correspondiente vía administrativa.

[341] Hay que significar que existe un Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas aprobado en sesión del Consejo de Ministros de 8 de mayo de 2015, para su remisión a las Cortes Generales que recoge una novedad en materia de procedimiento sancionador y es la denuncia. La novedad principal de esta reforma es la existencia del artículo 89 que regula la clemencia. Esta cuestión ha sido recientemente abordada por BUZÁ MARTORELL, F.J.: "La denuncia en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas". Revista Documentación Administrativa (DA) Número 2 enero-diciembre 2015. Esta cláusula de clemencia consiste en la exención de la sanción (ya sea pecuniaria o no) al denunciante que, siendo responsable de la infracción por haber participado en su comisión junto a otros infractores, sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

[342] Verbigracia así lo establece la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Por último indicar que puede darse el caso de que un denunciante ostente, además, un título legitimador -acreditado interés legítimo y directo en relación con el objeto- y que la legislación sectorial le faculte para formular la acción pública[343].

A juicio de quien esto escribe, la condición de interesado podría llegar a absorber la condición de denunciante en el seno de un procedimiento administrativo incoado en un sector con acción pública.

En tal caso la Administración discrecionalmente puede llegar a equiparar los efectos de una denuncia con los de una acción pública. De hecho ha existido alguna norma urbanística que ha llegado a equiparar ambas figuras de suerte que la denuncia por si sola llega a provocar el inicio del procedimiento administrativo[344].

En cuanto a estas diferencias, nos resta indicar que la formulación de denuncias tiene sus límites: falta de fundamento, innecesarias e improcedentes y en abierto abuso de derecho. Límites que habrán de analizarse caso por caso y dentro de las potestades discrecionales que la Administración tiene para decidir la apertura o no de un procedimiento administrativo.

Procede ahora analizar las diferencias entre la acción pública y el derecho de petición.

2. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO DE PETICIÓN

Por lo pronto, el artículo 29 de la Constitución señala que todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

El mismo precepto señala, en su párrafo segundo, que los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo a título individual y con arreglo a su legislación específica. Su ubicación constitucional hace que el derecho de petición sea un derecho subjetivo fundamental.

Por su parte el derecho de petición se encuentra a nivel estatal regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. El derecho de petición se caracteriza por su sencillez y antiformalismo. El derecho de petición ha de hacerse por escrito, admitiéndose la utilización de medios telemáticos siempre que se permita la acreditación de su autenticidad.

[343] Según REGO BLANCO, Mª.D.: Obra citada ut supra. Pág. 146: "Dicho título legitimador, por tanto, permitirá al actor público-denunciante participar como interesado en un eventual procedimiento administrativo que se instruyera como consecuencia de su denuncia e incluso, reaccionar contra la denegación de incoación del mismo".

[344] Tal es el caso del artículo 178 de la Ley 2/1998 de Urbanismo de Castilla-La Mancha.

A nivel local, el derecho de petición se encuentra regulado en diferentes leyes de régimen local autonómicas[345].

Cabe decir que las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendidos en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general.

Por el contrario no son objeto de este derecho de petición aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la Ley reguladora del derecho de petición.

En cuanto al requisito formal del escrito se incluirán necesariamente la identidad del solicitante, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o el medio elegido para la práctica de las notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición.

En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, serán firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos su nombre y apellidos.

En lo tocante al destinatario, el derecho de petición podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta.

El peticionario podrá dar cuenta del ejercicio de su derecho a institución u órgano diferente de aquél ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento.

Los peticionarios podrán exigir la confidencialidad de sus datos.

En aquellas Comunidades autónomas con lengua propia, los peticionarios tendrán derecho a formular sus peticiones a la Administración General del Estado o a los órganos vinculados o dependientes de ella en cualquiera de las lenguas cooficiales y a obtener respuesta en la lengua de su elección.

En cualquier caso, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la correspondiente legislación autonómica en aquellas peticiones que se dirijan a las instituciones autonómicas y entidades locales que se encuentren en su ámbito de aplicación.

Deberán traducirse al castellano los documentos, expedientes o parte de los mismos que deban surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si deben surtir efectos en

[345] Señala el artículo 157 (Derecho de petición) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y el Régimen Local de Cataluña: "1.Los ciudadanos pueden ejercer el derecho de petición ante las autoridades locales solicitando la adopción de actos o acuerdos en materias de su competencia".

el territorio de una misma Comunidad autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción.

El escrito en el que se deduzca la pretensión, así como los demás documentos y comunicaciones, podrán presentarse ante cualquier registro o dependencia admitida a estos efectos por el artículo 30 de la Ley 30/1992 LRJ-PAC.

La Administración, institución pública o autoridad que reciba una petición acusará recibo de la misma y lo comunicará al interesado dentro de los diez días siguientes a su recepción. Esto se llevará a efecto, como parece lógico, por el órgano correspondiente de acuerdo con la norma organizativa de cada entidad.

Una vez recibido el escrito de petición, la autoridad u órgano procederá a comprobar si se adecúa o no a los requisitos previstos en la ley, previas las actuaciones necesarias. Como resultado de tal apreciación deberá declararse su inadmisión o tramitarse la petición correspondiente.

Al peticionario se le otorgará el plazo de quince días para que subsane el escrito presentado que no reúna los requisitos señalados más arriba. Con apercibimiento de que si no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición.

Según señala el artículo 8 de la Ley 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, no serán admitidas las peticiones siguientes: a) Por falta de atribución de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan; b) Aquéllas cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en la ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial; c) Aquéllas peticiones sobre cuyo objeto pende un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución firme. En tales casos, la declaración de inadmisión deberá indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo deba sustanciarse, así como el órgano competente para ella[346].

Por el contrario, una vez admitida a trámite una petición, la autoridad u órgano competente vendrán obligados a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación. Asimismo podrá, si así lo considera necesario, convocar a los peticionarios a una audiencia especial.

[346] La declaración de inadmisibilidad de la petición deberá de estar siempre motivada y deberá acordarse y notificarse al peticionario en los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes al de la presentación del escrito de petición (desde la recepción del escrito). En otro caso se entenderá que la petición ha sido admitida a trámite.
Cuando la declaración de inadmisibilidad se base en la falta de competencia de su destinatario, éste remitirá a la institución, administración u organismo que estime competente en el plazo de diez días y así lo comunicará al peticionario. Las actuaciones se remitirán directamente cuando los órganos incompetentes y/o competentes pertenezcan a una misma institución y/o administración u organismo.

Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano deberán hacer lo necesario para atenderla y adoptar las medidas que se estimen convenientes incluso adoptando las necesarias disposiciones de carácter general.

La contestación deberá formularse en términos en que se recoja con claridad expositiva las razones y motivos para acceder a no a la petición. En la contestación se recogerá la medida de índole cautelar que se haya adoptado previamente con la petición inicial.

La autoridad u órgano competente podrá acordar la inserción, en el diario oficial que corresponda, el contenido de la decisión adoptada.

Anualmente la autoridad u órgano competente confeccionará una memoria de actividades derivadas de las peticiones recibidas.

El derecho de petición es siempre susceptible de protección jurisdiccional a través de las vías establecidas en el artículo 53.2 de la Constitución, sin perjuicio de otras vías que el peticionario estime convenientes.

Asimismo podrá ser objeto de recurso contencioso-administrativo, por el denominado procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, establecido en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los supuestos en que se inadmita la petición, cuando se omita la obligación de contestar durante el plazo establecido y cuando en la contestación se incumplan los requisitos mínimos a que antes hicimos referencia.

Por razones de espacio, no nos vamos a detener aquí con las similitudes en relación con la acción pública. Si, en cambio, vamos a dar un breve repaso a las diferencias. Por lo pronto, el derecho de petición es un derecho subjetivo constitucionalmente reconocido como fundamental y la acción pública, en cambio, no.

La acción pública es un derecho subjetivo supraindividual y en cambio el derecho de petición es individual aunque admita su ejercicio colectivo (que no es más que una suma de peticiones individuales).

En cuanto al ejercicio del derecho de petición se sigue el procedimiento específico que hemos señalado. En cambio, la acción pública ha de ajustarse a los recursos administrativos y contencioso-administrativos establecidos para cada caso (los señalados en las leyes urbanísticas, la Ley 30/92 LRJ-PAC y Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa –LJCA-). Por lo mismo, el derecho de petición no está sujeto a plazo y la acción pública sí.

El derecho de petición -como dijimos- puede referirse a cualquier materia sin límite alguno. En cambio, la acción pública solamente puede ejercerse en aquellas materias especialmente señaladas por la legislación sectorial.

El derecho de petición se mueve en el terreno de lo extrajurídico, graciable y discrecional. Lo que se pide con la acción pública es, en cambio, que la Administración cumpla con el ordenamiento jurídico a que está obligada. Si la actividad de la Administración que se desea obtener no es jurídicamente debida o exigible lo procedente no es la acción pública sino el derecho de petición.

Por ello el destino final de la acción pública es el acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que en el derecho de petición la finalidad es obtener un resultado de las Administraciones, organismos y/o autoridades vinculadas.

Abordamos ahora la figura de la llamada acción vecinal para diferenciarla de la acción pública.

3. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN PÚBLICA Y LA ACCIÓN VECINAL

La acción vecinal no es más que una atribución genérica de legitimación procesal que se otorga al vecino -por el mero hecho de serlo y en pleno goce de los derechos civiles y políticos- para poder exigir de la Entidad Local determinadas prestaciones de servicios público y para obligar a dicha Entidad a que ejerza las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos locales y si en un determinado plazo (treinta días) no acordará el ejercicio de las mismas, los vecinos podrán subsidiariamente ejercitar la acción en nombre e interés de la Entidad Local.

La primera de las acciones vecinales señaladas se denomina "acción vecinal de servicio público" y la segunda "acción vecinal de protección de bienes"[347].

Es importante tener en cuenta que los citados preceptos hay que ponerlos en relación y concordancia con los artículos 217 y los artículos 219 a 221 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre de Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (acrónimo ROF).

Desde el punto de vista subjetivo es clara la diferencia entre la acción vecinal y la acción pública, pues la primera restringe la legitimación de los vecinos de la Entidad

[347] Ambas figuras se encuentran reguladas, respectivamente, en los artículos 18.1 g) y 68 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (LBRL). El artículo 18.1 g) señala: "Son derechos y deberes de los vecinos: g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio".
El artículo 68 señala: "1. Las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. 2. Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la Entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días. 3. Si en el plazo de treinta días la entidad no acordara el ejercicio de acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la Entidad local. 3. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieren seguido".

Local o municipio de que se trate. Mientras que para la acción pública no se requiere tal condición[348].

Desde el punto de vista objetivo la acción vecinal tiene por concreta finalidad que la Entidad Local preste un servicio público o bien que proteja los bienes locales. En cambio, según hemos visto también, la acción pública tiene por objeto el exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales el cumplimiento de la ley y demás normas que se dicten en su desarrollo.

D) LAS CONSULTAS POPULARES

Según vimos, la consulta popular es una de las modalidades de participación ciudadana dentro de las que se denominaba participación funcional.

En su momento también se puso en valor esta modalidad participativa en el ámbito urbanístico que nos concierne ya que se considera como una medida que puede ser utilizada para potenciar la implicación de la ciudadanía en aquellos asuntos urbanísticos de especial trascendencia para la ciudad[349].

El marco normativo de las consultas populares es bastante estrecho en la medida en que puede toparse con el obstáculo que representa el actual marco regulatorio de la figura del referéndum[350].

---

[348] En la época en que estuvo vigente la Ley de Suelo de 1956 hubo un sector doctrinal minoritario que quiso reconducir la acción pública por la acción vecinal porque se criticaba la excesiva amplitud legitimadora de aquélla. Así lo recoge COSCULLUELA MONTANER, L.: "Acción pública en materia urbanística". Ob. Citada ut supra, pág. 34.

[349] También, en su momento, fue abordada en este trabajo la cuestión de la diferencia existente entre lo que es la democracia representativa -aquella que se expresa en las urnas a través de un proceso electoral y político- y la democracia participativa -aquella que se expresa a través de determinados mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos en los procesos decisionales de la Administración-. No cabe duda que las consultas populares que aquí vamos a tratar se enmarca en la llamada democracia participativa o, si se prefiere, es uno de los mecanismos de participación ciudadana.

[350] En efecto, la figura del referéndum está recogida en dos artículos de la Constitución: el artículo 92 y en el artículo 149.1.32ª. En cuanto al artículo 92 de la CE se señala: "1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución".
En cuanto al artículo 149.1.32ª CE señala: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 32ª.- Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum".
En el ámbito local queda ratificado a través del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local que señala: "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local".
A otros niveles administrativos también se han regulado las consultas populares. A saber: A) Estatutos de autonomía de segunda generación: a título de ejemplo, artículos 122 Estatuto de Cataluña, 78 Estatuto de Andalucía, 71.27º del Estatuto de Aragón, y de manera más concisa el 9.1.50º del Estatuto de Extremadura. Todas las citadas Comunidades autónomas tienen la competencia exclusiva para

Pero, ¿cuál sería el criterio determinante que permita distinguir lo que es un referéndum del resto de consultas populares no referendatarias?. Esta sería la cuestión nuclear a dilucidar y que resultó ser la principal a resolver por el Tribunal Constitucional con ocasión del recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley catalana 10/2004, de 26 de diciembre.

Como anticipo de la cuestión cabe decir, tal y como señala BUENO ARMIJO[351], que "la diferencia entre consulta popular y referéndum reside en el contenido político (artículo 23 CE), y no meramente administrativo (artículo 105 CE), de éste último, lo que viene determinado por el sujeto al que se dirige y, como consecuencia, por el grado de procedimentalización electoral al que se somete. Una vez más en Derecho, la forma determina, en buena medida el fondo".

Por tanto, y siguiendo al citado autor, la distinción entre el referéndum y el resto de consultas populares descansa en dos razones: una orgánica y otra procedimental.

Desde un punto de vista orgánico, en el referéndum se pide opinión sobre un tema político a un sujeto político como es el cuerpo electoral. En definitiva, se trata de un acto político en sentido estricto.

Desde el punto de vista del procedimiento, para celebrar el referéndum, se utilizan los mecanismos del sufragio o proceso electoral, pues de lo que se trata es de garantizar el criterio del cuerpo de electores. En este supuesto se aplica la correspondiente normativa electoral (LOREG, Parlamentos autonómicos, etc.)[352].

---

regular las diferentes manifestaciones de consultas populares siempre que no tengan el carácter de referéndum y, en definitiva, que no vulneren lo establecido en el señalado artículo 149.1.32ª CE.
Asimismo determinadas Comunidades autónomas han regulado Leyes de Consultas Populares. En Cataluña tenemos la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendatarias y otras formas de participación ciudadana. En Andalucía, ya existía la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de consultas populares locales de Andalucía que exige la autorización del Gobierno de la nación porque tienen carácter de referéndum. También es de tener en cuenta la Ley de Participación ciudadana de Andalucía en donde se recoge la figura de la consulta popular.
Otras fuentes normativas sobre consultas populares son las distintas Leyes de régimen local autonómicas (Aragón, Cataluña, Madrid, etc.).
Finalmente tenemos otra fuente de regulación de las consultas populares en los Reglamentos municipales de participación ciudadana. A título de ejemplo, tomamos como referencia el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de marzo de 2004, cuyo artículo 23 (Consulta popular) se señala: "1. El Alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 25 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, podrá someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal que resulten de especial relevancia para los intereses de los vecinos del municipio, con excepción a los relativos a la Hacienda Local".

[351] Ver BUENO ARMIJO, A.: "Consultas Populares" y "Referéndum Consultivo": una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Septiembre-diciembre (2008). Pág. 212.

[352] El Tribunal Constitucional señala que "el cuerpo electoral no se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (artículo 1.2 CE). Este cuerpo electoral está sometido a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE), en tanto que el pueblo soberano es la

Llegados a este punto debemos señalar que tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales pueden optar si una materia de su competencia la someten a referéndum o bien a consulta popular no referendataria.

Si la cuestión la sometiera a referéndum, la Constitución establece que el Estado ha de autorizar la convocatoria (artículo 149.1. 32º CE). Es decir, si una Comunidad Autónoma o la Entidad local quisieran celebrar una consulta popular vía referéndum necesitarían inexcusablemente la autorización del Estado para ello.

En cambio, si las Comunidades Autónomas y los Entes Locales quisieran someter una materia de su competencia a consultas populares no referendatarias, en este caso, no precisarán de la autorización del Estado pero tampoco la materia a someter podrá ser de naturaleza política sino administrativa.

La Constitución, al reconocer el título competencial a favor del Estado para autorizar la consulta popular vía referéndum, no impide que las Comunidades Autónomas puedan regular a su vez las consultas populares -tanto las de vía referéndum como las no referendatarias-, eso sí, teniendo en cuenta que en lo tocante al referéndum se tendrá que respetar aquella competencia estatal de autorización.

Al propio tiempo, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales están facultados para celebrar consultas populares. Si lo hacen vía referéndum deberán de solicitar autorización del Estado y podrán versar sobre toda clase de materias -políticas y/o administrativas-. Si lo hacen vía de no referéndum sólo podrán versar sobre materia administrativa y, en cambio, no se precisará la autorización del Estado para su celebración.

La materia sobre consultas populares –además de lo dispuesto en la Constitución respecto al referéndum- se ha ido regulando en varias leyes. Por lo pronto, hay tres Comunidades Autónomas (Cataluña, Aragón y Andalucía) que han regulado en sus nuevos Estatutos la consulta popular no referendataria.

---

unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento " (STC 13/2009, de 19 de enero, FJ 16).

Este es el criterio que ha seguido el Tribunal Constitucional cuando se ha tenido que pronunciar en las dos ocasiones siguientes: 1ª.-STC 103/2008 declarando que en puridad la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio relativo a la consulta sobre el llamado Plan Ibarreche, estaba convocando un verdadero referéndum consultivo y no una simple consulta popular. En efecto señala que: "Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica por vía referéndum (artículo 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendataria". 2ª.-La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, que declaraba constitucional su artículo 122 pero admitiendo una interpretación restrictiva del mismo de manera que sólo se permitirá celebrar consultas populares y no referéndum.

Asimismo, la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) regula las consultas populares referendatarias y al mismo tiempo hay Comunidades Autónomas que han regula la Consulta Popular Local.

Esta heterogénea y contradictoria fuente normativa obliga a los operarios jurídicos tengan que realizar una labor interpretadora e integradora del ordenamiento jurídico para poder llevar a cabo tal actividad participativa en el ámbito del urbanismo[353].

Es preciso afirmar que, de *lege ferenda*, sería deseable que fueran introduciéndose en las normas autonómicas de urbanismo la figura de la consulta popular, como un medio más de participación para aquellos asuntos que revistan una gran importancia y entidad en el municipio.

En cuanto al ámbito urbanístico conviene precisar sobre que materias es posible o no someter a consulta popular de los ciudadanos.

Por lo pronto, hay que decir que existen ámbitos urbanísticos donde es posible someter a consulta popular y hay otros sobre los que no es posible. En este sentido, es posible someter a consulta aquellas materias en donde existen un alto grado de discrecionalidad administrativa, es decir donde pueden ser discutidas las decisiones de oportunidad a adoptar por la Administración competente. Es evidente que la actividad reglada, por su naturaleza, no es susceptible de discusión[354].

Con arreglo a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma –si esta tiene atribuida la competencia para ello-, los Alcaldes, previo acuerdo con mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos (artículo 71 LRBL)[355].

---

[353] En puridad la única legislación urbanística que contempla las consultas populares es la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, encontrándose el resto de las legislaciones autonómicas huérfanas de tal regulación.

[354] Como hemos visto el planeamiento urbanístico -en donde se definen las grandes líneas de ordenación integral de la ciudad- es donde la Administración hace uso de sus potestades discrecionales. En cambio los instrumentos de gestión, al ser la expresión ejecutiva del planeamiento, no resultan tan susceptibles de consulta pública ni tampoco en materia de licencias, parcelaciones, etc. por tratarse de potestades regladas.

[355] El artículo 25.1 de la LRBL (modificado a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), señala: "1. El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, conservación y rehabilitación de la edificación".

Así también lo expresan claramente otras normativas como por ejemplo el artículo 9 (Competencias municipales) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía al señalar: "Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias: 1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística que incluye: a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los

Es indudable que el urbanismo es una materia cuya competencia es propia del Municipio.

Otro de los requisitos necesarios para poder celebrar una consulta popular local en el ámbito urbanístico es que versen sobre cuestiones estrictamente locales y por tanto queda vedada a los asuntos supramunicipales[356].

Por último hay que decir que en nuestro país han existido más bien escasos ejemplos de consultas populares como mecanismo participativo incardinado en un procedimiento de aprobación de los planes[357].

A continuación, se analiza el supuesto específico de la iniciativa popular reglamentaria con propuesta de consulta popular. A este respecto, cuando tuvimos oportunidad de citar la normativa participativa en el ámbito local se hizo mención de los artículos 18

---

instrumentos de planeamiento general. b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural (…)".

En el Planeamiento general (PGOU) a pesar de que, en su trámite bifásico, interviene la Administración autonómica en su aprobación definitiva no impide que tal materia se considere de competencia propia municipal pues como señaló PAREJA I LOZANO, C.: "Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones Locales". Artículo publicado en la Revista de Administración Pública (RAP). Número 138. Septiembre-diciembre 1995. Pág. 137, "Cabe citar diversas sentencias como las de 13 de julio de 1990, 30 de enero de 1991, 17 de julio de 1991 y 15 de febrero de 1992, en las que, pese a la existencia de una previsión legal expresa que atribuye al órgano competente de la Comunidad Autónoma la capacidad de examinar el plan promovido por la Administración Local "en todos sus aspectos", se ha procedido a la anulación de diversas prescripciones impuestas por la Administración autonómica en trámite de aprobación definitiva por considerar que tales previsiones se inscribirán en el círculo de interés estrictamente local, siendo por tanto ilegítima la decisión en sentido distinto establecida al respecto por parte del órgano autonómico supuestamente competente según las previsiones de la legislación sectorial".

[356] Señala a este respecto LLORENS FERRER, M.: "La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático". Obra citada ut-supra. Pág. 176 "quedan fuera del ámbito de aplicación objetivo de las consultas municipales, aquellas infraestructuras o equipamientos del planeamiento que deben ser acogidos por el plan obligatoriamente en virtud de intereses supramunicipales o de las disposiciones de una ley sectorial".

[357] Empero, un ejemplo a exponer es la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación 474/2006, de 23 de septiembre de 2008 (Ponente Bandrés Sánchez Cruzat) que consideró ilegal la denegación por el Consejo de Ministros de la autorización para celebrar una consulta popular referida a la aprobación inicial del PGOU de Almuñecar, con base en que no concurren todos los requisitos exigidos por el artículo 71 LBRL, en concreto, que el objeto de la consulta popular sea un asunto de la competencia propia municipal. La ilegalidad deviene del hecho de que la aprobación inicial del PGOU es una competencia propia municipal. La resolución denegatoria podía fundamentarse de ser cierto, y no lo hizo, en que el asunto objeto de la consulta menoscababa las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio o las potestades urbanísticas atribuidas a la Administración de la comunidad autónoma. La ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal y controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las administraciones supraordenadas sobre las inferiores.

Esta referencia doctrinal de la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 ha sido enteramente extraída de la CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA de la revista Cuadernos de Derecho Local (QDL) de 20 de junio de 2009. Edita Fundación Democracia y Gobierno Local. Página 191.

(Derechos y deberes de los ciudadanos) y 70 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril de LBRL en el cual se recogían, entre otros, dos derechos que ahora conexionamos: el derecho a pedir consulta popular y el derecho de iniciativa popular reglamentaria[358].

En cuanto a la iniciativa popular reglamentaria supone el reconocimiento a los ciudadanos de un derecho a ejercer la iniciativa normativa ante la Administración, proponiéndole no sólo la aprobación de decisiones generales, sino además el contenido de las mismas, pero sin tratar de sustituir en ningún momento las decisiones de la Administración[359].

No obstante debemos evitar confundir esta figura de la iniciativa popular reglamentaria con los planes de iniciativa particular (artículo 25.5 del TRLSRU/2015).

La primera comporta la iniciación de un procedimiento administrativo -que no es propiamente el procedimiento de elaboración de disposiciones generales-, cuyo objeto es conseguir una resolución administrativa que se pronuncie sobre la estimación o desestimación de la propuesta de normativa que, en caso de aceptarse, dará lugar a la tramitación del correspondiente reglamento.

Por el contrario, los planes de iniciativa particular obligan a la Administración a tramitarlos, acordando la aprobación inicial, información pública, etc.

En cuanto a la iniciativa popular reglamentaria con propuesta de consulta popular, no sólo supone hacer la propuesta por parte de los vecinos de un proyecto normativo, sino también resaltar la apreciación de su relevancia a través de la petición de su sometimiento a consulta popular[360].

El procedimiento a seguir en la iniciativa popular reglamentaria con una propuesta de consulta (artículo 70 bis LBRL) es el que marca el artículo 71 LBRL que supone someter la iniciativa al pleno del Ayuntamiento, que podrá acordar su celebración por mayoría absoluta, a lo que deberá seguir la autorización del Gobierno.

---

[358] En la Ley de participación ciudadana de Canarias se contempla en su artículo 12 el derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria.

[359] De esta manera, señala GARCÍA GARCIA, Mª.J: La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local". Artículo publicado en la revista Cuadernos de Derecho Local (QDL) de 24 de octubre de 2010. Editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local. Pág. 14, "permite intervenir a los vecinos en aquellos ámbitos sectoriales cuya actuación se manifiesta a través de la aprobación de instrumentos de valor reglamentario, y donde además existe una gran discrecionalidad por parte de la Administración, como puede ser por ejemplo la ordenación urbana, donde la iniciativa popular reglamentaria puede tener por objeto la modificación o aprobación de instrumentos de planeamiento, a través de los cuales se delimita el espacio físico de convivencia de los vecinos".

[360] De esta manera, como también resalta GARCÍA GARCIA, Mª. J.: Obra citada ut supra. Pág. 34; "el principio de participación democrática en la actividad administrativa alcanza su máxima expresión en aquéllos supuestos en que la iniciativa popular reglamentaria lleva incorporada la propuesta de celebración de consulta popular, pues en tal caso los vecinos no sólo colaboran con la Administración y ejercen la iniciativa normativa, sino que además manifiestan su parecer respecto al acierto y oportunidad de la propuesta, manifestándose dicho parecer a través de un procedimiento dotado de garantías que permiten considerar dichas opiniones como representativas de la opinión general de los vecinos, y que el órgano competente para resolver habrá de valorar antes de resolver".

A continuación se hace un breve excurso relativo a la Ley catalana de consultas populares, pues ha sido el texto que ha marcado un antes y un después en lo que hace referencia a los términos en que finalmente queda regulada la institución que estamos analizando, según la doctrina del Tribunal Constitucional.

La Constitución española, al contemplar en su artículo 149.1 32ª la posibilidad de celebrar "*consultas populares por vía de referéndum"* ha reconocido la existencia de otras consultas populares que no fueran referendatarias, abriendo la ocasión para que el legislador orgánico y estatutario las pueda contemplar en el bloque de constitucionalidad.

Ya han quedado más o menos expuestos los términos en que se pronunció el Tribunal Constitucional (STC 103/2008, de 11 de septiembre y STC 31/2010, de 28 de junio) para delimitar los rasgos que caracterizan la institución del referéndum, cuya competencia para su regulación es estatal.

En este marco se aprobó la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendatarias y otras formas de participación ciudadana.

El Gobierno catalán quería acogerse a esta ley de consultas para poder celebrar después una consulta que decidiera sobre la independencia de Cataluña.

A pesar de que la citada Ley catalana de consultas fue impugnada por el Presidente del Gobierno y por lo mismo fue decretada la suspensión cautelar, llegó el día 9 de noviembre de 2014 y se celebró el proceso participativo sin ningún tipo de problemas ni incidencias.

Pues bien, el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 25 de febrero de 2015 anula y declara inconstitucional determinados preceptos de la ley de consultas.

El Tribunal Constitucional señala que el nombre asignado a la ley impugnada carece de importancia pues el elemento determinante es la naturaleza de la institución y no tanto el *nomen iuris*.

La sentencia analizada se adentra en la distinción recogida en el artículo 3 entre consultas generales y consultas sectoriales.

En cuanto a la consulta general, el texto impugnado –en su artículo 5.1- hace referencia al "cuerpo electoral" atribuyéndose legitimación para participar en las consultas a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, siempre que cuenten con un determinado período de residencia y estén inscritos en el Registro de población de Cataluña.

El Tribunal Constitucional señala, a este respecto, que el llamamiento es a un cuerpo electoral *"sui generis"* en el que está ya integrado y comprendido el electorado

estatutario y legal de suerte que aunque en una determinada consulta se acotara exclusivamente a las "personas legitimadas" que dice el artículo 5.1 a) en puridad se estaría convocando a las urnas al cuerpo electoral de Cataluña, de la correspondiente entidad local, aunque no sólo a él. En definitiva, se estaría llamando a un electorado conforme al Estatuto de Autonomía y la LOREG.

La extensión en el llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado en la legislación electoral general no impide pensar de que estemos ante una consulta política con lo que se vulnera la competencia estatal señalada en la Constitución (artículo 149. 1.32ª).

En cambio, en la consulta sectorial no estaríamos ante un referéndum pues en este caso lo que se hace es articular "voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral" (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).

El cuerpo electoral debe entenderse el órgano formado por el conjunto de personas a las que se les reconoce el derecho de sufragio, no en atención a sus particulares intereses, sectoriales o de grupo, sino para manifestar la voluntad general[361].

Por tanto, el Tribunal Constitucional declara nulos e inconstitucionales aquellos artículos que hacen referencia a la consulta general pues esconde una verdadera consulta referendataria articulada como llamamiento al cuerpo electoral a través del voto.

Y, en cambio, declara plenamente constitucional las consultas sectoriales pues presuponen el llamamiento a un sujeto más restringido que el cuerpo electoral -es decir, sólo miembros de un sector concreto afectados por la consulta-.

De esta manera el Alto Tribunal posibilita la celebración de consultas populares municipales no referendatarias en materia de urbanismo.

En este sentido, la iniciativa puede corresponder al Alcalde o bien al Pleno aunque habrá de tenerse en cuenta lo recogido por la normativa específica de ámbito local.

CAPITULO CUARTO.-LA PARTICIPACIÓN COOPERATIVA EN EL URBANISMO

Según tuvimos oportunidad de ver en el apartado correspondiente cuando fueron abordados los diferentes tipos de participación ciudadana (ver capítulo segundo, apartado A.3), la participación cooperativa era aquella en la que el ciudadano actuaba

[361] A este respecto señala el Tribunal Constitucional en la sentencia que estamos analizando: "Siendo esto así, las consultas sectoriales son cauces de participación cuya regulación por el legislador autonómico catalán resulta posible, en consideración al título competencial establecido en el artículo 122 EAC, pues como quedó dicho en la STC 31/2010, de 28 de junio, al juzgar este precepto estatutario: "caben, pues, consultas populares no referendatarias mediante las cuales, "se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (FJ 69)".

como sujeto privado pero ni se integraba en la organización administrativa ni realizaba funciones materialmente públicas sino que lo que hacía era desempeñar una actividad estrictamente privada.

En este tipo de participación, la Administración llama al ciudadano y/o entidades para colaborar (Asociaciones, Fundaciones, Entidades del llamado tercer sector y ONGs, voluntariado y, en definitiva, sector no lucrativo en general). Y para ello podía hacerse uso de incentivos (actividad administrativa de fomento)[362].

La Administración deja espacios de participación a los sectores no lucrativos de la sociedad civil. Estos sectores se sitúan como residuales entre el sector público y el sector lucrativo/empresarial. Conceptualmente, cuando en concreto hablamos de entidades, no incluimos aquí ni a los partidos políticos ni a los sindicatos o patronales.

La participación cooperativa es visible principalmente en los ámbitos sanitarios, educacional, medioambiente y, por supuesto, también en el urbanismo.

Las asociaciones de vecinos, coordinadora de barrios, colectivos varios como Ecologistas en Acción, etc. representan una parte del entramado asociativo de lo que daría en llamarse participación cooperativa en el ámbito del urbanismo. A ellos se han ido incorporando, de un tiempo a esta parte, talleres multidisciplinares (formados por arquitectos, economistas, antropólogos, sociólogos, etc.) que colaboran con la Administración en potenciar la participación ciudadana en los procesos de transformación de la ciudad[363].

Para el desempeño de esta labor, como dijimos, estos colectivos y entidades colaborativas pueden o no ser recipiendarios de algún tipo de subvención mientras cumplan, claro está, con los requisitos y objetivos propuestos.

En el actual contexto de crisis económica, es lo cierto que la dependencia financiera de las Administraciones Públicas, de todo este heterogéneo tejido asociativo, es cada vez menor. En todo caso esa dependencia también es verdad que puede suponer, y de hecho supone, una merma en la capacidad crítica y en la independencia de dichas entidades con relación a los poderes públicos que las sustentan con sus recursos. El riesgo de que,

[362] Aunque no faltan autores que restringen y limitan esa labor participativa. Tal es el caso de PIÑAR MAÑAS, J.L.: "Tercer Sector, Sector Público y Fundaciones". Revista Española del Tercer Sector. Número 1. Madrid, 2005. "…en ningún caso es posible olvidar que los organismos del Tercer Sector, que pueden y deben colaborar, por ejemplo, en la definición de objetivos públicos, no son los que deben fijar esos objetivos. Su legitimación democrática es sólo indirecta y marginal". En todo caso sería preciso el recordar lo que señala el artículo 4 d) (principios rectores) de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social: "d) Garantizar la participación democrática en su seno, conforme a lo que establece la normativa aplicable a la forma jurídica que adopte".

[363] Tal es el caso, por poner un sólo ejemplo, de la cooperativa "RAONS PUBLIQUES", con sede en Barcelona, y formada por diferentes profesionales y técnicos cuya función es –según se señala en el dossier que figura en su web www.raonspubliques.es-, el desarrollar "procesos para trabajar junto a las Administraciones públicas y la ciudadanía en el diseño conjunto del espacio urbano. Potenciamos, elaboramos y acompañamos procesos para que la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto a los espacios que habitan (desde planes territoriales y urbanísticos al diseño a pequeña escala) se desarrolle más allá del derecho a la información y la participación que contempla la legislación".

en estos casos, se aplique el aforismo popular de que "nunca se ha de morder la mano que te da de comer" es bastante factible.

Por otro lado, las Asociaciones y las Fundaciones son las figuras jurídicas que mejor encarnan la condición de sujetos activos de la participación orgánica. Sus características principales son el perseguir un interés general y el carecer de ánimo de lucro. A nivel interno, en el caso de las asociaciones su funcionamiento es democrático, mientras que en las fundaciones existe un patronato que es en puridad quien toma las decisiones.

La Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación recalca, en su prólogo, la importancia social de estas entidades al señalar[364]:

"Se reconoce la importancia del fenómeno asociativo, como instrumento de integración en la sociedad y la participación en los asuntos públicos"

Y al mismo tiempo indica después:

"Las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ente los poderes públicos y desarrollando una función esencial e imprescindible, entre otras, en las políticas de desarrollo, medio ambiente, promoción de los derechos humanos, juventud, salud pública, cultura, creación de empleo y otras de similar naturaleza".

Dichas entidades sin ánimo de lucro, junto a las indicadas subvenciones públicas, suelen recibir incentivos fiscales mientras sus fines estén orientados a contribuir al interés y bienestar común.

En cuanto a las indicadas cuestiones de orden fiscal están tratadas en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Normativa de interés de ámbito nacional sería el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones (BOE 306, de 23 de diciembre de 2003). Al mismo tiempo en cada una de las CCAA y Ayuntamientos

[364] La Ley Orgánica 1/2002 reguladora del derecho de asociación señala la forma de constituir una asociación de vecinos. Lo primero es la redacción del acta fundacional que ha de contener: a) Nombre y apellido de los promotores (la denominación o razón social si fueran personas jurídicas), su nacionalidad y domicilio; b) La expresión de la voluntad de constituir la asociación y la denominación de ésta; c) Los Estatutos aprobados, cuyo contenido se ajustará a las prescripciones del artículo 7; d) El lugar, fecha de otorgamiento del acta fundacional y la firma de los promotores; e) La designación de los integrantes de los órganos provisionales de gobierno (presidente, secretario, tesorero, vocales…). Luego de redactarse se procederá a inscribirse –junto con los Estatutos- en el correspondiente Registro de Asociaciones. Y después se inscribirá en el Registro del Ayuntamiento que corresponda solicitando, en su caso, la declaración de utilidad pública municipal.

también suelen existir unos registros propios de entidades asociativas (ver de nuevo la LBRL y el ROF).

Y para terminar la importante Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE 18/11/2003).

A nivel práctico, podemos ver cómo y de qué manera interactúan estas asociaciones vecinales en el ámbito urbanístico, por ejemplo, a través de la web de la "Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM)"[365]. En efecto, vemos como actúan formulando alegaciones a la revisión del PGOU de Meco, hace unas sugerencias al avance del PGOU de Gargantilla de Lozoya y al avance del PGOU de Morata de Tajuña, etc.

Sin embargo, a mi juicio las asociaciones vecinales –y demás grupos de interés- han de merecer un mayor protagonismo en los procesos de participación urbanística. Sin perjuicio de resaltar la importancia indudable de la participación personal/individual en tales procesos, las entidades y agrupaciones vecinales han de obtener, si cabe, un mayor protagonismo y reconocimiento a nivel institucional. Esta es una baza que la Administración pública -sobre todo la Administración Local- tiene para poder fortalecer los mecanismos promocionales de la participación.

Por otro lado, en materia de subvenciones y ayudas, estas entidades asociativas han de reunir y cumplimentar una serie de requisitos formales para poder ser recipiendarias de las mismas. La solicitud previa ha de venir acompañada de los documentos justificativos del proyecto. Los proyectos objeto de subvención han de ser estudiados previamente por la Administración. Como documentos de pago sólo podrán ser admitidas las facturas, etc.

Se ha de procurar que la participación de estos colectivos se hagan en las máximas condiciones de igualdad y legitimidad posibles. Es interesante que la participación sea un proceso que vincule no sólo a la ciudadanía que reside en el barrio sino también al conjunto de actores que configuran el heterogéneo mosaico de la ciudad: ciudadanía no residente en el barrio, profesionales, políticos, empresarios…etc. Y por supuesto los colectivos y entidades que ahora estamos estudiando: ONGs, fundaciones, voluntariado y las asociaciones vecinales en general.

En definitiva, resulta necesario recalcar que el fortalecimiento de estos colectivos por parte de la Administración es una necesidad imperiosa para que el tejido asociativo se implique decididamente a potenciar la participación ciudadana para hacer ciudad.

[365] En el área de la web www.avvmadrid.org dedicada al urbanismo se señala enfáticamente: "El uso racional de los recursos para hacer de las ciudades hábitat sostenibles a través de la colaboración entre los agentes presentes en el territorio centra, hoy por hoy, la labor del movimiento vecinal en materia de urbanismo en su afán por hacer frente al modelo de desarrollo neoliberal imperante. Un modelo que alienta un descontrolado consumo de recursos, una orquestada segregación social y territorial y la descohesión social, al tiempo que relega la activa participación de los ciudadanos y la planificación democrática".

QUINTA PARTE

ANALISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EXISTENTES EN EL ACTUAL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

INTRODUCCIÓN A LA QUINTA PARTE

Una vez hemos analizado el régimen jurídico de la participación ciudadana en el urbanismo, no quedaría del todo completo este trabajo si nos quedáramos con la simple formulación del actual estado de la cuestión, y a la vez prescindiéramos del estudio crítico del sistema.

Qué duda cabe que la normativa al respecto es muy profusa, y sin embargo su aplicación no es del todo la deseable.

En efecto, cuando observamos que en los procesos relacionados con el urbanismo la participación ciudadana es más bien escasa entonces nos damos cuenta que estamos ante un problema cuyas causas han de ser objeto de análisis que nos permita el poder buscar y encontrar algunas posibles soluciones.

De lo que se trata es que el ciudadano tome definitivamente conciencia de la importancia que, para sus vidas, puede suponer el urbanismo. No se puede olvidar de que el urbanismo es una parte capital en la actividad de la Administración más próxima como es el municipio.

A su vez, a la Administración local le interesa que el ciudadano se implique en el proceso de toma de decisiones porque legitima su actuación, es un presupuesto de eficacia y le permite conocer las necesidades de la población, ya que como señala el artículo 103 CE ha de servir *"con objetividad los intereses generales"*.

El nuevo modelo de Administración participada y deliberativa, que se promueve por doquier, hace necesaria la mejora de los mecanismos que la puedan hacer posible. Pues, en el ámbito que nos importa, lo que ha de primar es la consolidación de un urbanismo con rostro humano.

El núcleo principal y único de este análisis crítico se la va a llevar la participación ciudadana en la elaboración de los planes y programas de urbanismo, pues es en esta modalidad de participación funcional en donde se producen las mayores dificultades y disfunciones en el sistema.

En un primer capítulo, trataremos de ver algunos de los principales problemas que se han ido observando en el actual modelo de participación ciudadana en el urbanismo. Y en el segundo capítulo ofreceremos algunas propuestas de solución.

CAPÍTULO PRIMERO.-ANALISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL ACTUAL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO.

Lo primero que sería preciso señalar es la necesidad de contar con una mayor implicación posible de la ciudadanía y evitar que en los procesos de elaboración aprobación de los instrumentos de planeamiento.

Por la importancia que representa, verbigracia, un Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) en el diseño de ciudad, sería conveniente que en su elaboración no sólo participasen aquellos ciudadanos o empresas que se sintieran concernidas, lucrativamente hablando, sino también todos aquellos ciudadanos y entidades que simplemente estén interesados en el devenir del lugar donde han nacido, han fijado su residencia y/o desempeñan sus actividades laborales.

Sin embargo, se han realizado numerosos estudios sociológicos sobre las razones por las cuales la población no suele participar con carácter general. En un somero análisis podemos deducir los siguientes motivos: a) Creciente individualismo, b) Pérdida de ideología, c) Apatía por la vida pública, d) Falta de tiempo, d) El considerar que todo va bien, e) Prejuicios contra el Gobierno Municipal, f) Metodologías poco atractivas, g) El considerar que los temas han de ser resueltos por los responsables públicos, h) Incumplimiento político, i) Ralentiza la gestión, j) Participar es incomodo, k) Los espacios en donde se participativa están lejanos, l) Por desconocimiento tal vez por una inadecuada difusión, m) Escepticismo en que nada cambiará, Etc[366].

En cuanto a los estudios, de carácter más específicamente jurídicos, sobre las razones de la falta de participación, se observan varias opiniones al respecto. Por lo pronto, no debemos olvidar que existe una parte minoritaria de la doctrina que niega cualquier beneficio y/o eficacia a la participación; y, en cambio, hay otro que mayoritariamente si están por la labor de defenderla pero bajo el prisma de ir mejorando sus técnicas de funcionamiento[367].

Incluso para aquellos que sostienen una postura favorable a la participación, muestran que la institución se encuentra en "crisis". Tal es el caso de PÉREZ MORENO**[368]** quien observa la existencia de distintos problemas.

El primer problema que señala el citado autor es la falta de activa participación por ignorancia, indolencia, desconfianza o escepticismo de los vecinos. En este sentido la necesidad de colaborar tampoco es fomentada desde la Administración[369].

---

[366] Ver a este respecto la interesante "Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la acción". Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Junta de Andalucía. Agencia Andaluza del Voluntariado. Sevilla, 2010.

[367] Un caso claro y paradigmático de discrepancia sobre los efectos benéficos de la participación ciudadana en general la ofrece PARADA, R.: *Derecho Administrativo I***.** Editorial Marcial Pons. Madrid, 2010. Pág. 45, al señalar que "las técnicas de participación –tan escasamente utilizadas, por otra parte, por sus beneficiarios-, aparte de suponer una incidencia desvirtuadora del proceso general de representación democrática, implican una mayor complejidad y lentitud en los procesos de tomas de decisión y la oportunidad de nuevos motivos de infracción y de causa de invalidez de los actos administrativos".

[368] Ver PÉREZ MORENO, A.: "Crisis de la participación administrativa". Op. citada ut supra. Pág. 95. Señala que "Las Administraciones Públicas, sabedoras de que no será fácil la ulterior nulidad de actuaciones –que quedará además excluida en consideración a que no se produjo indefensión para quien llegue a ser recurrente, ya que al fin está ante los Tribunales-, huyen hacia adelante introduciendo modificaciones, a veces radicales, en las aprobaciones provisionales, sin previa información pública".

[369] También ofrece idéntico parecer crítico LLORENS FERRER, M.:"La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático". Op. citada ut supra. Pág. 162, cuando observa que "En la

Otro problema planteado es la falta de atención y respuesta de los Ayuntamientos y demás Administraciones a las distintas alegaciones y sugerencias presentadas por los ciudadanos en los trámites participativos.

Y finalmente, según el citado autor, se observa en la aprobación de los Planes de urbanismo una especial patología relacionada con la actuación en fraude de ley de la Administración actuante.

En efecto, en determinados preceptos de las leyes urbanísticas autonómicas se contempla -al igual que en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento- la obligatoriedad de señalar un segundo trámite de información pública cuando después del primero se han producido cambios sustanciales con relación al proyecto inicialmente aprobado. En este supuesto, el fraude que señala el autor, cometido por las administraciones públicas, consistiría en no convocar un segundo trámite de información pública con la esperanza de que nadie se moleste en impugnar –en razón a tal omisión- y, con ello, intentar aprobar definitivamente el plan con la máxima celeridad[370].

Han sido numerosos los estudios que han decidió abordar los problemas detectados en la celebración del trámite de información pública en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística[371].

---

práctica, por lo tanto, la información pública se ha manifestado como un mero trámite procedimental, que carece de trascendencia alguna, porque no vincula, de ninguna manera, a las administraciones ni a los responsables políticos, por tratarse de una simple formalidad. Por esta razón, siendo el urbanismo un campo vivo y dinámico, en constante evolución, que necesita herramientas participativas más eficaces que faciliten el desarrollo de la ciudad, existe una imperante necesidad de incrementar los supuestos de participación, con instrumentos más contundentes, como la consulta popular a los ciudadanos".

El actual modelo de información pública ya recibió en su momento la oportuna crítica por parte de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Obra citada ut supra cuando llegaron a señalar "La verdad es que esta fórmula de participación ciudadana no es demasiado eficaz. La información pública se anuncia sólo en los Boletines Oficiales, que no suelen ser de lectura corriente, de modo que no es infrecuente que pase del todo desapercibida, al menos para una mayoría de población, lo que incluso es deliberadamente buscado a veces por las administraciones, que a ese efecto demoran la publicación de los edictos hasta la fecha de vacaciones".

[370] Es evidente que la legislación regula con cierto detenimiento la participación ciudadana. Pero es también usual que a la hora de "pasar de las musas al teatro", las administraciones públicas lo que hagan es actuar con evidente fraude de ley, pues se realiza el trámite de una manera contraria a lo que se pretende. En vez de buscar la mayor participación posible, a través de una mayor difusión, lo que se hace es lo contrario, es decir, que el trámite se acelere lo más sigilosa y rápidamente posible. Se considera a la participación como un obstáculo y/o entorpecimiento en el proceso de aprobación de los planes y programas, en vez de ser lo que es: un evidente enriquecimiento de los mismos.

[371] Para describir algunos de los más significativos problemas existentes en el trámite de información pública en el urbanismo hemos acudido a un trabajo de campo elaborado en el año 2010 por las entidades "GEA 21 GRUPO DE ESTUDIOS Y ALTERNATIVAS" y "CATALUNYA SEGLE XXI" para el Área de Igualdad y Ciudadanía (Oficina de Participación Ciudadana) de la Diputación de Barcelona. El citado trabajo lleva por título "Espacio laboratorio. Urbanismo y participación: iniciativas y retos de futuro" y se elaboró sobre la base de toma de datos de varias experiencias participativas sobre proyectos urbanísticos en distintas localidades de la provincia de Barcelona.

Uno de los problemas detectados es el recurrente argumento de la falta de cultura participativa existente en España. Lo cierto es que a pesar de contar con una ciudadanía más activa ello no se ha traducido aún en la consolidación de una cultura de participación siendo que, con frecuencia, bajo esta etiqueta se encuentran dominando prácticas demagógicas y clientelistas.

En paralelo a ello, a nivel organizativo del Ayuntamiento, existen disfunciones y desfases entre distintos departamentos implicados en cualquier intervención urbanística, por ejemplo, entre el área de participación y los departamentos técnicos.

Todos los estamentos de un ayuntamiento han de promover la cultura participativa frente al urbanismo tecnocrático y autoritario, a través de la búsqueda de sinergias internas en la organización administrativa que permitan promocionar la participación.

Otro de los problemas detectados es la escasa publicidad en los procedimientos de elaboración y modificación de los planes. Es necesario comunicar y hacer visible el carácter transversal de los planes.

No se hace el suficiente esfuerzo de información propiciando la difusión a través de carteles, buzoneo, puntos de información, etc. Y todo ello, además, no se complementa suficientemente a través de publicidad on-line, y/o a través de los distintos medios de comunicación.

En cuanto a las modificaciones de los planes se realizan generalmente sin transparencia y notificándolas exclusivamente a los afectados, debiéndose evitar las reuniones bilaterales en los que tan sólo estén presentes los propietarios a través, por ejemplo, de la creación de foros más amplios.

Se ha detectado la existencia de una desconexión de la ciudadanía con el proceso participativo hasta el punto de que no se mantiene la implicación del ciudadano a través de ir retornándole continuamente información de los resultados de dicho proceso.

Con más frecuencia de la deseable no se escoge una buena fecha para llevar a cabo el trámite de información pública. Ello hace difícil que la ciudadanía pueda participar cuando, por ejemplo, el trámite se hace en período vacacional. A este respecto, tampoco resulta aconsejable sobrecargar el calendario de convocatorias ciudadanas.

Asimismo el problema está en que en la información pública se exhiben documentos gráficos y textos de difícil lectura e inteligencia, de tal manera que al no ofrecerse grafismos homogéneos y comprensibles para todos los ciudadanos (por ejemplo, maquetas, representaciones infográficas tridimensionales y otros medios audiovisuales más directos y “realistas”) tampoco se facilita la participación.

Por último se tendría que implantar un sistema de evaluación y seguimiento que pretendiera alcanzar la máxima adecuación entre las necesidades y deseos de la ciudadanía afectada y la posterior intervención urbanística.

A partir del momento en que dicha intervención se ha hecho realidad, y se inicia su ciclo de vida, se puede comprobar hasta qué punto y en qué medida se ha cumplido dicho objetivo básico. Por ello, hablar de evaluación en el ámbito del urbanismo participativo, significa básicamente hablar del grado de satisfacción ciudadana con los resultados finales del proceso.

CAPÍTULO SEGUNDO.-ALGUNAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.

A) PLANTEAMIENTO GENERAL

En la descripción de los problemas que, en la mayoría de los estudios, aparecen en relación con la participación en el urbanismo se alude a la ignorancia, la indolencia y, en definitiva, a la escasa utilización que se hace del trámite por parte de la ciudadanía.

Pero también hemos tenido oportunidad de observar que las administraciones públicas también son objeto de crítica al no fomentar la colaboración, ni atender ni hacer caso a las sugerencias de los vecinos.

Este sería, a grandes rasgos, el panorama que nos encontramos a la hora de poder ofrecer un estudio serio y crítico de la institución. Al margen de aquellos autores que, como hemos visto, no le otorgan ninguna eficacia a la participación y que en definitiva postulan su completa desaparición, lo cierto es que a lo largo del tiempo se han ido elaborando diferentes estudios y trabajos doctrinales que tratan de buscar soluciones que permitan revitalizar la institución.

A juicio de quien esto escribe, la mayoría de las soluciones no pasan sólo por una simple revisión de la normativa existente, sino que también depende de que los operadores jurídicos cumplan con los fines asignados por aquella normativa[372].

Además existe una cláusula habilitante contenida en el artículo 86.4 de la Ley 30/1992 de LRJ-PAC que posibilita a la Administración para que adopte las medidas que considere oportunas al respecto. Señala que: "las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos".

[372] O lo que es lo mismo, para solucionar los problemas relativos a la participación ciudadana, según CASTEL GAYÁN, S.: "Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa?". Revista Catalana de Dret Públic. Número 43. Barcelona, 2011. Pág. 284, se han impulsado lo que él ha dado en llamar dos grandes estrategias normativas. "En primer lugar, la denominada política de juridificación (Comunidad Valenciana y Canarias), basada en la aprobación de una norma legal que ordena los diferentes instrumentos de participación. Se trata de elevar a rango de ley -como expresión de la voluntad popular- la creación de espacios públicos que den cabida de forma específica y general a la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación de las políticas públicas. La segunda tendencia se define como política artesanal o experimental (Cataluña, Aragón), que no busca tanto la aprobación de una norma jurídica, sino la experimentación con procesos y ámbitos que generen una nueva cultura política. Este modelo, inspirado fundamentalmente en el principio deliberativo, entiende que la ordenación jurídica de la política de de participación ciudadana requiere la previa puesta en marcha de procesos participativos, la mejora de la calidad de los instrumentos reconocidos en el ordenamiento jurídico y la experimentación con nuevas vías".

Se vuelve a insistir que el núcleo de los mayores problemas aparece en el trámite de información pública, máximo exponente de la participación funcional. En aquellos otros tipos de participación, los problemas han de ser residenciados en la relación especial de funcionamiento que existe entre la Administración y sus propios órganos internos -en el supuesto de la participación orgánica- y entre aquella y las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro -en el supuesto de la participación cooperativa-.

Hace tiempo un autor señaló cuatro escalones, niveles o grados con los que es posible practicar la información pública[373]. El escalonamiento está en función del papel protagónico que juega la Administración como receptor de la información que le suministra el ciudadano.

El primer escalón sería aquel en que la Administración se limita a ser una mera receptora o buzón pasivo de reclamaciones, sugerencias, observaciones o quejas que algún administrado le dirige. Se trata, en la práctica, de una simple recopilación de datos sobre cuestiones de hechos, aportadas por personas a quienes les afectan.

Un segundo escalón o grado superior lo constituyen las informaciones suministradas sobre la base de proyectos o estudios -o meros deseos- madurados por la Administración que después expondrá a la opinión pública para obtener de ella la emisión de un parecer o dictamen no vinculante.

En este supuesto, la Administración ya no se limita a ser una mera receptora pasiva de las ideas o sugerencias de los administrados, sino que les escucha para conocer sus deseos, intereses y reacciones con el fin de tenerlos en cuenta a la hora de adoptar la resolución definitiva.

Un tercer escalón, muy cercano de la autoría participada de la decisión, lo constituye el trámite informativo montado sobre la posibilidad de ofrecer varias opciones a la Administración, reservándose ésta la facultad de escoger una o varias; o a la inversa, es decir, la Administración es ahora la que ofrece a los administrados la oportunidad de optar por una o varias soluciones propuestas.

Y un cuarto y último nivel es aquel que nos conduce a la técnica de las negociaciones como incentivo y estímulo de una verdadera participación, de la que, generalmente, se deriva un acuerdo entre la Administración y los administrados para obtener, mediante la utilización incluso de instrumentos privados, auténticos resultados con interés público.

A nuestro juicio, la configuración actual de la participación ciudadana en el urbanismo se encuentra en la práctica muy cercana al primer escalón de los citados, es decir aquel en que la Administración trata de celebrar a regañadientes el trámite de información pública en la elaboración de los planes y, por lo mismo, se limita a ser una mera receptora de las reclamaciones, sugerencias, observaciones y quejas que hacen los ciudadanos.

[373] Ver FORTES ENGEL, J.Mª.: *La información pública en el Derecho administrativo***.** Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1977. Págs. 44 y 45.

Por el contrario, sólo si la Administración se ve obligada a escuchar y atender a los ciudadanos en su sugerencias y quejas y, además, adopta una actitud negociadora con ellos en orden a dar cauce a sus opiniones, su cumplirá en su plenitud con los fines a los que está llamada la participación ciudadana.

Al objeto de superar las anomalías en el funcionamiento actual de la participación ciudadana se ha llegado a promover lo que se ha dado en llamar una administración negociada[374].

En el ámbito urbanístico, promover e implantar esa administración negociada se puede hacer y es en todo caso viable en la fase preliminar de la elaboración de determinados planes de urbanismo pues, en efecto, sólo en esa fase embrionaria es posible alcanzar acuerdos entre la Administración actuante y el ciudadano.

En cambio resulta más complicado negociar y alcanzar acuerdos cuando el proyecto se encuentra ya avanzado en su elaboración, listo para ser aprobado inicialmente y para someterse posteriormente al trámite de información pública[375].

En este sentido, debemos de considerar que cuando la Administración lanza resueltamente al ruedo un proyecto de plan sobre el que ha ido, en su fase preliminar, madurando es difícil que después quiera renegociar sus términos básicos con los ciudadanos.

Desde luego alcanzar acuerdos en esa fase preliminar entre la Administración actuante y los ciudadanos sobre las propuestas, recomendaciones, quejas y sugerencias es lo más aconsejable y razonable. Y, además, representa un acicate para el ciudadano si desea participar en la elaboración de los planes, pues le permite observar que su opinión es tenida en cuenta o al menos escuchada.

---

[374] Este es por otro lado el modelo que propuso en su día FORTES ENGEL, J.Mª: *La información pública en el Derecho administrativo*. Obra citada. Pág. 51 "el grado superior y más perfecto de la participación de los administrados lo constituyen las nuevas técnicas de comportamiento administrativo, conducentes a la eliminación de pareceres contrapuestos entre la Administración y los administrados -o de éstos entre sí- sobre cuestiones que afecten o interesan a la Administración como gestora de los asuntos públicos".

[375] A este respecto opina MORENO GRAU, J.: "Control judicial de la discrecionalidad urbanística a partir de la participación pública". Opinión expresada en el Foro publicado en el "Boletín de urbanismo", el 1 de junio de 2013. Revista EL DERECHO: "El inconveniente esencial de la información pública, aparte de que el trámite no llega normalmente a conocimiento de la población, es el acceso a la información detallada sobre el plan no es fácil puesto que hay que acudir al Ayuntamiento y pedir la exhibición de los documentos que lo integran. Conseguido esto, hay que entender lo que significan, para lo que se necesita no sólo apoyo técnico sino también voluntad de colaboración en la Administración a la hora de informar sobre la actuación proyectada. Por último hay que redactar las alegaciones, y todo esto en el plazo de 30 días.

Más relacionado con el contenido y utilidad de éste trámite de información pública se encuentra el momento elegido para abrir el procedimiento a la intervención pública. La información pública se sitúa en el momento en que se ha producido la aprobación inicial del plan. Por consiguiente, la idea de la Administración en cuanto la trayectoria a seguir se encuentra definida y será difícil que la simple opinión de algunos ciudadanos sea capaz de alterar unos criterios ya formados".

Porque en definitiva, como opina POMED[376], si el derecho a la participación que proclama la legislación urbanística no es la antesala de un procedimiento de participación deliberativa de los ciudadanos en la elaboración y aprobación de los planes, puede suponerse que sólo participarán, por lo común, los que defiendan un derecho subjetivo o interés legítimo.

Desde luego, es totalmente asumible la opinión de los que postulan la defensa de una Administración más negociadora como solución a los problemas derivados de la escasa participación de la ciudadanía. Pero esta solución puede presentar algunas complicaciones y por lo mismo ha de ser matizada.

Por lo pronto no deben confundirse los conceptos de participación y negociación.

Ya señalamos en su momento que la participación ciudadana tiene sus propios fines: función informadora, control de actuación y como legitimidad añadida. Y esa triple función es la que marca la propia naturaleza de la institución que nos ocupa.

Toda negociación entre la Administración y el ciudadano tiene por destino natural el llegar a acuerdos. La actividad negociada de la Administración suele desembocar posteriormente en un acuerdo fraguado a través de las figuras jurídicas de los conciertos con otras entidades públicas, convenios administrativos (urbanísticos de planeamiento, gestión, tributarios, etc.).

Tanto en el supuesto de participación ciudadana como en la actividad negociadora de la Administración existen límites legales infranqueables.

En cuanto a la participación ciudadana en el procedimiento –a pesar de proporcionar elementos de juicio a la Administración y de dotar a los planes de una legitimación democrática que asegura su legalidad, acierto y oportunidad-, lo cierto es que la decisión final corresponde a los órganos competentes de suerte que "es la Administración la que ha de decidir con su visión global de los problemas del territorio ordenado" (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1991-EDJ 1991/10653-). En definitiva, el límite infranqueable es que el planificador urbanístico nunca estará condicionado por las alegaciones formuladas por sus ciudadanos, más allá de ofrecerles una respuesta motivada.

En cuanto al límite infranqueable de toda actividad negociadora de la Administración es siempre la indisponibilidad de las potestades públicas.

Por tanto, y en puridad, más que quedarse con la idea de promocionar una Administración negociadora para solucionar los problemas sistémicos de la participación ciudadana en la elaboración de los planes, habría que defender con mayor propiedad una Administración más dialogante y deliberativa con los ciudadanos.

[376] Ver POMED SÁNCHEZ, L.: "El control judicial de la discrecionalidad urbanística a partir de la participación pública". Opinión expresada en el Foro publicado en el "Boletín de Urbanismo", el 1 de junio de 2013. Revista EL DERECHO.

Esta Administración debería de fomentar el dialogo con el ciudadano a través de una campaña de información y difusión interactivas, incluso como parte integrante del plan, al margen de seguir manteniendo el llamado trámite de información pública en su actual configuración legal.

Para esta labor de información y difusión de los futuros planes, se pueden celebrar conferencias, impartir cursos, utilizar los foros y, por supuesto, hacer uso de las páginas en internet. En estos procesos de divulgación y pedagogía se ha de intentar que la información se transmita lo más comprensible posible.

En este sentido, el órgano encargado de elaborar y redactar el plan tendrá que ocuparse de hacer una labor formativa haciendo llegar sus proyectos de plan al mayor número de ciudadanos posible.

Un elemento a tener en cuenta y que puede ayudar a superar los problemas del actual modelo de participación ciudadana en el urbanismo es, desde luego, el uso generalizado de las llamadas tecnologías de información y comunicación (acrónimo TIC).

Estamos hablando de la llamada participación electrónica, sobre la que vamos ahora a procurar detenernos a modo de excurso.

B) ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA COMO MECANISMO DE MEJORA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO.

Resulta hoy indudable que las TIC han supuesto un cambio en los hábitos de las relaciones sociales de todo signo.

La incorporación de las nuevas tecnologías ha dado paso a mutaciones sustanciales, tanto en las relaciones entre las personas como entre las empresas, así como en la provisión de servicios en general y en los trámites que se realizan en el seno de las administraciones públicas.

Estamos ante un nuevo paradigma en las comunicaciones tanto individuales como colectivas en donde incluso se está imponiendo un lenguaje nuevo. Y en el ámbito que nos toca de la participación ciudadana en el urbanismo, la incorporación de las TIC ha tenido un efecto singular.

Según BORGE[377], con carácter general participación electrónica "es toda actividad voluntaria de los ciudadanos encaminada a influenciar en la selección de los gobernantes o en la toma de decisiones públicas, que se canaliza o se produce a través de medios electrónicos o telemáticos".

[377] Ver BORGE BRAVO, R.: "La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación". Trabajo publicado en el libro colectivo AAVV *Internet, Derecho y Política (Las transformaciones del Derecho y la Política en 15 artículos)*. Editorial UOC. Barcelona, 2009. Pág. 36.

La citada autora nos desvela dos tipos de actividades participativas por medios electrónicos: el llamado voto electrónico y la participación electrónica a través de internet.

Dejando al margen el voto electrónico, cuyo estudio pertenece más al campo de la participación política, en lo que se refiere a la participación electrónica a través de internet se trata de aprovechar las potencialidades que ofrece este sistema al permitir poner a disposición de los usuarios una gran cantidad de información, además de facilitar el dialogo, la deliberación y, a la postre, la participación en la Administración pública.

Una importante normativa de carácter básico que representa un auténtico estatuto jurídico de las relaciones electrónicas entre la Administración y los administrados la constituye la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (acrónimo LAE)[378].

Con la aprobación de esta normativa algunos autores se han aventurado a señalar que estamos ante un cambio de modelo consistente en pasar de la Administración telemática a la Administración electrónica (o E-Administración)[379].

En nuestra patria son múltiples los ejemplos de participación electrónica ya consagrada. En el ámbito urbanístico que nos afecta se va extendiendo este sistema paulatinamente a lo largo y ancho de casi todas las administraciones locales.

---

[378] En relación con esta Ley mencionamos sendos estudios. Uno de BLASCO DÍAZ, J.L.: "Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), Número 136. Madrid, 2007. Pág. 801 que señala como eje central de esta normativa "la consagración de las relaciones por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación para las Administraciones". Se señalan como fines de la Ley, según el citado autor, "tanto el facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos el acceso de los ciudadanos a la información y al procedimiento, con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso, identificando otros como la intimidad, la protección de datos de carácter personal y la transparencia informativa (artículo 3)". El otro estudio que cabe mencionar pertenece a CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: ¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la Administración Electrónica?". Artículo publicado en la Revista "Internet, Derecho y Política", Número 12. Monográfico "Administración electrónica tributaria". Universitat Oberta de Catalunya, julio de 2011. Pág. 33 en el que se señala que esta normativa "ha reconocido el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 LRPAC, así como para obtener informaciones, efectuar pagos, ejecutar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos".

[379] Ver ÁLAMO GONZÁLEZ, N.: "La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 133. Madrid, 2007. Señala a este respecto que el entonces Proyecto de Ley (referido a la LAE) pretende "que el desarrollo normal y completo de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas pueda realizarse mediante el uso de los medios electrónicos; y a tal fin asegura que las actuaciones administrativas puedan desarrollarse a través de ellos, contribuyendo así a la cristalización de un "procedimiento administrativo electrónico", auténticamente alternativo al actual procedimiento administrativo ordinario o convencional". Pág. 123.

En la práctica, todas las localidades están dotadas de una indispensable infraestructura telemática que permite ofrecer la información suficiente sobre los instrumentos de planeamiento general (a través por ejemplo de las páginas Web de los ayuntamientos)[380].

Nuevos términos empiezan a sernos familiares en el mundo viral de la participación electrónica. Es lugar común la utilización de expresiones tales como "gobierno abierto (también en su expresión anglosajona *open govermment*), casa de cristal[381] y/o ciudades inteligentes (en su expresión anglosajona *smart cities*)[382].

Es importante señalar que la LAE es una normativa que coexiste, pero no sustituye, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC (procedimiento común). A este respecto son constantes las referencias que la LAE hace a la LRJ-PAC[383].

Los medios electrónicos no son más que instrumentos para relacionarse con la Administración. Por tanto, la regulación contenida en la LAE no es más que instrumental y vicaria de la LRJ-PAC.

Pero, la posibilidad de que un ciudadano pueda utilizar herramientas electrónicas en sus relaciones con la Administración, no puede servir de vía discriminatoria y privilegiada frente a aquellos ciudadanos que prefieran seguir manteniendo esa relación por medios convencionales (principio de igualdad señalado en el artículo 4. b) de la LAE).

---

[380] Por otro lado esto no es más que dar cumplimiento debido a lo que establece el artículo 70 er de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local que en su párrafo segundo se señala: "2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración (…)".

[381] Es una expresión que, por ejemplo, viene asiduamente utilizando CERRILLO I MARTÍNEZ, A. por ejemplo en su trabajo "Construir la casa de cristal" publicado en el diario LA VANGUARDIA el día 13 de julio de 2013, pág. 26. En dicho artículo se recalca la necesidad de "un compromiso institucional firme que traslade a todos los niveles administrativos por medio, entre otros instrumentos, de códigos de buen gobierno y buena administración que fomenten una nueva cultura administrativa basada en los valores propios de una administración democrática. También hace falta que los ciudadanos asuman un papel activo en el conocimiento y la difusión de la información pública, por ejemplo, por medio de las tecnologías de la información y la comunicación".

[382] Una expresión anglosajona que utiliza, por ejemplo, BORRELL BORRELL, B. en su artículo publicado el día 3 de abril de 2014 en el rotativo LA VANGUARDIA bajo el título "Smart citizens", Pag. 19. En él se señala "Aquellas ciudades que quieran calificarse de *smart cities* tendrán que abrirse a compartir los conocimientos con sus ciudadanos y a nutrirse, a su vez, de los que estos puedan aportarle. Es necesario generar comunidades vivas de personas comprometidas con la ciudad y crear espacios virtuales donde estos colectivos puedan desarrollarse y compartir unos conocimientos que revertirán en una ciudad más eficiente y sostenible".

[383] Así por ejemplo el artículo 6 (Derechos de los ciudadanos), apartado 1, de la LAE, señala: "1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos".

Las ventajas que hoy ofrecen los medios telemáticos frente a los convencionales son más que evidentes. La posibilidad de que desde una terminal de ordenador podamos acceder a la mayor parte de los datos que ofrece la administración pública es un avance frente a la incomodidad que supone el sistema de toda la vida consistente en tener que desplazarse físicamente a las oficinas para poder obtener la misma información, o también para poder participar.

Qué duda cabe que, a través de los medios telemáticos, pueden irse mejorando y perfeccionando sustancialmente los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del urbanismo.

Dar más protagonismo a estos medios, en los procesos participativos, será una cuestión de tiempo y que, en definitiva, caerá por su propio peso. Cada día que transcurre supone una ocasión para descubrir nuevos mecanismos de información y comunicación[384].

Se trata de cumplir con el deseo de tener un urbanismo más próximo, donde los ciudadanos se sientan implicados y utilicen los medios telemáticos y digitales más apropiados para el cumplimiento de tal fin. Hoy en día los vínculos comunicativos de mayor uso son: la web, el correo electrónico, el explorador, la videoconferencia, el chat, los foros, el ciberespacio, la sociedad en red, etc.

C) ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA DEL ACTUAL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO[385].

Para un mejor cumplimiento de los objetivos y fines de la participación ciudadana en el urbanismo, sería necesaria la adopción de una serie de medidas con el fin de mejorar el sistema de funcionamiento imperante.

Debe significarse, a este respecto, que algunas de tales medidas que a continuación trataremos de describir han sido en parte ya incorporadas a reformas legislativas emprendidas de un tiempo a esta parte. En cambio, otras quedan aún pendientes de darles cauce.

[384] Las administraciones públicas -a todos los niveles- son plenamente conscientes de esta realidad virtual y, por ello, tratan de establecer normativas que se ajusten a los necesarios cambios. Tal es el caso de Cataluña que aprobó la Ley 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos en cuyo artículo 12 se señala: "1. Las entidades del sector público deben fomentar el uso de los medios electrónicos para canalizar la participación de los ciudadanos y empresas en la actividad administrativa, así como en los trámites de información pública en la elaboración de disposiciones de carácter general. 2. Las entidades del sector público deben impulsar el uso de los medios electrónicos en la convocatoria, constitución, adopción y documentación de acuerdo con los órganos colegiados en que participen ciudadanos y empresas. 3. Las entidades del sector público deben promover el uso de tecnologías de red social para facilitar la construcción de comunidades vecinales de ciudadanos y las empresas, ya sea de carácter genérico o de carácter específico, con el fin de conocer su opinión sobre temáticas que se planteen y poderlas integrar en la actividad que desarrollan los entes del sector público. Pueden crear, asimismo, a fin de poder integrarlos en su actividad".

[385] En este apartado hacemos una labor de recopilación de la mayor parte de las soluciones que se han ido ofreciendo a lo largo de las páginas anteriores, y casi diría que del trabajo. Junto a ello son incorporadas otras propuestas de solución para que ofrezcan una visión de conjunto.

En síntesis, las medidas de mejora que se podrían implementar en el actual sistema serían las que a continuación se indican.

En primer lugar, fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación. En el apartado anterior hemos tenido ocasión de ponderar los beneficios de las TIC aplicados al ámbito de la participación urbanística. No vamos a detenernos en ello.

Empero no resulta ocioso el volver a repetir, de nuevo, que los poderes públicos deben de encargarse de promocionar su uso generalizado.

Un entorno digital favorece enormemente que los ciudadanos adquieran una mayor formación e información que les permita con ello una mejora en la calidad de la participación.

Al hilo de lo anterior, es conveniente evitar a toda costa la llamada fractura o brecha digital para conseguir que los ciudadanos puedan acceder a la información y a la participación en condiciones de igualdad[386].

En segundo lugar, es preciso fomentar la participación ciudadana en la fase preliminar -Avance- en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística.

Es claro que los fines de la participación se consiguen de una manera más efectiva cuando los ciudadanos pueden realizar sus aportaciones antes de que un proyecto adquiera un grado mayor de desarrollo y consistencia. Y este mayor grado, sin duda, se adquiere cuando los mecanismos de elaboración y aprobación de los planes han sido puestos en marcha.

Los órganos encargados de la redacción y seguimiento de los planes deberían de asumir una labor de educación y difusión de los futuros proyectos urbanísticos a desarrollar.

Esta labor de difusión puede llevarse a cabo, como apuntamos en su momento, de varias maneras: desde la instalación de carteles anunciadores e informadores, hasta buzoneo en los domicilios, señalización de puntos de información, celebración de conferencias y simposios, foros de debate y/o páginas de información a través de internet, etcétera[387].

---

[386] Ver CASTEL GAYÁN, S.: "La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 312. Enero-abril 2010. Pág. 205, señala a este respecto "Sin embargo, no deben olvidarse los riesgos que conlleva un modelo basado fundamentalmente en este sistema, como el peligro de la dualización social o las problemáticas técnicas para garantizar una participación real y objetiva. Estos riesgos inherentes a la tecnologización de la participación ciudadana recomiendan, por tanto, la ordenación e implementación de estos instrumentos como complemento sustancial de aquellas acciones que conforman el "núcleo duro" de la política local de participación ciudadana".

[387] Podrían ir en esa dirección el elenco de las medidas de fomento de la participación contenidas en la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana. Son recogidas en un texto normativo un verdadero régimen estatutario e integral de la participación, estableciendo tres instrumentos de participación: a) Foros de consulta: que son aquellos espacios de debate y análisis de las políticas públicas, de carácter orgánico, establecidas por las normativas sectoriales cualquiera que fuera su concreta denominación o, sin aquel carácter, que se establezcan por la Administración con el objetivo de obtener de forma dinámica y actualizada opiniones, propuestas o críticas a las diferentes

Sobre la eficacia de la participación en la fase preliminar de la elaboración de los instrumentos de urbanismo, lo ratifica un informe elaborado por la Diputación de Barcelona[388] cuando señala: "En esta etapa es la más adecuada para plantear las posibles confrontaciones de intereses mediante sesiones estratégicas en las que se expongan todos los intereses en juego, con el fin de exponer y neutralizar las posibles agendas desde el principio".

En tercer lugar, se trataría de promover los consejos sectoriales y comisiones mixtas, formados a título de ejemplo por la Administración, entidades sectoriales de composición varia y ciudadanos en general -según la temática a abordar- con el fin de constituir comisiones de trabajo de carácter consultivo y de elaboración de propuestas para que sean abordadas por la Administración correspondiente (generalmente la municipal).

---

iniciativas de actuación pública, tanto en la fase de elaboración como con posterioridad a su implementación en procesos de carácter evolutivo. Estos foros de consulta incluirán los ciudadanos y representantes de entidades ciudadanas inscritos en un Registro de participación reconocido en la Ley (artículo 15) y, en todo caso, personas expertas en la materia en función del objeto del foro, externas o de la propia Administración concernida, a fin de dotarlos del máximo rigor técnico y de objetividad. La Administración Pública valorará la eficiencia, calidad e impacto del funcionamiento del foro en los procesos que se sometan a su consulta.; b) Paneles ciudadanos: son espacios de información constante e inmediata que se crean con carácter temporal, sobre cuestiones de interés para la ciudadanía, en temas de gestión pública, mediante los que la Administración informa o realiza consultas relacionadas con cualquier asunto de interés público. La Administración evaluará, cuando proceda, la productividad y calidad de los resultados obtenidos a incluirán, siempre que sea posible, un mínimo de tres entidades ciudadanas inscritas en el Registro de Participación en el área correspondiente a la materia objeto del panel. Los miembros de cada panel serán seleccionados por el órgano que haya llevado a cabo la iniciativa o programa de actuación, previo informe del departamento competente en materia de participación. Cada Consejería, organismo o institución dependiente de la Administración Pública, podrá constituir uno o varios paneles, temáticos o generales, con duración máxima de un año; c) Jurados ciudadanos: son instrumentos de participación ciudadana, establecidos por la Administración, cuando lo estime oportuno, cuya función es valorar la eficacia y el resultado de una iniciativa concreta o un programa de actuación llevada a cabo por la Administración Pública. El jurado ciudadano puede ser constituido cuando el departamento u órgano dependiente de la Administración Pública concernido quiera conocer y valorar la eficacia de una actividad pública realizada, en aquellos casos en que no haya habido un proceso participativo previo al no exigirlo la normativa existente, o también cuando hubiera existido ese proceso en el trámite de la correspondiente iniciativa administrativa a través de paneles ciudadanos o foros de consulta. En ambos casos, los jurados ciudadanos estarán compuestos por diez personas seleccionadas por el órgano administrativo que quiera conocer la valoración de una actividad pública o que haya llevado a cabo la iniciativa o programa de actuación, previo informe del departamento competente en materia de participación mediante sorteo, como muestra representativa de la sociedad, entre los inscritos en el Registro de Participación, y por un número de expertos en la materia objeto de valoración que no podrá exceder de un tercio de sus miembros, sin embargo, cuando la iniciativa haya sido sometida a un proceso de participación ciudadana a través de foros de consulta, el jurado se constituirá con 10 miembros del foro. Finalmente, el informe resultado de la intervención evaluativo de los jurados ciudadanos deberá tener reflejo en los informes o memorias anuales de los distintos órganos públicos responsables de las actuaciones sometidas a los mismos.

[388] Informe elaborado por la Diputación de Barcelona, Área de Igualdad y Ciudadanía (Oficina de Participación Ciudadana). Espacio Laboratorio Urbanismo y Participación: iniciativas y retos de futuro. Conclusiones del grupo de trabajo sobre urbanismo y participación ciudadana en el ámbito local. Página 46.

A este respecto, en los municipios denominados de gran población hay que recordar que se contemplan los llamados Consejos Sociales de la Ciudad integrados por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

Según tuvimos oportunidad de abordar en su momento, los Consejos Sociales de la Ciudad son un claro ejemplo del tipo participación orgánica.

Pues bien, se trataría de dar mayor protagonismo a estos Consejos Sociales de la Ciudad otorgándoles más prerrogativas de índole participativa en materia urbanística de las que ya ostentan. Para ello convendría generalizar su implantación a la mayoría de los municipios y no sólo a los de gran población.

Una regulación normativa de estos Consejos Sociales de la Ciudad lo tenemos en la llamada Carta de Barcelona en cuyo artículo 36 de la ley 22/1998, de 29 de diciembre se reconoce como órgano de debate de los grandes proyectos de ciudad.

En cuarto lugar, es necesario potenciar más los llamados movimientos vecinales con el fin de que canalicen la participación del ciudadano ante los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística. Es necesario que los Ayuntamientos otorguen un mayor protagonismo a estas asociaciones tanto en lo que respecta a la labor de información y divulgación de los proyectos urbanísticos en ciernes, como en ser los canalizadores –aunque no únicos- de las reclamaciones, sugerencias y quejas de los ciudadanos ante los Ayuntamientos respecto de esos proyectos.

Tal vez este reconocimiento institucional de las asociaciones de vecinos no tenga hoy la necesaria cobertura legal para desempeñar el cometido participativo que se propone. En tal caso, es preciso sugerir la necesaria readaptación de la legislación reguladora -entre otras, la LBRL[389], etcétera- para poder desempeñar la mencionada labor.

Por ejemplo, se trataría de ver si es posible reconocer en nuestro país los llamados Consejos de barrio que en Italia habían tenido siempre un protagonismo estelar en la labor que, desde estas líneas, proponemos implantar[390].

[389] Ver el artículo 72 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

[390] Uno de los autores que, con más detenimiento, han estudiado los Consejos de barrio italianos ha sido SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Los Consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa". Artículo publicado en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Número 14. Madrid, 1977. Los Consejos de barrio adquirieron carta de naturaleza en el país transalpino a través de la Ley número 278/1976. Se trata de una figura jurídica híbrida a caballo entre una entidad de carácter territorial y un simple órgano municipal. Según aquella normativa, en unos casos tienen una función consultiva y en otros de decisión y gestión. Interesa traer a colación esta figura no tanto por tratar de proponer su implantación de manera mimética en nuestra patria como de incorporar algunas de sus funciones participativas a nuestras asociaciones vecinales. Así, las asociaciones de barrio italianas, tenían atribuida por el citado texto legal (artículo 12) unas funciones de propuestas y consultivas tales como: a) Expresar opiniones y propuestas sobre la gestión de los servicios públicos gestionados directa o descentralizadamente por el Municipio cuando tales servicios tengan su sede en la circunscripción correspondiente; b) Formular propuestas sobre cualquier problema administrativo que incida sobre la respectiva circunscripción. Se reconoce aquí una facultad general de iniciativa

Al menos intentar una vía intermedia o híbrida entre lo que serían las asociaciones vecinales actuales y los Consejos de barrio italianos, pues estos últimos tienen el inconveniente de formar parte de la organización administrativa del municipio. Y es que, ciertamente, muy lejos de nuestro propósito es el ofrecer soluciones que engorden la ya de por si hipertrofiada burocracia instalada en nuestros municipios.

De hecho, hay determinados Ayuntamientos que han sabido buscar la colaboración con las asociaciones vecinales para que estas le suministren información sobre las necesidades del barrio en orden a poder configurar los presupuestos del consistorio.

En efecto, los llamados "presupuestos participativos" son un claro ejemplo de lo que puede dar de sí la colaboración de las asociaciones de vecinos también en el ámbito urbanístico. Significar que el "presupuesto participativo" es un mecanismo de participación y gestión del municipio, mediante el cual los ciudadanos pueden proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales, estableciendo así un canal efectivo de democracia participativa. Tiene como principal objetivo la participación directa de la ciudadanía en este proceso, con el fin de establecer sus principales demandas y preocupaciones en materia de inversiones e incluirlas en el presupuesto anual del municipio, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

Las asociaciones de vecinos pueden actuar como entidades de canalización participativa pero también –según vimos- como organizaciones de presión ante un proyecto de instrumento urbanístico que contraríe los intereses vecinales. En definitiva, un proyecto de estas características puede estar sometido a todo tipo de presiones e intereses contrapuestos –de empresarios inmobiliarios, corporativos, políticos, etcétera y, por supuesto, también vecinales- y todo ello hace que sea motivo para el debate de las propuestas que se formulen así como para la búsqueda de soluciones negociadas.

No obstante, este deseo que mantengo de potenciar las asociaciones de vecinos en su papel representativo y canalizador de la participación de los vecinos en la elaboración de los instrumentos de planeamiento no ha de presuponer, en modo alguno, una merma en el derecho subjetivo que al mismo tiempo, y en todo caso, le asistiría en participar a título individual/personal o bien como miembro de cualesquiera otra asociación o grupo de interés al que perteneciera.

---

administrativa sobre asuntos de carácter concreto de interés para la población de la barriada; c) El Consejo de barrio podrá dictaminar sobre cualquier asunto de competencia del Municipio, y en especial sobre materias como: proyectos presupuestarios y los planes económicos plurianuales, los criterios generales de realización y gestión de servicios públicos y las decisiones programáticas relativas a cada sector; d) Sobre el Plan urbanístico general y el programa de edificación; e) Sobre los Planes parciales y zonales, conciertos urbanísticos y obras de urbanización y localización de edificios destinados a servicios sociales, cuando afecten a la circunscripción; y f) Los Reglamentos municipales.

En quinto lugar, desde luego es necesario el promover una intervención más activa de la Administración pública actuante durante el desarrollo del trámite de información pública[391].

Si antes aludíamos al papel a desempeñar por dicha Administración en la fase preliminar y de avance de los instrumentos de ordenación urbanística, ahora lo que toca es hacer referencia al trámite formal de información pública en el seno del proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística.

La propuesta que aquí consignamos es hacer realidad la idea de que la Administración deje de realizar una labor pasiva –de mero buzón de propuestas- para que, en cambio, se convierta en uno de los actores principales en la celebración del mencionado trámite.

A ejemplo del derecho francés y anglosajón, se podrían crear alguna de las figuras similares a los comisarios, comisiones e inspectores de encuestas para todos los procesos importantes de actuación urbanística. La labor de estos órganos interpersonales o colegiados sería el estimular la participación y el contraste de opiniones y de redactar el informe motivado que después han de elevar al órgano activo y de notificar los resultados a los administrados que intervinieren[392].

Realizarían una suerte de labor estimuladora y hasta instructora del trámite de información pública, ordenando las propuestas, reclamaciones, sugerencias y quejas con posterior redacción de un informe a entregar al órgano activo y a los partícipes.

Por otro lado, el aludido comisario o instructor podría recaer sobre un funcionario o bien, -si el órgano es colegiado- por una comisión informativa formada por técnicos del

[391] Ver XIFRA HERAS, J.: "Participación ciudadana en la política local". Revista de Estudios Políticos. Número 171-172. Madrid, 1970 Págs. 46 y 47 quien, con carácter general, a este respecto recomendó en su día una restructuración de las Administraciones locales dirigidas hacia los siguientes propósitos: a) Configurar los cuadros operativos más adecuados para la aproximación de los ciudadanos y los poderes locales, facilitando así la integración y consiguiente participación de aquéllos, tanto en el seno de los espacios locales como en los sectores especializados de actuación de las entidades en los órdenes demográficos, económico, social y cultural. b) En el ámbito territorial, respetar la existencia de unidades de dimensiones y características muy diferentes (barrios, suburbios, grupos residenciales, municipios rurales, metrópolis y sus áreas, comarcas, provincias, regiones), cuyas necesidades son también distintas. En cada uno de estos sectores existen formaciones sociales que deben ser utilizadas en beneficio de la integración social y de la participación en el planeamiento local. c) La adecuación de las instituciones territoriales de participación ciudadana reclama una estructura peculiar en las grandes urbes y en los pequeños municipios rurales. Las primeras requieren soluciones de base federativa, descentralizadora o desconcentradora, y los segundos necesitan acudir a la cooperación intermunicipal. d) En el aspecto funcional se impone también una labor de adaptación de los grupos al dinamismo de la sociedad, sobre la base de realizar un inventario de las tareas que deben acometerse, y de las posibilidades y grado de participación de aquellos grupos interesados en ella, procurando hallar en las funciones de planificación el *optimum* resultante de la colaboración entre elementos ciudadanos, políticos y técnicos. e) Formar equipos de carácter mixto para intervenir en la realización y revisión de los trabajos sobre el análisis sectorial del programa de actuación de las actividades locales. Ejemplo: Comisiones sobre los factores físicos y demográficos; sobre factores socioeconómicos; de urbanismo y vivienda; de deportes, turismo, parques y jardines; de transporte y circulación; de bastos y servicios; de cultura y bellas artes; de Sanidad y asistencia social.

[392] Esta idea ha sido extraída e inspirada del libro FORTES ENGEL, J.Mª: *La información pública en el Derecho administrativo***.** Obra citada ut-supra. Pág. 113.

Ayuntamiento y/o profesionales del mismo vinculados, en todo caso, con el sector del urbanismo.

Evidentemente, y como no podría ser de otra manera, la resolución última seguiría correspondiendo a la Administración actuante.

En sexto y último lugar, se promueve la consulta popular para decisiones urbanísticas de especial trascendencia. En efecto, con la debida puesta disposición de los ciudadanos de los instrumentos electrónicos, a que antes aludíamos, resultaría más factible el uso de este medio de participación directa.

Pero antes, como se dijo, es necesario poner al día la legislación oportuna para que los Ayuntamientos puedan tomar las decisiones al respecto autónomamente, sin intervencionismos ni tutelas de los organismos superiores[393].

Todas las medidas expuestas con anterioridad, desde la perspectiva de la Administración y en el ámbito que nos ocupa, no son más la viva definición de lo que

[393] Un ejemplo relativamente reciente de consulta popular en materia urbanística fue la organizada por el Ayuntamiento de Barcelona para la importante reforma y transformación de la Avenida Diagonal. A grandes rasgos, se ofrecían tres soluciones distintas: la Operación A incluía un tranvía pero conservando el bulevar actual. La Opción B incluía el tranvía pero sustituyendo el actual bulevar por una rambla central. Y la Opción C, que consistía en dejar la Avenida Diagonal en su actual configuración.
El sistema de votación fue electrónico a través de la web de internet www.bcn.cat/diagonal y también de manera presencial a través de cualquiera de los 108 Puntos de Consulta Presencial (PCP) habilitados en determinados equipamientos municipales.
Como mera curiosidad indicar que el proceso de votación, después de sufrir algún que otro problema técnico, tuvo como resultado mayoritario el mantener en el actual estado la Avenida Diagonal de Barcelona.
Hay que señalar que algunas de las medidas expuestas para mejorar el actual sistema de participación en el urbanismo fueron, en su momento, mencionadas pero con carácter general, en un trabajo de SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Reflexiones sobre la participación ciudadana en las funciones administrativas en el sistema constitucional español". Artículo publicado en la Revista Catalana de Dret Públic. Ejemplar dedicado a: "Repensar el Estado democrático". Número 37. Barcelona, 2008. Señala el citado autor que "Mejorar sustancialmente la regulación del derecho de acceso de los ciudadanos y grupos sociales a la información en poder de las Administraciones Públicas y, sobre todo, las garantías de ejercicio efectivo de ese derecho. Ello supone modificar el artículo 37 de la LRJ-PAC, para armonizar la regulación del derecho de acceso con los otros países europeos (…). Pero lo más importante es introducir de una vez en nuestro ordenamiento un sistema de garantía eficaz y rápida del ejercicio de acceso. Ello puede hacerse mediante la creación de una comisión u órgano administrativo sumario y preferente con este propósito. La última solución parece preferible, por la sencilla razón de que garantizaría la protección del derecho frente a las denegaciones arbitrarias o ilegales de información de todas las Administraciones Públicas".
Sobre este último particular –la modificación del artículo 37 LRJ-PAC- hay que significar que algunas de las propuestas indicadas por dicho profesor fueron parcialmente incorporadas en la reforma sobre dicho artículo operada por Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
Asimismo algunas de estas medidas han sido recogidas en el trabajo de CASTEL GAYÁN, S.: "El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa". Obra citada ut-supra. Págs. 863 y ssgg.

hoy se definiría por "Buen Gobierno". En efecto, según señala VILLORIA[394], se entiende por "Buen Gobierno" como "(…) aquél que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (*lógicas de lo apropiado* en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia y la participación. Más aún, máxime en nuestro contexto, es preciso incorporar a estos principios un quinto, cual es el de integridad, y un sexto, esencial en la historia de la Administración democrática, el de la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general. Y todo ello lo hace, en definitiva, creando las normas, pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables. Finalmente, construyendo los órganos que asegurarán que estas instituciones y procesos se implementen adecuadamente. Órganos que, en múltiples ocasiones, necesitarán un cierto nivel de independencia del poder político correspondiente".

[394] Ver VILLORIA MENDIETA, M.: "El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles". Revista El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 18. Sección Opinión/Colaboradores, Quincena del 30 de Septiembre al 14 Octubre de 2015. Pág. 1983. Editorial Wolters Kluber. La Ley.

CONCLUSIONES

A continuación se enumeran y recogen una serie de conclusiones extraídas del precedido trabajo de investigación, a saber:

1.-El poder participar directamente en la toma de decisiones de la Administración ha sido una conquista largamente deseada por el ciudadano. Una lucha, desde luego, aún inconclusa pues los actuales medios de participación existentes requieren de profundas adaptaciones y mejoras.

No obstante, es preciso reconocer que el recorrido histórico desde una Administración estática y neutral a una dinámica y prestacional, en buena medida, ha propiciado un cambio de paradigma en la relación entre el ciudadano y la Administración pública.

2.-La evolución de un Estado liberal a un Estado social obedece a muchas razones entre las que podemos destacar la lucha que determinadas clases menesterosas han mantenido a lo largo del tiempo. La Administración fue el instrumento empleado para reequilibrar las diferencias existentes entre las clases sociales en presencia.

Ello conllevó a que la Administración se convirtiera de simple mano ejecutora de la ley, elaborada por el poder dominante, a que también se le empezase a reconocer un margen de maniobra en orden a decidir por criterios de oportunidad. Lo que antes era una actividad enteramente reglada a partir del cambio producido es posible desempeñar una actividad discrecional, además de la reglada ya reconocida.

El ciudadano, lejos ya de su condición de súbdito, va a ir adquiriendo el estatus de ciudadano a través de su participación en el terreno de la política así como en el ámbito de las decisiones administrativas. Para ello se van creando mecanismos de participación administrativa, hoy en día agrupados por la mejor doctrina en tres tipos: participación orgánica, participación funcional y participación cooperativa.

Esta triple clasificación de los tipos de participación ciudadana ha servido de guía y norte para ir desbrozando el camino hasta llegar a la participación en el sector del urbanismo. Ello sin perjuicio de ver de pasada otros criterios clasificatorios igualmente interesantes válidos.

3.-Hemos tenido oportunidad de analizar cada uno de los tipos participativos tanto a nivel general como aplicándolos al ámbito del urbanismo. Así, la participación orgánica es aquella en virtud de la cual el ciudadano participa de manera permanente a través de su incorporación a los órganos *ad hoc* dentro de la propia estructura de la Administración. Por su parte, la participación funcional es aquella en la que el ciudadano -de manera aislada y esporádicamente- actúa desempeñando funciones administrativas pero sin perder su posición privada y, desde luego, sin incorporarse a ningún órgano administrativo formal. Y, finalmente, la participación cooperativa considerada como aquellas en que la ciudadanía sin integrarse en la organización pública ni ejercitar funciones materialmente públicas se organiza en forma asociativa para la realización de intereses generales, en su caso, en colaboración con la

Administración. Un tipo de participación este último muy vinculado con la tradicional actividad administrativa de fomento.

4.-En la evolución de la participación ciudadana, y al compás de su desarrollo, se han ido incorporando diversas vertientes en torno a esa triple clasificación que podríamos fácilmente denominar como canónica.

La extensa regulación jurídica en torno a la participación ciudadana es la constatación máxima de la importancia que se le quiere otorgar a la misma. En efecto, desde que la institución fue reconocida en el texto constitucional hasta nuestros días, no han sido pocas las normas que han ido incorporando el ingrediente de la participación en su contenido.

Una incorporación que se ha dado en su triple vertiente: como un derecho, como un principio inspirador de la normativa y, finalmente, como un trámite procedimental.

La institución de la participación ciudadana llegó en su momento para quedarse. Hoy en día se habla ya, y sin ambages, de la Administración participada. Pero, a pesar de su reconocimiento por la doctrina y su consolidación en nuestro Derecho administrativo, no han faltado reputados autores que la han denostado considerándola inútil y hasta perniciosa para el buen funcionamiento de los organismos públicos.

En este sentido, la mera consagración de este trabajo de investigación a la participación ciudadana quiere representar un signo inequívoco de que su autor aboga, de manera indubitada, en favor de su reconocimiento y potenciación.

5.-El elemento teleológico de la participación ciudadana es una cuestión de suma importancia para llegar a comprender su utilidad. En este sentido se ha considerado, en este estudio, que los fines de la participación son cuatro: a) Como función informadora, es decir, como aquella que permite a los ciudadanos ofrecer información a la Administración para que ésta conozca las necesidades de la comunidad; b) Como legitimidad añadida, no sustitutiva, de la democracia representativa de orden político, al reputarse ésta como insuficiente en determinadas actuaciones administrativas (urbanismo, etc.); c) Como control de actuación de la Administración por parte de los ciudadanos para, por ejemplo, evitar o minimizar la corrupción y finalmente, y corolario lógico de los anteriores fines; d) Como fundamento de eficacia en el actuar de la Administración Pública.

6.-Otro aspecto a tener en cuenta en nuestro estudio es el dedicado a la información administrativa. Cabe afirmar sin ambages de que la información administrativa ha de ser una premisa de la participación. Sólo a través de una ciudadanía informada es posible llevar a cabo una adecuada participación. Por ello se han analizado los mecanismos de acceso a la información a través del examen del marco legal general, urbanístico y comparado. A través de dicho examen se han observado indudables avances en las garantías de acceso a la información, por ejemplo con la aprobación de la llamada Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por otro lado, no

cabe duda de que el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación dan lugar a una mayor accesibilidad a la información tanto a nivel general como en el sector que nos ocupa del urbanismo.

7.-En cuanto a la participación ciudadana en el ámbito urbanístico hemos analizado su normativa principal y después nos ha parecido pertinente recuperar la clasificación de los tipos de participación anteriormente señalada pero ahora aplicados, en concreto, al ámbito urbanístico. Dentro de los tipos de participación en el urbanismo hemos centrado nuestro foco de atención en la participación funcional por ser ésta la que en puridad capitaliza el mayor protagonismo. Dentro de la participación funcional hemos tratado de hacer hincapié en todos los aspectos relacionados con el trámite de información pública en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Empero, la información pública es un trámite y no un verso suelto. Por ello se ha creído necesario contextualizar el indicado trámite con el examen de los planes de ordenación territorial y urbanística, su concepto, naturaleza jurídica, etc. Además de ello se ha considerado necesario atender este trámite dentro de la concatenación de trámites que supone la elaboración de aquellos instrumentos. Asimismo, no podría quedar al margen el elemento subjetivo en el trámite de información pública, tanto desde la perspectiva de la Administración actuante como desde la del ciudadano participe. En este último sentido, la legislación es unánime en considerar una amplia legitimación activa del ciudadano para poder intervenir en el trámite participativo en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

8.-A la hora de determinar la forma en que el ciudadano participa en el trámite de información pública, la legislación urbanística señala unas determinadas maneras de hacerlo: alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas (artículo 4 TRLS/2008). Hemos tratado de definir cada una de ellas considerando que no todas reciben el mismo significado. Consecuencia de ello, las propuestas y observaciones son más apropiadas en el trámite preliminar o avance y, en cambio, las alegaciones, reclamaciones y quejas quedan más reservadas a la fase de elaboración, propiamente dicha, de los planes. En todos los casos, la Administración nos está obligada a seguir las pautas e indicaciones de los ciudadanos pero, en cambio, si se encuentra obligada a responderlas motivadamente, bien de manera aislada o bien conjuntamente.

9.-En cada uno de los tipos de planes existe un trámite de información pública en su elaboración. Los Planes de ordenación tienen una vigencia indefinida aunque pueden ser modificados por la Administración en el ejercicio discrecional del *ius variandi*. En la aprobación y/o modificación de los planes hay un trámite participativo cuya omisión lleva aparejada la nulidad de pleno derecho del procedimiento, según establece la doctrina y la jurisprudencia analizada. En cuanto al contenido objetivo de los planes, solamente es posible participar sobre aquellos elementos del mismo que han sido adoptados discrecionalmente por la Administración, negándose tal posibilidad en cuanto a los elementos reglados.

10.-Antes de iniciar los trámites propiamente dichos de elaboración y aprobación de determinados planes (por ejemplo, el PGOU, etc.), existen unos trámites preliminares o preparatorios entre los que se encuentra el llamado Avance. En este trámite suele abrirse un periodo de exposición al público para que cualquier ciudadano pueda aportar alguna propuesta u observación que considere interesante incorporar a lo que luego se convertirá en proyecto de plan.

En esta fase de preparación de los planes es donde con un mayor grado de efectividad puede llevarse a cabo la participación del ciudadano por la sencilla razón de que siempre resulta más fácil para la Administración el poder atender las sugerencias de los ciudadanos en el momento en que todavía no ha sido elaborado un proyecto de plan.

En cambio, con mayor dificultad se podrán incorporar aquellas aportaciones de los ciudadanos en el trámite de información pública después de que el plan haya sido aprobado inicialmente, pues en esta fase nos encontramos ya con un documento elaborado y consistente.

El derecho de participación del ciudadano quedará perfectamente garantizado aunque se omita la exposición pública en el avance y siempre que se mantenga el trámite de información pública en el procedimiento de aprobación y modificación de los Planes.

11.-En la aprobación o modificación de los planes se sigue un procedimiento con ésta estructura básica: aprobación inicial, información pública/audiencia, aprobación provisional y aprobación definitiva.

Si entre los trámites de aprobación inicial y provisional se hubiere introducido en la información pública alguna modificación sustancial (con respecto al proyecto inicialmente aprobado), resultará preceptiva la apertura de un nuevo trámite de información pública.

Como la modificación sustancial es un concepto jurídico indeterminado, su apreciación habrá de hacerse a través de la casuística y con arreglo a una serie de criterios o requisitos: cuando se trate de una modificación de las líneas básicas y estructurales del planeamiento que supongan un nuevo esquema a ese planeamiento y/o cuando el modelo territorial diseñado se vea esencialmente afectados, etc.

12.-También hemos abordado en este estudio –aunque con menor detenimiento- el trámite de información pública en los instrumentos de gestión urbanística, en los estudios de impacto ambiental, en los proyectos de urbanización, en el urbanismo concertado y en las llamadas actividades clasificadas. En tales casos, la normativa ofrece a cualquier ciudadano la posibilidad de poder participar con la misma amplitud que en la aprobación de los planes.

En el supuesto de la aprobación de los instrumentos de gestión parece difícil que cualquier ciudadano esté interesado en participar y ofrecer su opinión sobre un concreto proyecto de reparcelación. Más bien el trámite de información pública en estos casos está concebido para los propietarios de la unidad a que pertenece la reparcelación y, en

todo caso, también para cualquier vecino colindante a dicha unidad al que pueda afectar el proceso de ejecución. No debe olvidarse que la gestión consiste en llevar a cabo lo previamente diseñado y delimitado en los planes.

En los estudios de impacto ambiental generalmente estarán integrados en la aprobación de los planes y programas del que forman parte, con lo que el trámite de información pública será el mismo para todos.

También se ha hecho mención, dentro del urbanismo concertado, al sistema por agente urbanizador y los convenios urbanísticos de planeamiento y gestión, entre cuyos trámites de aprobación se contempla la información pública. Algunos de los convenios de planeamiento serán incorporados al trámite de modificación del plan correspondiente con lo que el trámite de información pública será el mismo.

En cuanto al sistema por agente urbanizador, los proyectos de actuación urbanizadora deberán de pasar por el tamiz de la información pública correspondiente.

En cuanto a las actividades clasificadas hemos hecho mención a ellas en cuanto a que existe la necesidad de someter a información pública la licencia ambiental, antes proceder al inicio de tales actividades.

13.-Dentro de la llamada participación funcional, hemos considerado importante abordar las acciones populares y las consultas populares. En cuanto a la acción popular, recogida en todo el ordenamiento urbanístico -estatal y autonómico-, como mecanismo de defensa de la legalidad urbanística. Y en cuanto a las consultas populares como mecanismo para aprobar los grandes proyectos de ciudad.

En este último caso, y después de que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado varias veces -la última sobre la Ley catalana de consultas- sobre la competencia para poder celebrarlas. Entiendo que es necesario hacer algunos ajustes en la legislación para que puedan ser los Ayuntamientos quienes estén en condiciones de convocar y celebrar consultas sobre asuntos de su competencia, sin la necesidad de tener que buscar la autorización estatal previa.

14.-Para completar el trabajo, se ha abordado sucintamente el estudio de los tipos de participación orgánica y cooperativa, en el ámbito del urbanismo. La razón de que ambos tipos hayan merecido una menor consideración en su tratamiento es debido a que, en el ámbito urbanístico, no está reconocida la peculiaridad necesaria en relación a la normativa general que se ocupa tanto de la participación orgánica como la cooperativa.

15.-Junto a un examen descriptivo de la participación ciudadana en general y de la urbanística en particular, se ha querido abordar la institución desde una vertiente crítica. Existen indudables disfunciones en el actual sistema de participación que hacen que pierda la eficacia con la que está configurada.

Este trabajo ha querido centrar esta cuestión en el análisis de la participación funcional y, dentro de ella por su importancia, en el trámite de información pública en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística.

A nuestro parecer el problema no reside tanto en la carencia de regulación normativa como en la falta de voluntad de que se cumplan sus prescripciones. La necesidad de emplear los mecanismos existentes parece de todo punto necesario.

La ciudadanía cada vez exige más participar en la toma de decisiones de las Administraciones públicas y, en cambio, a la hora de la verdad son pocos los que lo llevan a cabo. Tal circunstancia puede deberse a que los vehículos y canales de participación son defectuosos.

El problema reside en que la Administración no tiene mucho interés en que la ciudadanía participe, ya sea porque lo considera una intromisión en sus facultades o por pura y simple desidia. Por otra parte, a la ciudadanía se le ofrecen pocos alicientes para participar salvo, claro está, sobre los asuntos que le afecten más directamente. En nuestra Patria existe un gran déficit de cultura participativa.

16.-Desde luego una de las fórmulas sería que la Administración adoptara una actitud de mayor apoyo y fomento de la participación en el trámite de información pública en vez de ser un inoperante buzón de sugerencias. Lo que ahora se reclama es una Administración más deliberativa y no tanto unilateral como hasta ahora, para tratar de evitar en lo posible el imperialismo impuesto por la norma y el plano. La complejidad que ha alcanzado el urbanismo no pude quedar sólo en manos de unos pocos técnicos y por ello merece una visión más holística cuyo objetivo es desarrollar la ciudad con arreglo a unos criterios de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Soluciones como promover una mayor colaboración previa entre la Administración y la ciudadanía, antes de iniciar los trámites de aprobación de los proyectos (Avance de los planes). En efecto, el fomento de la participación ha de realizarse en la fase preliminar de la elaboración de un proyecto antes de que este salga en escena mediante, por ejemplo, la creación de foros de consulta, paneles ciudadanos, jurados, etcétera.

Asimismo debería de canalizarse la participación a través de los movimientos vecinales. Una medida a tener en cuenta sería el ir promoviendo las consultas populares para los grandes proyectos urbanísticos de ciudad. Para ello sería bueno ir incorporando a la legislación urbanística autonómica las consultas populares.

17.-Además de las anteriores, otras medidas de mejora y corrección del actual sistema de participación urbanística serían, por ejemplo: a) Cuidar el retorno de resultados en los trámites de información pública para mantener implicado al ciudadano para evitar la desconexión con el proceso en que ha participado; b) Una buena elección de fechas en las convocatorias a participar (lo mismo vale para la información pública que para las consultas populares); c) Facilitar la claridad de los documentos que se expongan a información pública (a través de documentos explicativos, gráficos, etc.); Etcétera.

18.-En definitiva, se ha querido dejar constancia de las líneas maestras y la situación actual del régimen jurídico de la participación ciudadana con especial mención en el sector del urbanismo. La participación de la ciudadanía en el urbanismo es de capital importancia. La participación ciudadana es el instrumento más relevante para conseguir un urbanismo con rostro humano. La normativa obliga a la Administración a tener que escuchar y, en su caso atender, las reclamaciones, observaciones, sugerencias, quejas que el ciudadano le formula a través de los mecanismos habilitados para ello. Unos mecanismos recogidos e integrados en la división canónica de la participación ciudadana en orgánica, funcional y cooperativa, y que bien merecen un esfuerzo de mejora en su aplicación para que lleguen a alcanzar la efectividad necesaria.

BIBLIOGRAFÍA

ABEL, J.: Gestión Urbanística. Dentro del libro colectivo AAVV "Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña". Dirigidos por el Prof. Dr. Joan M. Trayter. Editorial Thomson Aranzadi. Pamplona, 2005.

ACEDO-RICO HENNING, F.: Las modificaciones sustanciales en los planes de ordenación municipal. Revista IURIS-EL ECONOMISTA de 13 de febrero de 2015.

AGUNDEZ FERNÁNDEZ, A.: Las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre con las modificaciones de la Ley 4/1999 de 13 de enero (Comentarios y jurisprudencia). Editorial Comares. Granada, 1999.

ALAMO GONZÁLEZ, N.: La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo. REDA. Número 133. Madrid.

ALMONACID LAMELAS, V.: La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica. El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5578/2015.

ALONSO MAS, Mª J.: La legitimación para impugnar disposiciones generales por vicios de procedimiento: una injustificada restricción jurisprudencial. RAP. Enero-abril (2002).

ÁLVAREZ RUBIO, J.J. y otros: Construyendo Europa con los ciudadanos. Cuaderno 7. Edita la Fundación Luis Vives. Septiembre de 2009.

AMENÓS ALAMO, J.: La Inspección Urbanística: Concepto y Régimen Jurídico. Cedecs. Febrero, 1999.

ATIENZA, M.: Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica. REDA. Número 85. Madrid, 1995.

ALZAGA, O.: Comentario sistemático a la Constitución de 1978. Editorial Foro. Madrid, 1978.

BALLBÉ, M.: El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización. RAP. Número 174. Madrid, septiembre-diciembre (2007).

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: Manual de Administración Local. Editorial Comares. Granada, 1994.

BALLESTEROS MOFFA, L.: La ausencia de respuesta a las solicitudes y reclamaciones de acceso a la información pública: ¿el caballo de Troya de la transparencia?. REDA. Número 161. Enero-Marzo 2014.

BASSOLS COMA y BASSOLS HEVIA-AZA, M.: Suiza. Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la Suisse Romande. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXIII (128). Ministerio de Fomento.

BASSOLS COMA, M.: Francia. Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXIV (131), 2002. Ministerio de Fomento.

BAUZÁ MARTORELL, F.J.: La denuncia en el anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Documentación Administrativa. Número 2. Enero-diciembre 2015.

BELADIEZ ROJO, M.: Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión. RAP. Septiembre-diciembre (1995).

BERMEJO VERA, J.: Derecho Administrativo Básico. Parte General. Editado por Thomson-Aranzadi (Civitas-Aranzadi). Pamplona. 9ª Edición.

BLASCO DIAZ, J.L.: Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración. REDA. Número 136. Madrid 2007.

BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A.: Un paso atrás en el control judicial de la discrecionalidad. Su confusión con los conceptos jurídicos indeterminados y la dispensa del deber de motivar. REDA. Número 111. Madrid, 2001.

BORGE BRAVO, R.: La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación. Trabajo publicado en AAVV "Internet, Derecho y Política (Las transformaciones del Derecho y la política en 15 artículos)". Editorial UOC. Barcelona 2009.

BORJA, J.: Revolución urbana y derechos ciudadanos. Alianza Editorial. Madrid 2013.

BORRELL BORRELL, B.: Smart Citizens. Artículo publicado en La Vanguardia el 13 de Julio de 2013.

BUENO ARMIJO, A.: Consultas Populares y Referéndum Consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial. RAP Septiembre-diciembre (2008).

CAMPOS ACUÑA, Mª. C.: Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica. El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5582/2015.

CARBONELL PORRAS, E.: Aproximación a los conceptos de interés colectivo y difuso en el Derecho administrativo español. REDA número 159. Julio-septiembre de 2013.

CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: La protección de la legalidad urbanística. Del libro colectivo AAVV "Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña". Dirigidos por el Prof. Dr. Joan M. Trayter. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2005.

CASADO CASADO, L.: El Derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia. RAP. Número 178. Enero-abril (2009).

CASTEL GAYÁN, S.: La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 312. Enero-abril 2010.

CASTEL GAYÁN, S.: Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa?. Revista Catalana de Dret Públic. Número 43. Barcelona, 2011.

CASTEL GAYÁN, S.: Un nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa. Revista Vasca de Administración Pública. Número especial 99-100- Mayo-Diciembre 2014.

CASTELLÁ ANDREU, J.Mª: Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública. Cedecs Editorial. Barcelona, 2001.

CERRILLO I MARTINEZ, A.: Construir la casa de cristal. Artículo publicado en el diario LA VANGUARDIA de 13 de julio de 2013.

CERRILLO I MARTINEZ, A.: ¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la Administración Electrónica?. Artículo publicado en la revista Internet, Derecho y Política. Número 12. Monográfico "Administración electrónica tributaria". Editorial Universitat Oberta de Catalunya.

CERRILLO I MARTINEZ, A.: Cosa de todos. Artículo publicado en el diario LA VANGUARDIA el día 17 de mayo de 2014.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: E-información hacia una nueva regulación del acceso a la información. Trabajo publicado en el libro colectivo AAVV "Internet, Derecho y Política". Editorial Universitat Oberta Oberta de Catalunya. Barcelona, 2009.

CERRILLO I MARTINEZ, A.: La reutilización de la información del sector público. Libro coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán y Galán. Editorial Comares. Granada, 2006.

CERRILLO I MARTINEZ, A.: La Llei de Transparéncia, accés a la Informació Pública i Bon Govern. Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona Món Jurídic número 296. 2015.

COMINGES CÁCERES, F.: Los Planes urbanísticos generales en la jurisprudencia del TSJ Galicia. Revista Xurídica Galega. Número 56. 2007.

CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PEREZ, L.: La transparencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio. El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de septiembre al 14 de octubre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5588/2015.

COSCULLUELA MONTANER, L.: Acción pública en materia urbanística. RAP. Numero 71. 1973.

DELGADO BARRIO, J.: El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Editorial Civitas. Madrid, 1993.

DESANTES GUANTER, J.M.: Documentación y participación administrativa. Artículo publicado en la Revista General de Información y Documentación. Volumen 2 (2). Edita Universidad Complutense. Madrid, 1992.

DIAZ, E.: Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Colección Pensamiento. Editorial Taurus. Madrid, 1998.

DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: Instituciones de Derecho Civil. Volumen II. Editorial Tecnos. Madrid, 1995.

ELOISA DEL PINO y C.COLINO: Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España). Edita CSIC. Unidades de Políticas Comparadas. Septiembre de 2007.

EMBID IRUJO, A.: El ciudadano y la Administración. Edita INAP. Ministerio de Administraciones Públicas. Serie Administración General. Madrid 1996.

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (Coordinador), BELTRÁN AGUIRRE, J.L. y SARASIBAR MARCO, C.: Comentarios a la Ley Foral de Transparencia y del Gobierno abierto (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio). Edita Institución del Defensor del Pueblo de Navarra. Marzo de 2013.

FERNÁNDEZ, T.R.: Manual de Derecho Urbanístico. Editorial Abella. El Consultor de los Ayuntamientos. 11ª Edición. Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F.: Estudio articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). AAVV dirigido por Venancio Gutierrez Colomina y Ángel Cabral González-Sicilia. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2009.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: La información y participación ciudadana en la Administración local. Editorial Bosch. Barcelona, 2005.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2005.

FLORES DOMINGUEZ, L.E.: Estudio articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). AAVV dirigido por Venancio Gutierrez Colomina y ángel Cabral González-Sicilia. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2009.

FONT LLOVET, T.: Algunas funciones de la idea de participación. REDA. Número 45. Madrid, 1985.

FONT LOVET, T., GALÁN GALÁN, A., MIR PUIGPELAT, O. PEÑALVER I CABRÉ y TORNOS MAS, J.: II. Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa. RAP. Septiembre-diciembre 2011.

FORSTHOFF, E.: Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.

FORTES ENGEL, J.Mª: La información pública en el Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1977.

GALÁN RODRIGUEZ DE ISLA, E.: Mecanismos de participación ciudadana en la Ley de Suelo 2/2006 del País Vasco. Revista de Práctica Urbanística. Número 127. Sección Estudios, Marzo 2014.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: Manual Básico de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos. Madrid, 2010.

GAMERO CASADO, E.: Omisión del trámite de audiencia y derecho a la tutela judicial efectiva. REDA. Número 85. Año 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas y Thomson-Reuters. 12 Edición. Año 2011.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: Lecciones de Derecho urbanístico. Editorial Civitas. Madrid, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Plaza de la Memoria vinculante. Diario ABC de 2 de mayo de 1991.

GARCIA DE ENTERRÍA, E.: La democracia y el lugar de la ley. REDA. Número 92. Año 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vía administrativa. Libro-Homenaje a José Luis Villar Palasí. Civitas. Madrid, 1989.

GARCIA DE ENTERRÍA, E.: La lucha contra las inmunidades del poder. 3ª Edición. Editorial Civitas. Madrid, 1983.

GARCÍA GARCIA, Mª.J.: La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local. Cuadernos de Derecho Local (QDL) de 24 de octubre de 2010. Editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local.

GARCÍA MACHO, R.: La participación ciudadana en la ordenación urbanística y la admisión de proyectos en el contexto de una buena administración". Incluido en el libro AAVV "Las Administraciones en perspectiva europea" (coordinado por la Prof. Dra. María Jesús Montoro Chiner y Kart-Peter Sommerman). Barcelona, 2012.

GÓMEZ OVIEDO, J.M.: Información urbanística. Del libro AAVV Fundamentos de Derecho Urbanístico. Obra colectiva dirigida por los Profesores Martín Rebollo y Bustillo Bolado. Editorial Aranzadi-Thomson Reuters. 2ª Edición. Pamplona, 2009.

GARCÍA SANZ, F.J.: Estudio de reciente jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 258. Madrid, junio (2010).

GARRIDO FALLA, F.: Comentarios a la Constitución (artículo 105). Editorial Civitas. 3ª Edición. Madrid, 2001.

GARRIDO MAYOL, V. y COLLADO BENEYTO, P.: Gestión urbanística y agente urbanizador. RAP. Septiembre-diciembre (2011).

GIANNINI, M.S.: El Poder Público (Estados y Administraciones Públicas) Editorial Civitas. 1ª Edición. Madrid, 1991.

GIFREU FONT, J.: El Planeamiento urbanístico. Dentro del libro colectivo AAVV "Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña" (Dirigidos por el profesor Dr. Joan M. Trayter). Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2005.

GIFREU FONT, J.: La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la ley de garantía de la unidad de mercado. Revista Vasca de Administración Pública. Número 98. Enero-Abril 2014.

GIL CALVO, E.: Microgobernanza, poder local, inmediatez y mediaciones. Dentro del libro AAVV Proximidad, participación y ciudadanía. Edita Fundación Kaleidos. Red Ediciones Trea. Gijón, 2011.

GIMENO FELIU, J.Mª.: El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas de contratación pública. RAP. Mayo-agosto (2007).

GUICHOT REINA, E.: El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local (1). El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Quincena del 30 de septiembre al 14 de octubre de 2015. Sección Opinión/Colaboraciones. Wolters Kluwer. La Ley 5586/2015.

GUILLÉN RODRIGUEZ, A.Mª y GONZÁLEZ BEGEGA, S.: Los agentes sociales españoles ante el proceso de integración europea. Nuevas opciones de participación y nuevas responsabilidades. Artículo publicado en el número 14 de la Colección Mediterráneo económico: "Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura". Edita Cajamar, 2008.

JIMENEZ PLAZA, Mª.I.: El derecho de acceso a la información municipal. Editorial Iustel. Madrid, 2006.

JORDANA DE POZAS, L.: Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo. Revista de Estudios Políticos. Número 48. Madrid, 1949.

LAFUENTE GINÉ, V.: John Wayne, Salander y España. Artículo publicado en el diario EL PAIS el 4 de febrero de 2013.

LATORRE MARTÍN, Mª. J.: Recensión al libro "La acción popular en el Derecho Administrativo y, en especial, en el urbanismo" de María Dolores Rego. Revista Aragonesa de Administración Pública. Número 33. Diciembre 2008.

LEGUINA, J.: Que veinte años no es nada. Artículo incluido en el libro colectivo AAVV "Urbanismo en el Siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia y Barcelona". (Jordi Borja-Zaida Muxí, eds.): Coeditado por la Escola Técnica Superior d´Arquitectura de Barcelona y Edicions UPC. Barcelona, enero de 2004.

LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: El derecho a la información medio ambiental. REDA. Madrid. Año 2009.

LÓPEZ RAMÓN, F.: Introducción al Derecho Urbanístico. 2ª Edición. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2007.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: visión de conjunto. RAP. Número 151. Enero-abril 2000.

LLORENS FERRER, M.: La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático. Revista catalana de Dret Public. Número 46. 2013.

MARCOS SAGARZAZU, I. y ARRANZ MOLINERO, J.: El ejercicio del derecho de acceso y participación. El rol de los servicios de atención a la ciudadanía. El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2015. Wolters Kluwer. La Ley 5579/2015.

MAIR, M. y THOMANSSEN, J.: Political representation govermment in the European Union. Artículo publicado en el Journal of European Public el 11 de enero de 2010.

MARESCA CABOT, J.C.: Los principios generales del derecho urbanístico: en especial el desarrollo urbanístico sostenible. Libro colectivo AAVV "Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña". Dirigidos por el Profesor Dr. Joan M. Trayter. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2005.

MARIN LÓPEZ, J.J.: Límites constitucionales a la tutela autonómica sobre los Entes locales en materia de urbanismo". REDA. Número 63. Madrid, 1989.

MESEGUER YEBRA, J.: Criterios de aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la reciente doctrina emanada de las autoridades de control. El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboradores. Quincena del 30 de septiembre al 14 de octubre 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley.

MESTRE DELGADO, J.F.: Comentarios a la Constitución española (artículo 105). Dirigidos por Mª Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer con motivo del XXX Aniversario de la Constitución. Fundación Wolters Kluwer (España). Madrid, 2008.

MONTORO CHINER, Mª.J.: La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos. Editorial Montecorvo. Madrid, 1983.

MONTOYA HIDALGO, J.: Aproximación a los instrumentos de participación pública en las políticas del agua en Aragón. Del libro AAVV Gestión del agua en Aragón (Dirigidos por el Profesor Dr. Antonio Embid y otros). Coedición Thomson-Aranzadi y Gobierno de Aragón. Pamplona, 2007.

MORENO GRAU, J.: Control judicial de la discrecionalidad urbanística a partir de la participación pública". Boletín de Urbanismo del 1 de junio de 2013. Revista EL DERECHO.

MUÑOZ GIELEN, D.: Países Bajos. Líneas básicas del urbanismo neerlandes. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. XXXVII (144), 2005. Ministerio de la Vivienda.

MUÑOZ MACHADO, S.: Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración. RAP. Número 84. Septiembre-diciembre 1977.

NATERA, A.: La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documento de Ciencia Política y Sociología (Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III). Madrid, 2004.

NIETO, A.: La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo. RAP. Número 76. Enero-abril, 1975.

ORDUÑA PRADA, E.: La participación ciudadana en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 294-295. Enero-agosto 2004.

ORTUÑO RODRIGUEZ, A.E.: El urbanismo en las Islas Baleares. Peculiaridades ante la ausencia de legislación urbanística propia. Artículo publicado en el "Boletín Urbanístico", de 1 de noviembre de 2011 y en la versión digital de la revista EL DERECHO.

PARADA, R.: Derecho Administrativo I. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2010.

PARADA VAZQUEZ, J.R. y BACIGALUPO SAGGESE, M.: (Artículo 105) Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. En el libro colectivo Comentarios a la Constitución española de 1978 (Dirigidos por Oscar Alzaga). Edita Cortes Generales y Editorial del Derecho Reunidas (Edersa). Madrid, 1998.

PARADA, R.: Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico. 12ª Edición. Marcial Pons, 2010.

PAREJA I LOZANO, C.: Autonomía y potestad normativa en las Corporaciones Locales. RAP. Número 138. Septiembre-diciembre 1995.

PAREJO ALFONSO, L.: Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa. Editorial Civitas. Madrid, 1983.

PAREJO ALFONSO, L.: Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias. Editorial Tecnos. Madrid, 1993.

PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: Comentarios al Texto refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Editorial Iustel Madrid, 2009.

PEMÁN GAVÍN, J.: El nuevo Derecho urbanístico (Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña). Obra coordinada por el propio J. Peman Gavín y Javier Oliván del Cacho. Cedecs Editorial, S.L. Barcelona 1999.

PÉREZ FRANCESCH, J.LL., ELISEO COCCIOLO, E y EYRE DE LORENZO, J.A.: Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica (aproximación al "Caso Marbella" y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria). Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 305. Septiembre-diciembre 2007.

PÉREZ MORENO, A.: Crisis de la participación administrativa. RAP. Número 189. Mayo-agosto 1989.

PIÑAR MAÑAS, J.L.: Tercer Sector, Sector Público y Fundaciones. Revista Española del Tercer Sector. Número 1. 2005.

PUEYO USÓN, J.: Contra la corrupción participación. Artículo publicado en la plataforma digital "Profesionales por la Ética". El 11 de febrero de 2013.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.Mª: La Administración de las Comunidades Autónomas (Dirigido por el Prof. Dr. Jaime Rodríguez-Arana y Pablo Mexía). Edita INAP y Ediciones Montecorvo. Madrid, 2003.

REGO BLANCO, M.: Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión. RAP. Septiembre- diciembre (1995).

RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J.Mª: Alemania. Líneas básicas de la legislación urbanística en la Republica Federal Alemana. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXIII (128). Ministerio de Fomento.

RIVERO YSERN, E. y RIVERO ORTEGA, R.: Información urbanística y participación social. De la obra colectiva AAVV Derecho Urbanístico de Castilla y León (Dirigido por Enrique Sánchez Goyanes). Editorial La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 2ª Edición. Madrid, 2005.

RUIZ CAGIGAL, A.: Archivos y gestión documental: el desconocido (e imprescindible) protagonista de la transparencia. El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley.

SAINZ MORENO, F.: Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico. REDA. Número 8. Madrid, 1976.

SÁNCHEZ BLANCO, A.: Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos: la corrección de la unilateral perspectiva política. AAVV de un volumen colectivo sobre participación. Anuari de la Facultat de Dret. Estudi General de Lleida. Barcelona, 1985.

SÁNCHEZ GARRIDO, J.M.: Condiciones de la descentralización y participación de los ciudadanos en la vida municipal. El caso español. Texto de la conferencia pronunciada durante la Asamblea General de la Federación Mundial de Ciudades Hermanas y Unidas celebrada en Montreal (Canadá) entre los días 23 a 28 de septiembre de 1984 (inédito).

SANCHEZ MORON, M.: La corrupción y los problemas de control de las Administraciones Públicas. En el libro colectivo AAVV "La corrupción política" (drs. Francisco J. Laporta y Sivina Álvarez). Alianza Editorial. Madrid, 1997.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: Los Consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa. REDA. Número 14. Madrid, 1977.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español. Artículo publicado en la Revista Catalana de Dret Públic. Ejemplar dedicado a: Repensando el Estado democrático. Número 37. Barcelona, 2008.

SANCHEZ MORÓN, M.: La participación del ciudadano en la Administración pública. Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980.

SÁNCHEZ MORON, M.: El principio de participación en la Constitución española. RAP. Número 89. Madrid, 1979.

SANCHEZ MORÓN, M.: El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. RAP. Número 137. Mayo-agosto 1995.

SANTAMARÍA ARINAS, R.J.: La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja. Anuario Jurídico de La Rioja. Número 11. Logroño, 2006.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: Comentarios a la Constitución (Dirigidos por el Prof. Dr. Fernando Garrido Falla). 2ª Edición. Editorial Civitas. Madrid, 1985.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Fundamentos de Derecho Administrativo. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988.

SARMIENTO ACOSTA, Mª.J.: Los Planes generales de ordenación como paradigmas del urbanismo español. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 248. Año 43. Año 2009.

SILVA LÓPEZ, M.: A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate. Revista Andaluza de Administración Pública. Número 78. Septiembre-diciembre. Sevilla, 2010.

SIMÓ, T.: Valencia: un crecimiento insostenible. Del libro colectivo AAVV "Urbanismo del Siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia y Barcelona" (Jordi Borja-Zaida Muxí, eds). Coeditado por la Escola Técnica Superior d´Arquitectura de Barcelona y Edicions UPC. Barcelona, enero de 2004.

SORIANO GARCÍA, J.E.: Administrado y Administración. Administración y administrado. Un abecedario incompleto de reformas administrativas para convertirle en ciudadano. Revista Vasca de Administración Pública. Número especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014.

TEJEDOR BIELSA, J.: Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción. RAP. Enero-abril (2010).

TESO GAMELLA, Mª. P.: Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. CDP. Cuadernos de Derecho Público. Número 36. Enero-abril 2009.

VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERON, M.: La necesaria reformulación del principio de publicidad de las sesiones de los Plenos Municipales en la web 2.0. REDA. Número 157. Enero-marzo de 2013.

VILLAR ROJAS, F.: El marco competencial. Dentro del libro AAVV "Derecho Urbanístico de Canarias (Dirigido por el propio Prof. Dr. Villar Rojas y coordinado por F. Hernández González). Editado por el Instituto de Estudios Canarios, 2004.

VILLORIA MENDIETA, M.: El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles. El Consultor de los Ayuntamientos. Número 18. Sección Opinión/Colaboraciones. Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5577/2015.

XIFRA HERAS, J.: Participación ciudadana en la política local. Revista de Estudios Políticos. Número 171-172. Madrid, 1970.

ZAPATA-BARRERO, R.: Semántica de la corrupción. Artículo publicado en el diario LA VANGUARDIA el día 18 de febrero de 2013.