

LA PARTICIPACIÓN DIGITAL DE LOS CIUDADANOS Y LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y DE BUEN GOBIERNO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE PLANEAMIENTO CON RELEVANCIA TERRITORIAL

Versión provisional de la ponencia en el I Congreso de la Red Internacional Latinoamericana y Unión Europea de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales sobre “La gobernanza del territorio: cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías”

Por
Antonio Descalzo González
Instituto Pascual Madoz
Universidad Carlos III de Madrid

I. Planteamiento

Aunque la participación no aparece mencionada expresamente entre los principios constitucionales que rigen la organización y el funcionamiento de las Administraciones públicas recogidos en el artículo 103 de la Constitución (en adelante, CE), no cabe ninguna duda que forma parte necesaria de su régimen jurídico¹.

Así lo acreditan, en primer lugar, el artículo 3.1.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), al señalar, luego de repetir el artículo 103.1 CE, que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones el principio de “participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa”. En segundo lugar, el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (en adelante, LPAC), al incluir entre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas el de “acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Es más, y si dejamos aparte el derecho a ser tratado con respeto y deferencia, todos los demás previstos en este artículo 13 LPAC tienen que ver con las relaciones de comunicación, participación y transparencia entre los ciudadanos y las Administraciones públicas. Y, en tercer lugar, el artículo 129.5 de la misma LPAC al ordenar que “en aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas”.

¹ Sobre el marco teórico y constitucional de la participación ciudadana véanse, con carácter general, M. SÁNCHEZ MORÓN, “El principio de participación en la Constitución española”, *RAP*, núm. 89 (1979), pp. 171 y ss., del mismo autor, “Participación, neocorporativismo y administración económica”, en *Estudios sobre la Constitución española*, V, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3943 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, “las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *RAP*, núm. 84 (1977), pp. 519 y ss.

Las dos leyes de 1 de octubre de 2015 enlazan, pues, con la perspectiva tradicional de la participación pública en la actuación de las Administraciones públicas que aquí interesa analizar y que aparece prevista, con carácter general, en el artículo 105 CE donde, como es bien sabido, se ordena la preceptiva participación de los ciudadanos en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística al imponer que la Ley regule, con carácter general, su audiencia en los procedimientos de aprobación de las disposiciones administrativas conforme a la naturaleza normativa atribuida a tales figuras en nuestro Derecho² y luego, de manera particular, establece la audiencia de los interesados en los procedimientos a través de los cuales deben producirse los actos administrativos³.

Pero, desde luego, y al mismo tiempo, la participación de los ciudadanos responde hoy igualmente al doble mandato constitucional de imponer a todos los poderes públicos una acción positiva que facilite la participación en los asuntos públicos (artículo 9.2 CE) y de reconocer, en calidad de derecho fundamental, el de participar efectivamente en dichos asuntos públicos (artículo 23 CE)⁴.

No por otra razón, ciertamente, a caballo de las citadas reglas constitucionales de la participación ciudadana en los procedimientos conducentes al dictado de normas y de actos, la propia Constitución sitúa el decisivo derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos -artículo 105.b)-; materia actualmente comprendida en el llamado régimen de transparencia y buen gobierno de las Administraciones públicas, conforme expresa la ya citada LPAC⁵ y veremos por menudo de inmediato.

Pues, en efecto, es imposible participar de manera activa en ningún asunto de relevancia pública, como es el tema de la ordenación territorial y urbanística según dispone hoy el artículo 4 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 TRLS), sin

² Sobre la naturaleza normativa de los planes urbanísticos y su actual discusión véase, por todos, L. PAREJO ALFONSO, “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, *Revista Práctica Urbanística*, núm. 144 (2017), pp. 6 a 35; más recientemente, L. PAREJO ALFONSO, “Cese de la causa de las normas y decadencia de su obligatoriedad y eficacia; en particular las de los planes urbanísticos”, *RGDA*, núm. 56 (2021).

³ Pues hay, en efecto, instrumentos de ordenación territorial y urbanística que tienen la condición de acuerdos generales como acredita, por el ejemplo, el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, aprobado por Acuerdo de 23 de mayo de 2005.

⁴ No obstante, la doctrina del Tribunal Supremo sostiene que la participación ciudadana en los instrumentos urbanísticos no enlaza directamente con la participación en los asuntos públicos del artículo 23 CE; véase al respecto J. A. CHINCHILLA PEINADO, “La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?”, en *El derecho de la ciudad y el territorio*, INAP, Madrid, 2016, p. 257.

⁵ Tema que ha merecido desde hace tiempo la atención de la doctrina, véanse J. M. AUBY, “Hacia la «transparencia» de la Administración en Francia”, *RAP*, núm. 95 (1981), pp. 315 y ss.; C. BARRERO RODRÍGUEZ, “La disposición adicional 1.3º del proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información”, *REDA*, núm. 158 (2013); S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997; S. FERNÁNDEZ RAMOS Y J. M^a. PÉREZ MONGUIÓ, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020; E. GUICHOT, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Global Law Press, Sevilla, 2011; J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, 2.^a edición, Civitas, Madrid, 1998; O. MIR PUIGPELAT, *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas Madrid, 2019; F. SAINZ MORENO, “Secreto e información en el Derecho público”, en *Estudios sobre la Constitución española*, III, Civitas, Madrid, 1991.

contar con la necesaria información que permita desarrollar un debate abierto y plural sobre las distintas alternativas a considerar. Así lo constata expresamente el *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* al manifestar que “la participación necesita un soporte imprescindible que es el de la información. Sin una información adecuada y fiable la participación en planeamiento no tiene sentido”⁶.

De manera que el tema de la participación no deja de enlazar finalmente con el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz protegido en el artículo 20.1.d) de la Constitución que, a su vez, y nuevamente, remite a los artículos 9.2 y 23 de la CE⁷ y, en definitiva, a su definición como un Estado social y democrático de Derecho, según dispone su artículo 1.

La participación en los asuntos públicos es, como bien señala la doctrina⁸, una técnica precisa, dados el crecimiento y complejidad de las tareas administrativas que exceden la pura ejecución de la Ley, para corregir, de un lado, el distanciamiento de la organización administrativa respecto del ciudadano y de la realidad considerando sus aportaciones en la toma de decisiones alimentando con ello la legitimidad de la actuación administrativa y, de otra parte, contribuye a la intensificación del conocimiento y control de la actividad pública por los ciudadanos, al margen de la actividad formalizada donde tradicionalmente comparecen en defensa de sus derechos e intereses.

Así las cosas, este estudio analiza, de un lado, la incorporación de las tecnologías de la información en la tradicional participación ciudadana en el seno de los procedimientos administrativos de elaboración de los instrumentos territoriales y urbanísticos. Y, de otra parte, examina como gracias a las tecnologías de la información se abren nuevas vías de relación jurídica entre el ciudadano y el poder público que permiten la aplicación de los principios de transparencia y de buen gobierno; esto es, y como digo, extramuros de los tradicionales procedimientos formales de participación -información pública y audiencia- como testimonia, por ejemplo, el sistema de información urbana previsto en la disposición adicional primera del TRLS.

En este sentido, y como se verá, la transparencia como medio para la participación constituye una actividad no formalizada de servicio público que, insisto, permite una relación de control constante y permanente sobre la actividad administrativa, más allá de la fase formal de la participación en el trámite de la aprobación de los planes⁹, y que, en su caso, puede extenderse incluso a la gestión y ejecución del planeamiento para tratar de prevenir las lacras de las malas prácticas en su desarrollo como es el fenómeno de la especulación y, en el límite, los casos de corrupción –ambos buenos ejemplos de mal gobierno- que a veces padece nuestro urbanismo¹⁰. Relación que, por eso mismo,

⁶ *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2010, p. 29.

⁷ Porque, como recuerda M. SÁNCHEZ MORÓN citando a BURDEAU, “El principio de participación en la Constitución española”, cit., p. 201, “la información es un requisito previo de la participación o, aún más, participar es, ante todo, estar informado”.

⁸ L. PAREJO ALFONSO, *El concepto del Derecho administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 270 y 271; S. MUÑOZ MACHADO, “las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, cit., pp. 528 a 534.

⁹ Por comodidad y facilidad, a lo largo del texto utilizaré de manera indistintas los términos de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, planeamiento y planes.

¹⁰ Sobre las causas y respuestas a la corrupción urbanística véanse A. MENÉNDEZ REXACH, “El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de suelo y otras normas estatales

alcanza no sólo al poder público administrativo, sino también, desde luego, a todos los operadores públicos y privados concernidos en este sector relevante de nuestra economía a través de su posible regulación como grupos de interés o de presión o de técnicas de promoción de la información en el mercado del suelo.

Para todo ello será necesario dar cuenta, en fin, del régimen de distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas. En este capítulo destaca, sin duda, la autonómica referida a la ordenación del territorio y el urbanismo pero, dado que la participación se desarrolla normalmente en el marco de procedimientos conducentes a normas reglamentarias y actos, entran también en juego las competencias estatales sobre bases de régimen jurídico de las Administraciones y procedimiento administrativo común donde, en su caso, habrá que estudiar la ubicación de las relaciones no formalizadas ligadas al derecho ciudadano a la transparencia administrativa y a la información pública.

II. Los principios y reglas sobre participación ciudadana y transparencia en la ordenación territorial y urbanística

Como bien ha señalado la mejor doctrina¹¹, el *derecho a la ciudad* al que ya se refería H. Lefebvre, sería el valor subyacente a la facultad de participación activa de los ciudadanos en la configuración y orden de la misma, pues resulta obvio que la necesaria gestión burocrática del urbanismo, en cuanto técnica cada vez más compleja, pasa por reconocer igualmente que “los ciudadanos que son los destinatarios inmediatos del mismo, tanto en el sentido de las ventajas como en el de las limitaciones y las cargas, que van a ver su vida directamente afectada por las soluciones que los urbanistas propongan, deben tener también una participación activa en su formulación y en su crítica”.

La cuestión, según apuntan también los autores citados, es luego cómo, y por qué técnicas, se articula esa participación en la que el ciudadano actúa como tal, esto es, *uti cives* en la ordenación territorial y urbanística.

Entre otras alternativas posibles, aquí me detengo en el examen de la aplicación de las tecnologías de la información en la tradicional participación ciudadana en el seno de los procedimientos administrativos de elaboración de los instrumentos territoriales y urbanísticos. Y, de otra parte, en la exposición de como las tecnologías de la información abren vías de relación jurídica entre el ciudadano y el poder público vinculadas a los principios de transparencia y de buen gobierno; esto es, y como digo, extramuros de los tradicionales procedimientos formales de participación pública en la actuación de la Administración pública urbanística.

recientes”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 12 (2008); F. IGLESIAS y J. AGUDO (dirs.), *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007; B. LOZANO CUTANDA, “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo”, *RAP*, núm. 172 (2007); L. PAREJO ALFONSO, “La contribución de la Ley 8/2007, de Suelo, al remedio del arbitrio urbanístico y su secuela de corrupción”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31 (2007), pp. 51 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, “Urbanismo y corrupción: un problema no solo de legalidad”, *Temas para el Debate*, núm. 223 (2013).

¹¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, p. 136.

1. La publicidad activa y el derecho de acceso a la información en materia urbanística.

Empezando por el segundo de los apartados señalados, procede advertir que por lógicas razones de espacio me limito aquí al estudio de las reglas principales sobre participación y transparencia en el derecho urbanístico común contenido en el TRLS y, paralelamente, de las previstas con carácter común y general en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTBG), en tanto norma cabecera de grupo del régimen jurídico de la transparencia en nuestro Derecho.

Así, y aunque anterior en unos años a la LTBG, la preocupación por el valor de la transparencia en el urbanismo como técnica ligada de manera inescindible a la participación aparece ya resaltada de manera expresa en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (en adelante LS)¹², antecedente del actual TRLS, al observar en su exposición de motivos que “los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital” y, “por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente”.

A este respecto, y conforme resulta del articulado del vigente TRLS, destaca, en primer lugar, la previsión dirigida a las Comunidades Autónomas en tanto que Administraciones públicas competentes por razón de la materia del artículo 4.2.c), según el cual la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará “el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas”.

Ahora bien, y como no podía ser de otra manera, este derecho ciudadano no queda remitido en blanco a la legislación autonómica, toda vez que el inmediato artículo 5 TRLS se preocupa, sobre la base del título competencial estatal referido al procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18 CE¹³, de dotarle de un mínimo contenido al establecer los derechos i) de “acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”; ii) de ser informado “por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”; y iii) de “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la

¹² M. VAQUER CABALLERÍA, “Constitución, Ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico”, en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, p. 90 y ss.; J. M^o. BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, pp. 493 y ss.; J. L. BERMEJO LATRE, “La información administrativa y la participación del público en materia de urbanismo”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV (2013), p. 405 y ss.

¹³ Como dispone la disposición final segunda del TRLS en su apartado segundo. Aunque, según se verá, y en conexión con la LTBG, tales derechos responden también al título estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del mismo artículo 149.1.18 CE.

formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”.

A su vez, la materialización de algunas de estas facultades de participación ciudadana través de la transparencia se materializan luego en el artículo 25 TRLS con reglas bien conocidas y consolidadas en nuestro derecho urbanístico al disponer, en primer término, que “todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”. Y ordenar, a continuación, que los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se publicarán en el Boletín Oficial correspondiente. Reglas de publicidad de los instrumentos de ordenación urbanística que se complementan con las previstas en el artículo 70 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local¹⁴.

Junto a estas tradicionales disposiciones relativas al trámite de información pública y publicidad oficial en los boletines correspondientes, la LS anticipaba también otras técnicas de interés que después han pasado, con carácter general, a la LTBG. Me refiero, en primer lugar, a la obligación establecida hoy en el citado artículo 25 TRLS de que los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración; y, en su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión. Y, en segundo lugar, la llamada a que “las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública”.

En efecto, la idea de incluir un resumen ejecutivo que facilite el conocimiento de los planes y la comprensión de los ciudadanos y el paralelo impulso de la publicidad a través de medios electrónicos conectan, sin duda, con el principio general contenido en el artículo 5 LTBG sobre el cumplimiento de la obligación de las Administraciones públicas de publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad al ordenar que “la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”. Y, asimismo que “se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización”.

¹⁴ Texto introducido inicialmente por la disposición adicional 9.2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Vale decir, en consecuencia, y quizás por las comentadas sombras que arrojan a veces las actuaciones urbanísticas, que la anterior LS y el actual TRLS se sitúan en perfecta línea con el régimen de transparencia y de buen gobierno establecido en la citada LTBG¹⁵ del que, por tanto, conviene dar sumaria cuenta y razón en tanto régimen básico y común en la materia.

Así, la exposición de motivos de la LTBG, indica que su aprobación supone un avance de extraordinaria importancia, toda vez que, de un lado, incorpora a una norma de este rango una serie de principios informadores aplicables al régimen sancionador al que se encuentran sujetos “todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios y, precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta”.

Y, de otra parte, y según resulta de su propio título, tiene por objeto central ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública estableciendo para ello un doble régimen general aplicable a todas las Administraciones públicas.

El primero, llamado de publicidad activa -al que se dedica el Capítulo II de la Ley-, impone a las Administraciones públicas la obligación de publicar en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables y, desde luego, de forma periódica y actualizada, la información relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (artículo 5 LTBG).

En segundo lugar, la Ley prevé un llamado sistema de publicidad pasiva de las mismas -compresivo del Capítulo III- al reconocer y garantizar el correlativo derecho ciudadano de acceso a la información recopilada en ejercicio de la actividad pública.

Procura entonces, desde esta doble perspectiva de la transparencia y el buen gobierno, mantener unos estándares homologables al resto de democracias consolidadas y, por tanto, dar “un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia”.

La voluntad expresa de aproximarse a la normativa de los estados que junto al nuestro integran la Unión Europea no puede ocultar, sin embargo, que detrás de su aprobación hay, además, y como se ha dicho, una clara intención de atajar la crisis de confianza de la sociedad sobre la gestión de los asuntos públicos mediante la técnica de someter, como dice la exposición de motivos de la LTBG, la acción de los responsables públicos a un severo escrutinio, pues sólo “cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

Así que, aunque no se diga de manera expresa, el establecimiento de un sistema de transparencia y de buen gobierno es una de las respuestas a la crisis de confianza

¹⁵ J. PONCE SOLÉ y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA, “Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo”, *Revista Práctica Urbanística*, núm. 146 (2017).

causada por los abundantes casos de malas prácticas y de corrupción que, desde hace tiempo, afectan al funcionamiento de las instituciones públicas¹⁶. Como apunta el filósofo Byung-Chul Han, “donde domina la transparencia, no se da ningún espacio para la confianza” y, por tanto, “se apoya en el control” de todos sobre todos que permite la exposición pública permanente. Esto es, y en palabras de este mismo autor, “la exigencia de transparencia se hace oír precisamente cuando ya no hay ninguna confianza”¹⁷.

Vale decir, por tanto, que la transparencia -en su doble vertiente de publicidad activa y de acceso a la información pública o publicidad pasiva- prevista en la LTBG es un instrumento capital de conocimiento de la actividad de los poderes públicos al servicio de la participación y del control que, sobre la base del conocido artículo 105 de la Constitución, corresponde ejercer a los ciudadanos *ex* artículos 1.1, 20 y 23 de la misma norma constitucional. Contribuye de manera decidida, pues, a la mejora de la calidad democrática y a la necesaria “protección efectiva de los derechos inherentes al *status* constitucional del ciudadano”¹⁸.

No por otra razón, el acceso a la información relativa a la llamada publicidad activa es siempre abierto y libre para cualquier ciudadano. Esto es, no cabe imponer requisitos de capacidad, legitimación o postulación ni, por tanto, tampoco es admisible exigirlos sobre la acreditación de tales extremos. Antes bien, la LTBG se cuida de exigir que “será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados” (artículo 5.4 LTBG), así como que será “de acceso fácil y gratuito” (artículo 5.5 LTBG); regla que luego se enfatiza y subraya para la Administración General del Estado en los artículos 9, 10 y 11 del mismo texto legal.

Y, por lo mismo, la información pública a la que tienen acceso todas las personas aparece configurada materialmente de manera muy amplia al observar la Ley, en primer lugar, que abraza “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno 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” (artículo 13 LTBG) y ordenar, en segundo lugar, un ejercicio simple y sencillo del derecho, toda vez que se reduce a presentar una solicitud por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto a efectos de comunicaciones, y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada (artículo 17.2 LTBG).

Como se sabe, tales sucintos requisitos coincidían sustancialmente con los contenidos con carácter general en el artículo 70.1 de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común, texto legal en vigor cuando se aprobó la LTBG, salvo en dos aspectos de interés: de un lado, el referido a que el derecho de acceso a la información puede ejercerse sin motivación alguna (artículo 17.3 LTBG) y, de otro, que no aparece

¹⁶ No puede olvidarse, sin embargo, que el fenómeno de la corrupción fue denunciado hace ya tiempo por A. NIETO, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.

¹⁷ BYUNG-CHUL HAN, *La sociedad de la transparencia*, Herder, Barcelona, 2013, pp. 90 y 91.

¹⁸ L. PAREJO ALFONSO, *La vigilancia y la supervisión administrativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 129.

tampoco exigido de manera expresa el requisito de la firma para acreditar la autenticidad de la voluntad.

Así dispuestas las cosas, todo apunta a considerar que los requisitos de la acreditación de la identidad y de la voluntad de acceder a una información pública no pueden erigirse en un posible obstáculo formal para el ejercicio efectivo de un derecho ligado, como digo, a la calidad del sistema democrático y al *status* constitucional de los ciudadanos.

En este sentido, basta con remitirse a los informes del Defensor del Pueblo donde con ocasión de las dificultades advertidas en la plataforma de la Administración General del Estado se afirma que si bien es cierto que en nuestro ordenamiento las solicitudes anónimas no tienen validez ni producen efectos jurídicos, pues es necesario acreditar el nombre y apellidos de la persona física o el nombre de la persona jurídica que ejerza el derecho de acceso, se hace eco de la crítica contenida en quejas recibidas en dicha Institución sobre la poca información ofrecida en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España acerca de las vías legales para acceder a la información pública y, especialmente, del llamado Sistema Cl@ve exigido para cumplimentar la petición de información.

A juicio del Defensor del Pueblo, los pasos de ese sistema son en exceso complejos y largos, por lo que pueden resultar disuasorios y, sobre todo, aprecia que “los requisitos de registro electrónico deben referirse a la identidad, sin ninguna comprobación o actuación adicional sobre la validez del medio, puesto que la Ley de transparencia tiene por objeto, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, conforme al principio pro acceso”. Pues, en efecto, continúa afirmando que “la norma de transparencia exige únicamente que en la solicitud queden reflejados los datos de identidad del solicitante y para esa identificación es suficiente con la indicación del nombre, apellidos y el número del DNI (se suprime la aportación de copia); corresponde a la administración verificar la identidad a través de la Plataforma de Intermediación de Datos”.

Por ello, el Defensor del Pueblo concluye a este respecto que los sistemas de registro para presentar una solicitud “deben evitar cualquier formalidad que excluya del ejercicio a titulares del derecho de acceso a la información pública, que ha de ser sencillo, ágil, efectivo y práctico”.

Juicio que sólo puede compartirse. Tanto más cuanto que, según es bien sabido, el Portal de la Transparencia dependiente de la Administración General del Estado está obligado además a incluir la información “cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” (artículo 10.2 LTBG) y, a su vez, tanto las resoluciones dictadas donde se aplique alguno de los límites de acceso deben ser “objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal” (artículo 14.3 LTBG) como, desde luego, también son públicas por medios electrónicos las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículo 24.5 LTBG).

Lo que equivale a decir que entre los contenidos de la publicidad activa y el derecho de acceso como modalidades de la transparencia hay realmente una continuidad que, salvo en lo que hace a los límites de los artículos 14 y 15 LTBG, impide establecer diferencias en el ejercicio del derecho de los ciudadanos del que aquí se habla. Dicho de otra manera más clara, no parece razonable establecer cargas legales al ejercicio del derecho

de acceso –en particular, sistemas de acreditación de la identidad y de la voluntad mediante firma- cuando la vertiente de la publicidad activa carece realmente de ellos.

Es más, y en relación con la posibilidad de que tales requisitos previstos en la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, pudieran erigirse en un posible nuevo obstáculo para el ejercicio efectivo de un derecho ligado, como digo, a la calidad del sistema democrático y al *status* constitucional de los ciudadanos, cabe sostener, en primer lugar, que la transparencia de la que se viene hablando se acerca más a la categoría de la actividad no formalizada en un procedimiento -al canalizar flujos de información con los ciudadanos- que, desde luego, al estricto procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos *ex* artículo 105.c) de la norma suprema.

En efecto, y frente a lo que se dice en la exposición de motivos de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no se trata tanto aquí de establecer una regulación de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados “en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados”, cuanto mejor, y como digo, de una relación jurídica con los poderes públicos no estrictamente formalizada y al servicio tanto del *status* constitucional de los ciudadanos como del principio democrático.

Buena prueba de esto anterior es que la propia disposición adicional primera de la LTBG distingue a la hora de su aplicación entre el régimen de acceso a la información para los interesados en el seno de las relaciones formalizadas a través de un concreto procedimiento administrativo y el ejercicio del derecho ciudadano que nos ocupa. A mayor abundamiento de esto anterior procede advertir que en la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, el derecho de acceso a la información pública se encuadra en el artículo 13, del Capítulo I, de las normas generales de actuación, del Título II, sobre la actividad de las Administraciones públicas, y no, por tanto, en los títulos dedicados concretamente al procedimiento administrativo.

Supuesto esto anterior, todo apunta a considerar que los requisitos de acreditación de la identidad y de la voluntad mediante firma establecidos ahora en los artículos 9,10 y 11 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no deben ser interpretados de manera disuasoria o como un posible obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información; en particular, cuando se trata de hacerlo a través de medios electrónicos. Antes al contrario, y conforme advierte el Defensor del Pueblo, debe evitarse “cualquier formalidad que excluya del ejercicio a titulares del derecho de acceso a la información pública, que ha de ser sencillo, ágil, efectivo y práctico”.

En rigor, de la propia lectura de los sistemas de acreditación de la identidad y de la firma previstos en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, se desprende una interpretación *pro cives* en esta materia con carácter general, toda vez que, por un lado, su artículo 9.2.c) admite a efectos de la acreditación de la identidad “los sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan” y, de otra parte, el inmediato artículo 10.2.c) de la misma norma, referido a la firma, admite “cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que

se establezcan”. Es más, el apartado tercero de este mismo artículo 10 dispone que “cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados”.

Vale decir, por tanto, que la misma LPAC remite incluso a la Administración pública la posibilidad de establecer sistemas de identificación y de firma que, muy lejos de disuadir u obstaculizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, deben ser, por el contrario, sencillos, ágiles, efectivos y prácticos.

Línea interpretativa a la que pertenece decididamente, como se sabe, la LTBG al establecer con este rango normativo y en su artículo 17.2 el derecho de todas las personas a presentar una solicitud por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto a efectos de comunicaciones, y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

De esta manera, en fin, cabe sostener que el sistema propio establecido en su momento para el ejercicio del derecho de acceso a la información en la LTBG no se opone realmente a las reglas de acreditación de la identidad y de la voluntad previstas en la posterior Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La transparencia -en su doble vertiente de publicidad activa y de acceso a la información pública- en cuanto instrumento capital de conocimiento de la actividad de los poderes públicos al servicio de la participación y el control que corresponde ejercer a los ciudadanos ampara, insisto, el sistema propio de solicitud de acceso establecido en la LTBG para que, en efecto, el ejercicio del derecho “resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento”, pues contribuye de manera decidida a la mejora de la calidad democrática y a la protección efectiva de los derechos inherentes al *status* constitucional del ciudadano.

2. El sistema de información urbana

Pues bien, en esta línea general de la publicidad activa por parte de las Administraciones públicas prevista en la LTBG se sitúa clara y correctamente el sistema de información urbana establecido en la disposición adicional primera del TRLS, que trae causa de la correlativa de la anterior LS¹⁹.

Conforme a esta disposición adicional primera, y con el fin de promover la transparencia y para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas públicas correspondientes, la Administración General del Estado, en colaboración con las demás Administraciones públicas competentes, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación. En particular, promueve la creación de “un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, a través del cual los ciudadanos

¹⁹ E. LÓPEZ ROMERO; M. BAIGET LLOMPART y M. I. MADURGA CHORNET, “El Sistema de Información Urbana”, *CyTET*, XLII (165-166), 2010, pp. 571 y ss.

tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas”.

Se trata, como puede verse, de un sistema de naturaleza pública que tiene por objeto la recogida y tratamiento de datos sobre urbanismo y suelo cuyo diseño, mantenimiento y actualización corresponde actualmente a la Dirección General de Vivienda y Suelo, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana²⁰, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales.

Conforme expresa el documento *Sistema de información urbana. SIU 2020*, elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el sistema así establecido ofrece información urbanística de un total de 4.604 municipios, lo que representa el 56,6% del total de municipios españoles y el 68,5% de los municipios que cuentan con algún tipo de planeamiento urbanístico a nivel municipal. Si bien, conviene resaltar que en los municipios integrados habitan 44,3 millones de personas, lo que representa el 94,3% del total y el 99,9% de la población que reside en áreas urbanas.

En particular, y con arreglo a los objetivos de promover la transparencia en materia de suelo y urbanismo, conocer el planeamiento en vigor, la disponibilidad de suelo y la evolución de su ocupación, así como la necesaria coordinación con las Administraciones competentes -señalados igualmente en el documento *Sistema de información urbana. SIU 2020* al que se sigue en este extremo-, la información urbanística se estructura en un modelo de datos dividido en dos grandes bloques de información: las clases de Suelo y las áreas de Desarrollo.

Pero, con todo, y en relación con el tema particular que aquí nos ocupa, merece la pena subrayar que el acceso al sistema de información urbana se realiza mediante una herramienta de fácil acceso que cuenta con un visor cartográfico libre y gratuito para cualquier ciudadano al que se accede de forma sencilla e intuitiva a través de Internet en la dirección <https://mapas.fomento.gob.es/VisorSIU/>.

Por consiguiente, cabe afirmar que el sistema de información urbana actualmente en funcionamiento cumple las reglas relativas a la llamada publicidad activa en cuanto el acceso a la información es siempre abierto y libre para cualquier ciudadano. Esto es, no impone requisitos de capacidad, legitimación o postulación. Antes bien, y como exige la LTBG, se encuentra alojada en la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de una manera clara, estructurada y entendible para los ciudadanos y, en fin, es de acceso fácil y gratuito.

3. El derecho de acceso a la información en materia urbanística conforme a la Ley de transparencia y buen gobierno

Así dispuestas las cosas, y en íntima relación con todo esto anterior, es posible convenir que el derecho de acceso a la información en materia urbanística en cuanto derecho ligado, como digo, a la calidad del sistema democrático y al status constitucional de los ciudadanos debe ejercerse, en todo caso, conforme a lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTBG, a cuyo tenor: “se registrarán por

²⁰ Artículo 12 del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

Esto es, no cabe considerar que la legislación territorial y urbanística en cada caso de referencia pueda desconocer o excluir las reglas de régimen común y básicas previstas en la LTBG para el ejercicio del tan mencionado derecho de acceso a la información pública.

Antes bien, y como se ha dicho más arriba, no cabe ninguna duda de que sus reglas deben aplicarse en el ejercicio de la cadena de derechos establecida en los artículos 4, 5 y 25 TRLS compuesta, en primer lugar, por el general “derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas” y seguida, después, por el particular derecho de “acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”; y de ser informado “por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”. En concreto, deben ser objeto de la debida atención en relación con la previsión contenida en el artículo 25 TRLS de que “las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor”.

Así, y frente a la tentación que aparece reflejada en algunos casos examinados por el Tribunal Supremo, es necesario descartar que sobre la base del carácter supletorio de las reglas de la LTBG pueda colegirse que no son de pertinente aplicación en relación con el contenido de determinadas materias; aquí la ordenación territorial y urbanística entregada en principio a la competencia de las Comunidades Autónomas. Veamos.

Pues, en efecto, y conforme resulta de la Sentencia del Tribunal Supremo número 1.565/2020, de 19 de noviembre de 2020, recurso de casación 4614/2019 (en adelante, STS de 19 de noviembre de 2020), donde el asunto debatido consiste en determinar si la LTBG es aplicable en relación con las disposiciones contenidas en la Ley del Mercado de Valores, es necesario advertir que la LTBG “se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas”, de tal suerte y manera que “las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

Por ello, y como se razona de seguido en la indicada Sentencia:

“Como dijimos en la precedente Sentencia de 11 de junio de 2020 (RCA 577/2019) el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y

específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.

Es más, y una vez resuelta la controversia concreta objeto del recurso de casación planteado, la Sentencia citada establece luego, en su fundamento de derecho cuarto, la siguiente relevante doctrina jurisprudencial de carácter general:

“debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.

Hasta aquí la cita, la larga cita de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo sobre el régimen común y básico de acceso a la información pública de la LTBG y, como se ha visto, la interpretación claramente restrictiva de su carácter meramente supletorio de la que, por todo ello, considero de utilidad a los efectos de su pertinente consideración en la ordenación territorial y urbanística que aquí nos ocupa.

Desde luego, puede convenirse en la acertada doctrina del Tribunal Supremo de establecer ciertos límites y requisitos para que el régimen general de acceso a la información pública previsto en la LTBG pueda ser desplazado en un ámbito determinado, tal y como permite la peligrosa disposición adicional primera apartado segundo. Peligrosa, en efecto, por su ambigua redacción que la convierte, ciertamente, en un auténtico caballo de Troya capaz de arruinar el sistema general de transparencia administrativa por toda una serie de regulaciones especiales, cargadas de obstáculos y excepciones al ejercicio y tutela de un derecho ciudadano de participación y control en

la actividad pública²¹, como acredita el asunto enjuiciado en la STS de 19 de noviembre de 2020.

Por de pronto, procede destacar la exigencia de que sea “otra norma de rango legal” la que establezca el régimen propio y específico capaz de desplazar al previsto en la LTBG, toda vez que la redacción de la disposición adicional alude imprecisamente a una “normativa específica” que podría dar lugar a pensar en una regulación de naturaleza simplemente reglamentaria.

Con esta exigencia formal, la doctrina jurisprudencial sigue la línea establecida en el artículo 1.2 LPAC donde, como es sabido, se ordena que “solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”. Con lo cual, y como se prevé en este mismo precepto, las disposiciones reglamentarias quedan para establecer “especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.

En rigor, esta reserva de Ley para poder establecer un régimen especial en materia de acceso a la información pública deriva del propio tenor literal del artículo 105.b) de la CE a cuyo tenor, como se ha dicho, corresponde a la Ley regular el “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”.

Así las cosas, todo apunta a considerar que la solución establecida por el Tribunal Supremo conduce a incluir el procedimiento alternativo del derecho de acceso a la información pública entre las materias a la que se refiere la disposición adicional primera de la LPAC para las cuales se admite, como también se sabe, que “los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.

Ocurre, sin embargo, que en la STS de 19 de noviembre de 2020 no hay una reflexión concreta acerca de los límites que esa posible norma especial de rango legal debe observar, en todo caso, en atención al doble título de “bases de régimen jurídico” y de “procedimiento administrativo común” que ampara la regulación del derecho de acceso a la información pública previsto en la LTBG y, todavía más, de los límites derivados de ser una Ley que responde cabalmente a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos según, respectivamente, el artículo 149.1. 18 y 1 CE²².

²¹ Los riesgos de la peligrosa redacción de la disposición adicional primera LTBG fueron puestos de manifiesto tempranamente por la doctrina experta en la materia: S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^a. PÉREZ MONGUIÓ, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 55; E. GUICHOT REINA, «Transparencia: aspectos generales», en *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 53 y 54; C. BARRERO RODRÍGUEZ, “La disposición adicional 1.3^o del proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información”, *REDA*, núm. 158 (2013); L. CASADO CASADO, “Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental”, *RVAP*, núms. 99-100 (2014), p. 823.

Esto es, en la doctrina jurisprudencial anotada se subraya correctamente, como se ha visto, que el desplazamiento de la LTBG “exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”. Pero, insisto, nada se apunta en ella sobre la necesaria garantía en esa “regulación alternativa” del tratamiento común ante el ejercicio del poder público que anima, como un objetivo fundamental, a los títulos recogidos en el artículo 149.1.1 y 18 del texto constitucional.

Dicho de otra forma, y aunque no se haga de manera expresa en la doctrina jurisprudencial examinada, parece procedente reflexionar muy sumariamente sobre el marco común y básico que debería respetar esa norma de rango legal que incluya un régimen propio y específico del derecho de acceso a la información a luz de las reglas de procedimiento administrativo común y de las bases de régimen jurídico que, como digo, amparan a la LTBG.

Al respecto, y aunque ya se ha mencionado anteriormente, conviene recordar que, por un lado, el artículo 13.d) de la LPAC dispone, entre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas, el relativo al “acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto” en la LTBG y el resto del ordenamiento jurídico. Y, de otra parte, que conforme al artículo 3.1.c) LRJSP las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones el principio de “participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa”.

Por lo que hace al contenido del “procedimiento administrativo común”, cabe anotar que la actual LPAC sigue apegada al modelo histórico de entender la actividad administrativa *ad extra* como una actuación unilateral dotada de autotutela y formalizada para la producción de resoluciones que inciden en la esfera de los ciudadanos²³. En este modelo el procedimiento se identifica con el cauce formal de los trámites y actuaciones que deben cumplirse para llegar a la decisión final sobre el fondo del asunto.

Como ya sucediera en la Ley de procedimiento administrativo de 1958, la importancia y relevancia otorgada a la resolución determina, como contrapartida, que la regulación de la formalización del *iter* procedimental sea en extremo flexible en cuanto a la realización de los trámites o actuaciones establecidos, así como abierta a la realización de otras actuaciones sin exigir un excesivo rigor formal y, por tanto, que su posible incumplimiento tampoco tenga, en principio, una especial trascendencia jurídica para la validez o eficacia de la ulterior resolución.

²² En efecto, con arreglo a la disposición adicional octava, y en lo que aquí interesa, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la LTBG se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1. y 149.1.18. de la Constitución.

²³ L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 682; y también del mismo autor, “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, *Revista de Derecho Público*, núm. 1 (2020), p. 7.

En la LPAC, así como también en la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre²⁴, cabe afirmar, en efecto, que el principio ha ganado, si cabe, mayor fuerza en virtud de la diversidad a la que conduce la competencia estatal sobre la regulación del procedimiento administrativo común contenida en el artículo 149.1.18 CE. Pues, al margen de las flexibles reglas indicadas al órgano competente para que cumpla en cada caso el *iter* procedimental con el facultativo «podrá», admite luego, como se ha dicho, diferencias que dan lugar a la existencia de procedimientos especiales²⁵, así como de meras especialidades o singularidades dentro del marco de las garantías comunes y generales de los ciudadanos frente a las Administraciones públicas²⁶; diversidad que incluso, y como dice la exposición de la LPAC, “no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes especiales vigentes, ni a la concreción que, en normas reglamentarias, se haya producido de los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación de los actos o los informes a recabar, que mantendrán sus efectos”.

El punto de partida para llegar a esta situación es, desde luego, la noción aceptada del “procedimiento administrativo común” según la cual, y conforme expresa la STC 55/2018, de 24 de mayo, habilita en favor del legislador general estatal la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Aunque también abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32).

De esta manera, y según establece la doctrina, el objeto de la materia es la regulación de lo común, esto es, “de los institutos jurídicos necesarios a toda actividad administrativa unilateral que, debiéndose desarrollarse por un cauce procedimental, esté dirigida a producir actos jurídicos”, y, por tanto, “con entera independencia de la configuración concreta de dicho cauce, es decir, del procedimiento en cada caso”²⁷.

Vale decir, por tanto, que el procedimiento administrativo común está ligado a la necesaria garantía de un tratamiento común de los ciudadanos ante el ejercicio del poder público que admite, sin embargo, diferencias en la configuración concreta del procedimiento en cada caso mediante trámites adicionales o distintos o especialidades

²⁴ A. FANLO LORAS, “Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción”, en *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 218 a 223.

²⁵ Entiendo aquí por procedimientos especiales los regidos directamente por una normativa propia y específica, al modo y manera del apartado segundo de la disposición adicional primera de la LPAC, donde se admite expresamente su carácter meramente supletorio.

²⁶ Especialidades o singularidades sujetas no obstante a las reglas y principios de la LPAC y que, si se quiere, admiten un doble grado entre las que establecen trámites adicionales o distintos y las que implican, más sencillamente, una concreción o detalle de sus reglas, conforme se distinguen en el artículo 1.2 LPAC a los efectos de su regulación por Ley o reglamento, respectivamente.

²⁷ L. PAREJO ALFONSO, “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 29 y 31.

sobre la competencia de los órganos, los plazos propios, las formas de iniciación y terminación, así como sobre la publicación e informes a recabar. Diferencias en la forma final del procedimiento que se cierra en cada caso concreto con la distinta utilización por parte del órgano competente del amplio arsenal de instrumentos jurídicos que tiene a su disposición para la finalidad perseguida²⁸.

Dicho de otra manera, las normas sobre procedimiento administrativo común no deben ser necesariamente comunes a todos los procedimientos administrativos, pero sí deben ser comunes a todos los procedimientos de la misma categoría o tipo, esto es, en los que la relación jurídico-administrativa se traba, estructura y desarrolla de forma similar²⁹.

Pues bien, sobre la base de esto anterior puede afirmarse que el acceso a la información pública constituye una relación jurídica-administrativa entre el ciudadano y el poder público administrativo en cuyo procedimiento administrativo, sea cual sea el sector o materia sobre la que recaiga, hay normas que deben ser comunes al formar parte de una misma categoría o tipo de procedimiento.

En otros términos, y volviendo a la doctrina jurisprudencial contenida en la STS de 19 de noviembre de 2020, cuando en ella se afirma que la LTBG puede ser desplazada por una norma de rango legal que incluya “una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse” considero, sin embargo, que dicha “regulación alternativa por las especialidades” no puede establecer, por ejemplo, que los sujetos legitimados tengan que aducir un determinado derecho o interés legítimo en el asunto, pues ello iría en contra de la regla común prevista en el artículo 17.3 LTGB donde se prevé que “el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”. Así como tampoco sería posible que esa regulación alternativa no estableciese un régimen de control administrativo contra las resoluciones dictadas por la Administración concernida pero, por el contrario, y al amparo tanto del artículo 23 LTBG como del actual artículo 112 LPAC, nada impediría que la regulación alternativa pudiera disponer un procedimiento propio y específico de impugnaciones. O, como sucede en el caso del acceso a la información en materia ambiental, que el sentido del silencio fuera estimatorio de la solicitud en lugar de la regla del silencio negativo prevista en el artículo 20.4 LTBG.

Es más, y conforme anota la citada STC 55/2018, de 24 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios preceptos de la LPAC por supuesto desbordamiento de las competencias estatales previstas en el artículo 149.1.18 CE, en relación con las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” de lo que se trata en última instancia es de “establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24) e incluyendo “las potestades administrativas que

²⁸ A. FANLO LORAS, “Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción”, cit., p. 219.

²⁹ M. VAQUER CABALLERÍA, “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *RGDA*, núm. 42 (2016), pp. 23-28.

se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines” (STC 227/1988, FJ 24).

En suma, la garantía de un tratamiento común ante las Administraciones es “el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia” de manera que “la densidad de las bases podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. No cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación (STC 50/1999, FJ 3)”.

Por consiguiente, y ya para concluir este extremo, esta idea de la garantía de un tratamiento común ante el ejercicio del poder público que luce como un objetivo fundamental en ambos títulos competenciales del artículo 149.1.18 del texto constitucional creo que se encuentra reflejada en la regulación de la transparencia -en su doble vertiente de publicidad activa y de acceso a la información pública- prevista en la LTBG en cuanto instrumento capital de conocimiento de la actividad de los poderes públicos al servicio de la participación y el control que corresponde ejercer a los ciudadanos. Y, por tanto, la norma de rango legal que incluya un régimen propio y específico como es el caso del urbanismo aquí objeto de atención debe respetar su regulación básica y común al servicio de la calidad democrática y a la protección efectiva de los derechos inherentes al *status* constitucional del ciudadano.

III. La incorporación de las tecnologías de la información en la obligada participación ciudadana en los procedimientos administrativos de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

Llegados a este punto de la exposición, no parece nada difícil convenir que la tradicional participación ciudadana en el seno de los procedimientos administrativos conducentes a la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística debe realizarse de manera ordinaria a través de las tecnologías de la información. Participación que, como se sabe, se traduce en las tradicionales y conocidas técnicas de la “formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada” (artículo 5 TRLS) con ocasión de los trámites de información pública y de audiencia a los interesados.

En rigor, así desprende, con carácter general, de la propia regulación de la forma de exteriorización o manifestación de los trámites y actos en el marco del procedimiento administrativo a la que alude el artículo 36 LPAC al señalar que “se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

Ello no obstante, la fuerza de la tradición, que tanto pesa en la vigente LPAC, hace que junto a la forma escrita a través de medios electrónicos, que conforme a su exposición de motivos “debe constituir la actuación habitual de la Administraciones”, se reconozca, al mismo tiempo, el derecho de las personas físicas, salvo excepción establecida por vía reglamentaria, a elegir en todo momento la tramitación escrita en soporte papel (artículo 14.1 LPAC).

Lo que equivale a decir que la forma escrita a través de medios electrónicos siendo, en el entorno actual, la forma habitual en el procedimiento no es todavía la única y exclusiva al convivir de manera natural con la tradicional forma escrita en papel. Resulta llamativa, sin embargo, la ausencia de toda regulación en la LRJSP y en LPAC acerca de las nuevas formas de expresión de mandatos de contenido jurídico que supone la aplicación por la Administración de la llamada inteligencia artificial mediante el uso de algoritmos y códigos fuentes³⁰ y que, no obstante, aparece recogida bajo la fórmula de actuación administrativa automatizada en la LRJSP³¹.

Pero, digámoslo cuanto antes, como quiera que en nuestro actual procedimiento administrativo común el valor otorgado a la forma es realmente escaso dando lugar a una regulación ciertamente abierta y flexible conforme al principio antiformalista del procedimiento, según el cual en materia de forma la regla es la no sujetarse a ninguna forma determinada³², sucede, como ya pasaba en la LPA, que el procedimiento administrativo común es un procedimiento no formalizado³³ y, por eso mismo, y como se ha dicho, es posible acordar que la LPAC no establece diferencias sustanciales entre la tradicional tramitación mecanografiada en papel y la más novedosa a través de

³⁰ Como indica J. PONCE SOLÉ, “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *RGDA*, núm. 50 (2019), pp. 8 y ss., “un algoritmo puede expresarse en lenguaje natural, en diagramas de flujo o en pseudocódigos” que, a su vez, dan lugar a los códigos fuente. Un ejemplo de su aplicación entre nosotros se encuentra en la Resolución de 27 de enero de 2014, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se aprueban las reglas de funcionamiento del mercado diario e intradiario de producción de energía eléctrica, y donde se establece que el Operador del Mercado realizará la casación de las ofertas de venta y adquisición de energía por medio del algoritmo denominado Euphemia. Sobre la naturaleza jurídica de los algoritmos véase A. BOIX PALOP, “Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones”, *Revista de Derecho Público*, núm. 1 (2020), pp. 223 a 270; y una posición distinta en L. ARROYO, “Algoritmos y reglamentos”, *Almacén de Derecho*, 25.02.2020 (disponible en: <https://almacenederecho.org/algoritmos-y-reglamentos/>).

³¹ Sobre la despreocupación de nuestro Derecho en materia de nuevas formas de expresión y de integración de conceptos procedentes de otras ciencias y técnicas véase tempranamente L. PAREJO ALFONSO, “Los grafismos y los conceptos técnicos del planeamiento urbanístico en el Derecho alemán”, *RDU*, núm. 50 (1976), pp. 109 y ss.

³² C. CIERCO SEIRA, “La tramitación del procedimiento administrativo”, en *Lecciones de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2019, p. 272, apunta que la flexibilidad no ha cristalizado en un principio general positivizado del procedimiento, “pero es ya parte de la *communis opinio*”.

³³ F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español*, II, Eunsa, Pamplona, 1988, pp. 178 a 181.

medios electrónicos³⁴ que, por tanto, se ha convertido ya en la forma ordinaria de tramitación y resolución de los procedimientos.

Supuesto todo esto anterior no puede olvidarse, sin embargo, que en nuestro Derecho urbanístico los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, los planes, tienen la consideración de normas reglamentarias y, por tanto, podría aducirse de contrario que nada de lo dicho hasta ahora sobre la participación ciudadana sirve realmente al referirse únicamente a los procedimientos administrativo conducentes a la producción de actos administrativos, no de normas reglamentarias, y, a mayor abundamiento, constituir la ordenación del territorio y el urbanismo una materia competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas donde no es admisible la intervención del legislador estatal.

De hecho, y como se sabe, tal extremo fue planteado y resuelto en la STC 61/1997, de 20 de marzo, resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, y el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional al analizar, en el fundamento jurídico 25.c) de la Sentencia citada, el artículo 113.2 del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, recuerda que el precepto contiene una determinación referida a la información pública (se entiende que a los ciudadanos) y llega a la siguiente importante conclusión:

“En punto a la información pública de los ciudadanos el art. 113.2 T.R.L.S. constituye una reproducción expresa de lo que ya dispone el art. 105. a) C.E., aunque éste no determina en modo alguno cómo ha de satisfacerse tal garantía ni cuál sea la Administración que haya de asegurarla. En todo caso, y ello es lo relevante, el Estado ostenta competencias exclusivas para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18º C.E.), entre las que se incluyen aquellas garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos. Aunque el legislador estatal podría haber dispuesto con carácter general y respecto de toda forma de planeamiento urbanístico la obligatoriedad de la garantía de la información pública al amparo del art. 149.1.18º C.E., y no

³⁴ Como prueba que no exista un régimen distinto de validez o eficacia entre ambos o que el soporte en formato electrónico no tenga tampoco ninguna distinción sustantiva al mantener la tradicional definición de expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos” consistente en “la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita” (artículo 70.2 LPAC). De hecho, y como prueba la definición utilizada de manera ordinaria por la normativa de la Unión Europea la voz «escrito» o «por escrito» incluye la forma electrónica, pues se entiende por tal “cualquier expresión consistente en palabras o cifras que pueda leerse, reproducirse y después comunicarse, incluida la información transmitida y almacenada por medios electrónicos” (artículo 2 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales). Y, en el mismo sentido, el artículo 13 de la LTBG excluye cualquier diferencia al establecer que “entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte”, que obren en poder de alguna Administración pública y hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

en relación con un concreto instrumento (el Plan Director) -cuya misma existencia depende de cada Comunidad Autónoma-, parece claro que la regulación que lleva a cabo el art. 113.2 T.R.L.S. se enmarca en la competencia estatal ex art. 149.1.18º C.E. y es respetuosa con la materia urbanística, cuando no hace sino asegurar la existencia del trámite de información pública”.

Por consiguiente, y en perfecta conexión con todo lo anterior, puede afirmarse que “el Estado ostenta competencias exclusivas para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18º C.E.), entre las que se incluyen aquellas garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos” y, en particular, establecer la obligatoriedad de la garantía de la información pública al amparo del art. 149.1.18 CE.

Ahora bien, y como se ha visto, la STC 61/1997, de 20 de marzo, no pudo detenerse en el tema de su cumplimentación de manera ordinaria y común a través de medios electrónicos. Pasado el tiempo, y con ocasión del enjuiciamiento del artículo 133 de la LPAC, dedicado justamente a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentario, la STC 55/2018, de 24 de mayo, arroja algo de luz sobre esta materia desde la perspectiva del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, y en lo que ahora interesa, el fundamento jurídico séptimo de la citada STC 55/2018, de 24 de marzo, razona de la siguiente manera:

“La STC 91/2017, FJ 6, es la primera que ha enjuiciado la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas. Hasta entonces, este Tribunal había tenido oportunidad de examinar únicamente regulaciones estatales sobre la audiencia y la información pública durante la elaboración de instrumentos normativos concretos: las “disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a consumidores y usuarios” [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7 c)], la planificación ecológica (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13) y el planeamiento urbanístico [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 c)].

De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas las previsiones siguientes: “se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa” (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las administraciones públicas “prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos” (art. 5.2 de la Ley 2/2011).

El artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a

cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.

En consecuencia, la STC 55/2018, de 24 de marzo, declara que el artículo 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la LPAC es contrario al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicable a las Comunidades Autónomas. Hace constar, sin embargo, que la declaración de la invasión competencial no conlleva la nulidad, habida cuenta de que el precepto se aplica en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el proceso.

Admitiendo, pues, que tanto el mandato de sustanciar una consulta pública con carácter previo a la elaboración de un proyecto o anteproyecto de una disposición reglamentaria, así como la posibilidad de prescindir del trámite en el caso de normas presupuestarias u organizativas, son reglas que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas *ex* artículo 149.1.18 CE, la ayuna argumentación del Tribunal Constitucional considera que las demás previsiones del artículo 133 LPAC son contrarias al orden constitucional por descender a cuestiones procedimentales de detalle, esto es, a fijar una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de los trámites de consulta, audiencia e información pública; previsiones que son, en muy breve resumen, las siguientes.

Por de pronto, y en lo que aquí más importa, la tacha de inconstitucionalidad desde la perspectiva competencial afecta a la obligación de que la mencionada consulta previa se realice “a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma” acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Y, asimismo, alcanza al mandato de cumplirse de “forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

Evidentemente, y según lo ya razonado en el presente trabajo, el exceso competencial apreciado por el Tribunal Constitucional en relación con la regulación de la participación en la potestad reglamentaria por parte del legislador estatal no significa, en modo alguno, que la legislación territorial y urbanística en cada caso de referencia pueda desconocer o excluir las reglas de régimen común y básicas previstas tanto en los ya citados artículos 4, 5 y 25 TRLS como en la también muy citada LTBG para el eficaz ejercicio del derecho ciudadano a la información y a la participación a través de las tecnologías de la información³⁵; aspecto este último sobre el que merece la pena hacer alguna breve reflexión antes de terminar.

³⁵ Sobre este extremo véanse L. ARROYO JIMÉNEZ, “Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América; y A. BOIX PALOP, “La participación electrónica como mecanismo para la mejora de la calidad normativa en la elaboración de reglamentos y otras disposiciones tras la reforma administrativa de 2015”, ambos en *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017, pp. 231 y ss. y pp. 259 y ss., respectivamente.

De entrada, y antes de cualquier otra consideración, conviene subrayar que, al margen de los derechos que los interesados puedan ostentar en cualquier tipo de procedimiento administrativo, todas las personas con capacidad de obrar tienen, con carácter general y en sus relaciones con las Administraciones públicas, el derecho a comunicarse con ellas a través de un punto de acceso general electrónico y, en particular, las personas físicas pueden elegir en todo momento si se comunican para el ejercicio de sus derechos a través de medios electrónicos, según ordenan los artículos 13.a) y 14.1 LPAC.

Lo que equivale a decir que la obligada transparencia y participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento con relevancia territorial contenida y regulada bien en las correspondientes leyes y reglamentos de las Comunidades Autónomas, bien en las ordenanzas y en los planes de las entidades locales (conforme ordenan los artículos 70 bis y 70 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), pueden ejercerse por los ciudadanos de manera electrónica.

Es más, y como quiera que en el ámbito de la planificación territorial y urbanística la participación se realiza en muchas ocasiones mediante “entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos” -artículo 4.2.c) TRLS-, ocurre, ciertamente, que en tales casos la participación debe cumplirse mediante el uso de las tecnologías de la información, según ordena el ya citado artículo 14.2 LPAC.

En suma, y ya para concluir esta larga exposición, cabe afirmar que la idea de la garantía de un tratamiento común de los ciudadanos ante el ejercicio del poder público que luce como un objetivo fundamental en los títulos competenciales del artículo 149.1.18 del texto constitucional se encuentra reflejada en la regulación de la participación y la transparencia -en su doble vertiente de publicidad activa y de acceso a la información pública- prevista en las leyes de 1 de octubre de 2015 y en la LTBG, en cuanto instrumentos capitales para la intervención y conocimiento de la actividad de los poderes públicos que corresponde ejercer a los ciudadanos. Y, por tanto, las normas de rango legal o reglamentario sobre planeamiento territorial y urbanístico que incluyan, en su caso, un régimen propio y específico en esta materia deben respetar su regulación básica y común al servicio de la calidad democrática y a la protección efectiva de los derechos inherentes al *status* constitucional del ciudadano.