

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Alguns apunts sobre el tràmit d'informació pública

30-09-2024

1. La nova perspectiva de la informació pública

El tràmit d'informació pública, i també tots els que comporten una comunicació o interacció de l'Administració amb la ciutadania i la resta d'operadors jurídics, han experimentat una transformació molt significativa de l'eficàcia pràctica a conseqüència de la implantació i el desenvolupament dels mitjans informàtics. En una etapa anterior, l'abast real de la pràctica del tràmit es veia limitada a les persones que directament o indirecta tenien accés a les publicacions oficials on s'inserien els anuncis d'informació pública, o que accedien als taulells d'anuncis de les oficines públiques en què s'exhibien els anuncis. L'arribada de les publicacions oficials electròniques i la possibilitat de difondre els enllaços corresponents en altres espais del web han donat una altra perspectiva a aquest tràmit del procediment administratiu, que ara és accessible des de qualsevol lloc i en tot moment simplement si es disposa d'un telèfon mòbil o d'un ordinador amb connexió a internet. És, doncs, un tràmit molt més eficaç quant a la finalitat, perquè la seva difusió va molt més enllà del que en permetien els límits tradicionals.

2. Concepte

La informació pública és un acte d'instrucció del procediment administratiu regulat amb caràcter general a l'article 83 de la Llei 39/2015, que reproduïx amb petits canvis de redacció i una addició el que establia l'anterior article 86 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre. De l'apartat 2 del primer precepte citat resulta que la informació pública és una crida que fa l'administració instructora d'un expedient adreçada a qualsevol persona física o jurídica per examinar-lo íntegrament o només una part, durant un determinat període de temps, i donant la possibilitat a les persones que hi concorrin de presentar-hi al·legacions.

3. Informació pública i audiència de persona interessada

S'ha de distingir el tràmit d'informació pública del tràmit d'audiència de la persona interessada. Com indica el Tribunal Suprem en la Sentència d' [11 de novembre de 1996](#), i en un sentit similar en la Sentència de [21 de desembre de 1990](#), "El trámite de información pública afecta a un grupo

indeterminado de personas e intereses, siendo su finalidad totalmente diversa a la del trámite de audiencia, que afecta a personas e intereses singulares.

4. Finalitat

La finalitat del tràmit d'informació pública és doble. D'una banda, és un instrument per detectar persones interessades no identificades en les fases anteriors del procediment administratiu, com afirma la Sentència del Tribunal Suprem de [24 de febrer de 2015](#): "El sentido del trámite de información es permitir que los interesados hagan llegar a la Administración sus alegaciones al objeto de que puedan ser tenidas en cuenta y, en su caso, obtener respuesta a las mismas [...]." De l'altra, com assenyala la Sentència del Tribunal Suprem de [13 de juny de 1988](#), la informació pública pot oferir dades decisives per a la decisió correcta del procediment administratiu. En la Sentència de [10 d'octubre de 1989](#), citant l'anterior de 24 d'octubre de 1984, el Tribunal Suprem diu del tràmit d'informació pública que "su finalidad no es la de garantizar ningún interés singular, sino la de proporcionar a la Administración un mayor y mejor número de datos que puedan propiciar una decisión más justa y objetiva, mediante una consulta previa, abierta a toda clase de alegaciones y sugerencias".

I a la Sentència de [22 de juny de 2004](#), el Tribunal Suprem afirma que la finalitat del tràmit és "posibilitar un amplio debate social público sobre todas las cuestiones [...] en aras de que las observaciones, sugerencias y alegaciones allí formuladas por todos los que puedan resultar afectados contribuyan a la mejor formación de la voluntad que ha de plasmarse en los sucesivos actos administrativos que han de tomarse en el procedimiento administrativo iniciado para la prestación del servicio en las condiciones que resulten más beneficiosas para el interés general".

5. Quan s'ha de practicar

L'article 52.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, assenyala que el tràmit d'informació pública es duu a terme en dos supòsits:

- a) Si la normativa reguladora dels procediments administratius corresponents ho disposa.
- b) Si l'òrgan competent per a la resolució ho acorda perquè la naturalesa del procediment ho aconsella.

En tots dos casos és funció de l'instructor del procediment promoure el tràmit d'informació pública (art. 50.1.e de la Llei 26/2010), i la norma de procediment administratiu comú -que només es refereix al segon supòsit (art. 83.1)-, indica que correspon acordar un període d'informació pública a l'òrgan a qui correspongui la resolució del procediment.

La jurisprudència considera la informació pública un tràmit essencial en els procediments en què és preceptiva, especialment en els procediments d'aprovació de plans per l'especial incidència que tenen en la vida de la ciutadania (Sentència del Tribunal Suprem de [5 de maig de 2015](#)) i en l'aprovació dels estudis d'impacte ambiental (Sentència del Tribunal Suprem de [10 de juny de 2015](#)). Recordem també les previsions de l'article 18 de la Llei de 16 de desembre de 1954 sobre expropiació forçosa, l'article 12 de la Llei 3/2007, de 4 de juliol, de l'obra pública, i diversos preceptes del text refós de la Llei de carreteres, aprovat pel Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost, que estableixen com a preceptiva la pràctica del tràmit d'informació pública en els procediments que s'hi regulen.

6. Conseqüències de l'omissió del tràmit

Quan la informació pública és preceptiva, l'omissió del tràmit condueix a la invalidesa de l'acte, bé en la modalitat de nul·litat de ple dret, com declara la Sentència del Tribunal Suprem de [15 d'abril de 2013](#), en la qual s'afirma que "Esta misma Sala y Sección ha declarado, entre otras en las

sentencias de 13 de abril de 2011 (recurso 6096/2007), 28 de marzo de 2012 (recurso 1679/2009) y 12 de junio de 2012 (recurso 4179/2009) que, como criterio general, la omisión del trámite de información pública comporta la nulidad del procedimiento expropiatorio, por aplicación del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [...]", o a l'anul·labilitat de l'acte, segons la Sentència del Tribunal Suprem de 13 de juny de 1988, ja citada, segons la qual es decreta "siempre la anulación por su omisión (Sentencias de 9 de febrero, 12, 15 y 28 de marzo de 1988) puesto que la ausencia de una información pública preceptiva, constituye un defecto formal que impide al acto alcanzar su fin [...]".

A l'efecte de determinar si en un determinat cas és preceptiu el tràmit d'informació pública, s'ha de veure si es tracta d'un acte normatiu o no. En el primer cas, el procediment d'elaboració de disposicions generals disposa un tràmit obligatori d'informació pública, mentre que, quan es tracti d'actes administratiu en sentit estricte, no. Ho explica la Sentència d'[11 d'abril de 2024](#), del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, en la qual s'exposa el següent:

"Ciertamente, si se considera que el acuerdo por el que se aprueba la ordenación conjunta participa de la naturaleza de una disposición general y tiene carácter normativo, a su aprobación le será de plena aplicación la exigencia, no sólo del trámite de información pública que reclama la demanda, sino la totalidad de requisitos exigidos en la normativa que regula el procedimiento de aprobación de disposiciones generales [...]. Por el contrario, si se trata de un acto administrativo general, la cuestión debe abordarse desde una perspectiva diferente, en la que cabe considerar el juego del artículo 105 de la CE y de diversos preceptos de rango legal, como los artículos 82 y 83 de la ley 39/2015 [...], o las sectoriales que cita la demanda, pero ya sin el carácter imperativo con el que la observancia del trámite de información pública se establece para la aprobación de las disposiciones generales."

Llevat que sigui exigít per una normativa específica, el tràmit d'informació pública es considera facultatiu. Així ho declara la Sentència del Tribunal Suprem d'[11 de desembre de 2000](#):

"En cuanto a la omisión del trámite de información pública, declara la sentencia que tal trámite no está previsto en la normativa especial que rige esta materia, pero aun aplicando la regla general del artículo 87 LPA, se observa que el mismo dice que 'podrá', articulándose esa publicidad informativa como una facultad y no como una obligación."

En els mateixos termes, la Sentència del Tribunal Suprem d'11 de novembre de 1996, ja citada, afirma que "la jurisprudencia de esta Sala se niega a declarar sistemáticamente la nulidad por omisión de la información pública, salvo cuando viene preceptivamente impuesta por la legislación sectorial aplicable."

No obstant això, cal tenir en compte l'advertiment del Tribunal Superior de Justícia de Madrid en la Sentència d'11 d'abril de 2025, ja citada, en la qual, referint-se a la redacció de l'article 83.1 de la Llei 39/2015, afirma el següent:

"Es cierto que la redacción del precepto parece otorgar carácter facultativo a este trámite. Pero no lo es menos que dicha posibilidad debe ser contemplada en la regulación del procedimiento, de modo que el órgano competente pueda decidir la apertura de ese trámite de información pública, si lo considera oportuno a la vista de la naturaleza y alcance de las medidas propuestas. La solución contraria supone convalidar un procedimiento de aprobación de unos actos que afectan a una multiplicidad de interesados indeterminados, vista la amplitud de supuestos en que se

pueden acordar esas ordenaciones conjuntas: vecinos particulares de la zona afectada, comunidades de propietarios, asociaciones vecinales, hosteleros y sus asociaciones, titulares de otros negocios y asociaciones de comerciantes, asociaciones de defensa del patrimonio cultural y una larga y difícilmente determinable lista de posibles interesados. Ningún trámite de información y audiencia se prevé en el procedimiento, cuando el mismo puede desembocar en la adopción de una porción de medidas intensamente comprometedoras de derechos, en algunos casos fundamentales, relativos al descanso y a la salud, pero también al ejercicio de la libre empresa, a la protección del patrimonio cultural y otros. [...] La omisión de cualquier posibilidad de audiencia en el procedimiento de aprobación de una ordenación que afecta, con una vocación de permanencia, a los derechos e intereses legítimos de una pluralidad de personas indeterminadas, pero que lo hace en algunos casos de forma muy intensa, no satisface las exigencias del artículo 105.c) de la Constitución española [...]."

7. La pràctica del tràmit: la publicació

La pràctica del tràmit es du a terme, segons l'article 83.2 de la Llei 39/2015, mitjançant la publicació d'un anunci al diari oficial corresponent (abans es deia "s'ha d'anunciar al *Butlletí Oficial de l'Estat*, de la comunitat autònoma, o en el de la província respectiva", en una redacció molt estreta que deixava fora altres operadors administratius que també efectuen el tràmit), en el qual s'ha d'indicar el lloc d'exhibició de la documentació, i com a novetat s'afegeix que la documentació "en tot cas ha d'estar a disposició de les persones que el sol·licitin a través de mitjans electrònics a la seu electrònica corresponent [...]."

L'article 52.3 de la Llei 26/2010 va més enllà i indica que "Aquesta consulta es pot fer directament en el lloc indicat per l'anunci, o a distància, per mitjà de la seu electrònica de l'administració corresponent".

La jurisprudència ha aclarit que no hi ha obligació de publicar l'anunci d'informació pública a la premsa (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Canàries de [29 de maig de 2020](#)), llevat que la normativa específica així ho exigeixi, i que el fet que les oficines en les quals es posa a disposició la documentació no siguin accessibles en un determinat moment és una mera irregularitat formal que no invalida el tràmit (Sentència del Tribunal Suprem de [21 de setembre de 2001](#)).

8. La posada a disposició de la documentació

En el tràmit d'informació pública es posa a disposició la integritat de l'expedient, o la part de l'expedient que s'acordi (art. 83.2 de la Llei 39/2015), però, com assenyalava la Sentència del Tribunal Suprem de [3 de desembre de 2003](#), cal que se sotmeti a informació pública un acte en el qual no se sostregui al coneixement general cap dels seus elements essencials.

L'article 52.3 de la Llei 26/2010 adverteix que la possibilitat de consulta de l'expedient no abasta les dades excloses del dret d'accés.

9. Persones destinatàries del tràmit

L'examen de la documentació pot ser exercida per qualsevol persona física o jurídica, independentment de la seva condició de persona interessada. Com indica el Tribunal Suprem en la Sentència de [14 de gener de 2011](#), "Desde un punto de vista subjetivo, el trámite de información pública resulta ser más amplio que el trámite de audiencia, dado que para comparecer y formular

alegaciones en dicho período, no resulta necesario ostentar una legitimación especial, de forma tal que no se precisa ostentar la condición de interesado, sino que pueden formular alegaciones cualquier persona física o jurídica que lo estime conveniente".

10. La compareixença en el tràmit no atorga la condició de persona interessada

El mer fet de comparèixer en el tràmit no atorga per si mateix la condició de persona interessada (article 83.3 de la Llei 39/2015 i article 52.5 de la Llei 26/2010), condició que deriva de trobar-se en alguna de les situacions que descriu l'article 4 de la Llei 39/2015. La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de [21 de febrer de 2024](#) afirma que el compareixent en un tràmit d'informació pública no té, com a tal, més dret que el que les seves al·legacions siguin contestades oportunament, de manera que "No todo compareciente tiene la condición de interesado -como sucede en el caso del compareciente en trámite de información pública-, ni deja de ser interesado todo el que no comparece en las actuaciones o en alguna de ellas".

11. Termini per a la pràctica del tràmit

La llei estableix un termini mínim per a la pràctica del tràmit de vint dies que s'han d'entendre hàbils en aplicació de la regla de l'article 30.2 de la Llei 39/2015, i que és comú per a l'examen de l'expedient i, si escau, per a la presentació d'al·legacions. És un termini no susceptible de reducció perquè comporta indefensió (Sentència del Tribunal Suprem de 22 de juny de 2004, ja citada), ni li són aplicables les previsions sobre ampliació de terminis (Sentència de l'Audiència Nacional de [5 de maig de 2010](#)).

12. Presentació d'al·legacions i la seva resposta

En concordança amb l'establert en el procediment administratiu comú, l'article 52.4 de la Llei 26/2010 disposa que "Mentre estigui obert el termini d'informació pública, qualsevol persona pot formular al·legacions per escrit, per qualsevol mitjà". I la Llei 39/2015, a l'article 83.3, diu que "els qui presentin al·legacions o observacions en aquest tràmit tenen dret a obtenir de l'Administració una resposta raonada, que pot ser comuna per a totes les al·legacions que plantegin qüestions substancialment iguals", exigència que concreta i reforça la Llei 26/2010 a l'article 52.4, quan disposa que "les al·legacions formulades que s'integren en l'expedient administratiu han de ser valorades expressament i singularment per l'instructor i, si escau, per l'òrgan tècnic competent, i poden ser incorporades a la resolució del procediment".

La jurisprudència ha donat una importància destacadíssima a la resposta a les al·legacions que ha de donar l'administració instructora, fins al punt de considerar incursos en nul·litat radical els tràmits en què no s'ha donat compliment a aquesta exigència. La Sentència del Tribunal Suprem de [4 de juliol de 2016](#) (i en el mateix sentit, la Sentència de [4 de març de 2003](#)), proclama el següent:

"En definitiva, como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de fechas 25 de febrero de 2003 (recurso de casación 6876/1999), 16 de febrero de 2009 (recurso de casación 9414/2004) y 15 de marzo de 2012 (recurso de casación 6335/2008), la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de las alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública destinado a posibilitar la participación pública en la elaboración del planeamiento."

Ara bé, els efectes invalidants queden reservats als supòsits en què l'Administració no dona cap resposta a les al·legacions presentades en informació pública, perquè en altres sentències, com en la del Tribunal Suprem de [24 de febrer de 2015](#), amb criteri reiterat a la Sentència d'[1 de desembre de 2022](#), s'afirma que no és necessària una resposta individualitzada a totes les al·legacions presentades:

"No resulta un requisito esencial cuyo incumplimiento lleve necesariamente a la nulidad de una resolución el que la Administración de una respuesta expresa y detallada a todas las alegaciones formuladas en el trámite de información pública. [...] La Administración por su parte, debe justificar su decisión y ha de responder a las alegaciones que considera esenciales, sin que exista una obligación legal específica de dar cumplida respuesta a todas ellas so riesgo de determinar la nulidad del procedimiento; así, puede legítimamente entenderse que las no aludidas quedan rechazadas o que se asume la respuesta de la titular de la instalación. De esta manera, no puede afirmarse con carácter general [...] que la Administración ha de responder en todo caso a las concretas alegaciones formuladas por los que han intervenido en un trámite de alegaciones; o, dicho de otro modo, la resolución que apruebe un proyecto de instalación, como es el caso, habrá sin duda de estar motivada, pero no ha de expresar necesariamente la respuesta a todas las alegaciones formuladas en el trámite de información pública. Y, en cualquier caso, la falta de respuesta a una determinada alegación no sería un vicio invalidante del procedimiento ni puede afirmarse, por principio, que causa indefensión a quien la formuló, quien conoce por la motivación del acto las razones que han llevado a su aprobación y puede en todo caso recurrir contra la misma aduciendo sus propios argumentos de oposición, sin que el silencio a sus concretas alegaciones en el procedimiento administrativo le cause por tanto indefensión. El sentido del trámite de información es permitir que los interesados hagan llegar a la Administración sus alegaciones al objeto de que puedan ser tenidas en cuenta y, en su caso, obtener respuesta a las mismas, pero sin que dicha respuesta expresa se erija en la finalidad esencial del trámite."

13. Repetició del tràmit?

L'acceptació d'al·legacions presentades en el tràmit d'informació pública pot comportar modificacions en la proposta inicial, cosa que suscita la qüestió de si cal sotmetre de nou la proposta a informació pública. Aquesta circumstància es presenta amb una certa assiduitat en els procediments d'aprovació de plans i de projectes constructius. El Tribunal Suprem és restrictiu a l'hora d'acceptar que sigui necessària la repetició de la informació pública en aquests casos, i reserva la resposta afirmativa als supòsits en què hi ha hagut modificacions substancials. La Sentència de [18 de novembre de 2008](#) afirma que "la aceptación de la tesis auspiciada por la recurrente equivaldría a multiplicar de manera casi indefinida los trámites previos a la aprobación final de los proyectos cuando, precisamente por atender alguna de las propuestas o sugerencias hechas en las sucesivas fases del procedimiento, se optase por cualquier variación del trazado inicialmente previsto. Si, como en este caso ocurre, las modificaciones no son sustanciales en el diseño general de la autopista [...] y responden a una de las alternativas posibles que desde un principio fue contemplada, ninguna disposición legal ni reglamentaria obliga a someter una vez más el trazado a nueva información pública ni a otro informe adicional de impacto ambiental".

Respecte a quan s'ha de considerar que una modificació és substancial, la Sentència del Tribunal Suprem de [20 de desembre de 2012](#), referida a normes de planejament urbanístic, declara que es produeix quan no només es modifiquen detalls sinó quan s'altera el model:

"[...] 'modificaciones sustanciales' que imponen una nueva información pública son los cambios que suponen una alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto y no sólo diferente en aspectos puntuales accesorios (sentencia de 8 de mayo de 1996), de tal modo que las modificaciones, por importantes que sean, que no afecten al modelo territorial diseñado tras la aprobación provisional no deben considerarse como sustanciales (sentencia de 2 de diciembre de 1996) [...]."

14. Efectes de la incompareixença en el tràmit de les persones interessades

Per concloure, cal fer esment a l'apartat 3 de l'article 83 que estableix que "La incompareixença en aquest tràmit no impedeix als interessats d'interposar els recursos procedents contra la resolució definitiva del procediment".

En coherència amb la regla comentada anteriorment conformement a la qual la compareixença en el tràmit d'informació pública per si mateixa no atorga la condició de persona interessada, el legislador ha volgut tancar les portes a una eventual pretensió per part de l'Administració de considerar l'acte com a consentit per les persones interessades que no manifestin la seva oposició a l'acte objecte del procediment mitjançant la presentació d'al·legacions en el tràmit.



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia