

EL TRAMITE DE LAS INFORMACIONES PUBLICAS

Por AURELIO ALONSO-CORTES CONCEJO

Sumario: 1. Necesidad de una regulación unitaria de las informaciones públicas.—2. Informaciones públicas e información administrativa.—3. Naturaleza de las informaciones públicas: su carácter de audiencia colectiva.—4. El trámite de informes y las informaciones públicas.—5. Fines primordiales y accesorios de las informaciones públicas.—6. La resolución de las informaciones públicas.—7. Otras modalidades de terminación de las informaciones: las manifestaciones tácitas de voluntad.—8. La publicidad de las informaciones. 9. La estadística de las informaciones públicas.

1. Necesidad de una regulación unitaria de las informaciones públicas

LA garantía que la norma persigue no se alcanza cuando por su excesiva dispersión tan sólo es conocida de una minoría. El hecho de que la colectividad ignore las disposiciones relativas a una materia no la excusa de su cumplimiento, según el principio sentado por el artículo 2.º del Código civil, pero dificulta la realización de los fines del Estado. Planteado el problema de la ignorancia del derecho en términos de eficacia se estiman insuficientes en muchos casos los requisitos formales de publicación de las leyes y disposiciones para un conocimiento cierto de las mismas. De singular trascen-

dencia para la divulgación de las instituciones jurídicas es su unitaria y sencilla regulación. De ella se encuentra necesitado el trámite de las informaciones públicas.

Las leyes y disposiciones de aplicación general ordenan en forma dispersa y desigual dicho trámite de modo que puede hablarse, más que de una, de múltiples informaciones públicas. Esta fecundidad normativa dificulta que los administrados conozcan por anticipado cuándo se dan las circunstancias precisas para la apertura de un período de información en una materia que les afecta o las particularidades que han de rodearle.

No debería estimarse debidamente cumplido el trámite de información pública cuando el anuncio de su apertura se realiza por sistemas, de ordinario, ignorados por el administrado, ya que las consecuencias jurídicas del acto que la provoca le alcanzarán inevitablemente. De hecho ocurre que la publicación de las informaciones en los periódicos oficiales y tabloneros de edictos, que son de conocimiento restringido, no pueden compensar la habitual ignorancia de la norma que impone el trámite de información. Esta circunstancia debe aconsejar no sólo que la publicidad de las informaciones no se circunscriba a los medios tradicionales, utilizando además los eficaces medios modernos de comunicación colectiva, sino, sobre todo, la necesidad de llevar a cabo una regulación unitaria de dichas informaciones.

Es preciso inducir por el camino de la investigación jurídica, en atención a la naturaleza y posibles fines de las informaciones públicas, los supuestos que presentes en una actividad administrativa provoquen su sumisión a información y determinen el carácter preceptivo o facultativo de la apertura del período informativo. Asimismo es necesario disponer un procedimiento único para su realización en el que se uniforme una serie de aspectos, alguno de los cuales, por su interés, se abordarán en este estudio.

Característica propia de las informaciones públicas son los efectos positivos del silencio de los afectados, que es la manifestación de voluntad más frecuente en ellas. La ausencia de reclamaciones constituye frecuentemente asentimiento al acto administrativo que provoca la información. Esta característica obliga más a la Administración a depurar sus canales de publicación para que el trámite de información llegue a todos los posibles interesados, y la falta de una manifestación expresa de voluntad se deba a un auténtico asentimiento y no a una deficiente puesta en conocimiento.

La atomización de las informaciones públicas en múltiples disposiciones se advierte en los siguientes hechos:

a) No existe un criterio determinado acerca de los fines y procedimientos de las aludidas informaciones.

b) La denominación no es uniforme, lo que obsta a una certera identificación de la institución. Unas veces se la denomina período de información, otras, de publicidad, y en múltiples ocasiones se llama anuncio a lo que en realidad es información pública, confundiendo con el fin lo que es un medio o instrumento.

c) Los plazos son de distinta duración, sin razones que abonen tales diferencias, lo que origina que el administrado pierda, por una causa meramente adjetiva, la oportunidad de personarse en la información. En ocasiones se distingue entre plazo para anunciar la apertura del período de información y el necesario para presentar alegaciones y reclamaciones; otras veces se concede plazo para la resolución de las mismas, o se abre un plazo único para todos los apuntados momentos sin distinción entre ellos. Y, en fin, en algunas informaciones no se fija ningún término para las distintas actuaciones (1).

La regulación unitaria que se propone podría realizarse a nivel de ley, reestructurando y dando un mayor alcance al artículo 87 LPA (ley de Procedimiento administrativo), norma que tendría su desarrollo a grandes líneas en un reglamento único que ordenara los particulares comunes a todas las informaciones, sin perjuicio de la peculiar regulación en disposiciones específicas para atender a la especialidad de la materia que conllevara una determinada información.

La unificación del procedimiento de las informaciones públicas debe ser una consecuencia más de la unidad pretendida por la LPA. Recuérdese que el propio preámbulo de esta ley afirma que «todo ordenamiento jurídico sano tiende siempre a la unidad. La proliferación de disposiciones y la heterogeneidad de procedimientos son claros indicios de imperfección normativa».

Una regulación unitaria implicaría, de inmediato, las siguientes deseables consecuencias:

a) La certeza y mejor conocimiento del derecho a aplicar en materia de informaciones.

b) La efectiva publicidad *ex ante* de las mismas y, por consiguiente, una mayor eficacia en orden a alcanzar los fines a que tienden.

(1) Ello acontece en las informaciones practicadas en el expediente para la concesión por el gobernador civil de autorización para la extracción de agua por los ribereños en ríos navegables, previstas en el artículo 184 de la ley de Aguas.

c) Una más completa regulación de la institución, evitando lagunas en el ordenamiento.

d) La posibilidad de realizar a través de órganos unitarios la necesaria estadística para la mejor ordenación de estos periodos.

Por razones de brevedad es preciso acotar este trabajo a las informaciones públicas previas a las resoluciones administrativas, bien distintas de las llevadas a cabo en el procedimiento para la elaboración de disposiciones de aplicación general, con sus propias particularidades que hacen inaplicables, en general, las observaciones aquí recogidas. Por otra parte, la naturaleza de las informaciones practicadas en la elaboración de disposiciones no coincide plenamente con la de las previas a una resolución administrativa, ya que constituyen un medio de auscultación de la opinión pública, de índole esencialmente política, mientras estas últimas tienen idéntico carácter a la audiencia al interesado en un procedimiento administrativo. Además, aunque el artículo 130.5. LPA nada diga, las informaciones llevadas a cabo en la elaboración de disposiciones generales carecen de un procedimiento jurídico determinado, ya que su misma naturaleza aconseja practicarlas mediante sistemas de tipo informal como los de encuesta, sondeo, comisiones mixtas, etc., dentro de cuya problemática debe analizarse dicha figura de información.

2. Informaciones públicas e información administrativa

A los fines de fijar la naturaleza de las informaciones públicas es preciso establecer previamente las coincidencias y diferencias entre ellas y figuras semejantes y, especialmente, las existentes con su homónima la información administrativa.

El trámite de las informaciones públicas coincide con la información administrativa en perseguir el mismo fin de hacer conocidos y públicos los actos de la Administración, pero dentro de este mismo objetivo se produce una primera diferenciación, ya que mientras las informaciones públicas producen una información recíproca tanto de la Administración como del administrado, es decir, una información que «se da» y «se recibe», la información administrativa es, de suyo, unilateral, una información que «se da» por la Administración.

Por otra parte, la información pública es de ordinario un trámite facultativo. La información administrativa es, en cambio, un

auténtico derecho del administrado (2); es, cuando menos, una obligación de la Administración impuesta por el artículo 33 LPA, en el que se afirma: «en todo departamento ministerial... de carácter civil se informará al público...»; asimismo el artículo 62 LPA establece el derecho de los interesados en un expediente administrativo a conocer, en cualquier momento, su estado de tramitación.

Si el derecho a la información administrativa se consuma en su mismo ejercicio, puramente facultativo (3), y no origina efectos jurídicos ni expectativas de derecho en favor de nadie ni ofrece vinculaciones en el procedimiento (4), la información pública, aparte de originar posibles y sustantivos efectos jurídicos, como audiencia que es constituye una auténtica «carga procesal» en cuanto incluso la ausencia o distinta postura jurídica en las mismas del interesado puede acarrearle variadas consecuencias.

Y, en fin, frente a la unidad y sumariedad del procedimiento ante las oficinas de información contrasta la extraordinaria variedad y prolijidad de los procedimientos especiales en materia de informaciones públicas, puesto que el previsto con carácter general por el artículo 87 LPA sólo es de aplicación a las informaciones practicadas facultativamente por la Administración y no a las preceptivas impuestas por normas especiales.

3. Naturaleza de las informaciones públicas: su carácter de audiencia colectiva

Entre el trámite de información pública y el de audiencia previsto en el artículo 91 LPA se da una sustancial equivalencia al permitir ambos al administrado, previo conocimiento de los supuestos

(2) Son múltiples las leyes que reconocen dicho derecho en materia de registros, urbanismo, etc. Así la ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, en su artículo 43, afirma que «todo administrado tendrá derecho a que el ayuntamiento le informe por escrito, en el plazo de un mes a contar de la solicitud, del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector». Sin embargo, no se crea que la información administrativa es un mero derecho del administrado; puede tener una excepcional vertiente de obligación cuando como tal viene prevista en las leyes (véase el artículo 27 LPA, y los artículos 54 de la ley de Hidrocarburos, de 20 de diciembre de 1958, y 276 del reglamento de Montes, de 22 de febrero de 1962).

(3) A tenor del artículo 43 de la aludida ley del Suelo, los planes «serán públicos y cualquier persona podrá en todo momento consultarles e informarse de los mismos en el ayuntamiento del término a que se refieran».

(4) Ver la norma tercera, apartado segundo de la Orden de 22 de octubre de 1958, reguladora del funcionamiento de las Oficinas de Información.

que le afectan, presentar sus alegaciones. Se diferencian tanto en el tiempo en que se producen—el de información en cualquier momento de la formación del expediente y el de audiencia una vez «instruidos los expedientes e inmediatamente antes de redactar la propuesta»—como en el destinatario que en la primera se encuentra indeterminado dentro de una colectividad y en la segunda diferenciado bajo la concreción legal de «interesado». Accesoriamente los posibles fines secundarios de las informaciones públicas pueden producir otros puntos de diferencia que, por su carácter eventual, no se tratan en el epígrafe presente, sino en el 5 de este estudio.

Lo anterior aparece claro si se comparan algunas disposiciones. La audiencia prevista en el artículo 170 de la Ley del Suelo se ordena a recoger las alegaciones ante el ayuntamiento del propietario y moradores del inmueble cuya demolición se ha acordado, perfecta determinación de los sujetos que no se produce—citando un ejemplo de la misma disposición—en la elaboración de planes de urbanismo, los cuales, por afectar a una colectividad de sujetos en los que no es posible, en principio, determinar interesados, se someten a información pública (artículos 32 y 34 de la propia Ley).

Es este interés colectivo e indeterminado el que origina la necesidad de convocar informaciones con anterioridad a cualquier concesión de aprovechamiento de aguas públicas. La ley de Aguas, en su artículo 250, se refiere a la exigencia de audiencia o información según que el sujeto afectado sea o no conocido: «Para el otorgamiento de los aprovechamientos que son objeto de esta Ley es requisito indispensable... *la audiencia* de la persona a cuyo derecho puede afectar la concesión *si fuere conocida*, o la *publicidad* del proyecto y de las resoluciones que acerca de él dicte la Administración cuando aquélla *fuere desconocida o afecte a intereses colectivos*.» Dicha publicidad se logra, según permite concluir el artículo 46.3. LPA, por medio de las informaciones públicas (5). La propia ley de Procedimiento administrativo vigente—artículo 46.2 LPA—ha reparado en la necesidad de una especial publicación de los actos administrativos que afectan a una colectividad al disponer que: «Los actos administrativos que tengan por destinatario a una pluralidad indeterminada de sujetos, y aquellos para los que no fuere exigible la notificación personal, no producirán efectos respecto a los mismos en tanto no sean publicados legalmente.»

(5) Según dicho texto: «la publicación se efectuará una vez terminado el procedimiento y será independiente de la que se hubiere efectuado con anterioridad a los fines de información pública».

En la misma línea se encuentra la real orden de 5 de junio de 1883 reguladora de la tramitación de expedientes de alumbramiento de aguas subterráneas, aún vigente, al afirmar en su preámbulo que «para la debida unidad y mejor aprovechamiento de las aguas... deben llevarse al expediente, con especial audiencia, las observaciones de los centros respectivos y las de los pueblos interesados...»

Todo ello permite sostener la identidad de naturaleza de audiencia e información pública, y establecer la diferencia entre ambas en la condición conocida o no del sujeto y en el carácter individual o colectivo de los intereses afectados.

Esta teoría viene confirmada en la práctica normativa por aquellas disposiciones que, como en la real orden de 14 de junio de 1883, establecen acumulativamente los trámites de audiencia e información en un mismo procedimiento cuando existan sujetos afectados, unos determinados y otros indiferenciados. Dicha orden prevé, de un lado, una información pública con el anuncio en el *Boletín Oficial del Estado* de la petición de alumbramiento de aguas, la apertura de un plazo para presentar reclamaciones con puesta de manifiesto de los proyectos, y de otro, la comunicación directa del expediente a las personas y corporaciones a quienes afecta la petición cuando por las indicaciones del proyecto sea posible conocerlas (6).

La equivalencia de naturaleza jurídica entre audiencia e información pública ha sido puesta de relieve repetidas veces por el Tribunal Supremo. Dicho tribunal ha declarado respecto a una concesión de aprovechamiento de aguas que el trámite de audiencia de los afectados por la inscripción de la misma puede suplirse mediante la información pública prevista en el artículo 3.º del real decreto-ley de 7 de enero de 1927 (sentencia de 31 de marzo de 1962). Asimismo puede considerarse como doctrina general que el trámite de audiencia previsto en la ley de Procedimiento ha de ceder ante la ordenación especial de los procedimientos referentes a los aprovechamientos en los que se procura la intervención de los interesa-

(6) Se trata de una solución equivalente a la prevista por el artículo 26 LPA; sin embargo, a diferencia de la incorporación al procedimiento de los interesados que resulten conocidos que este artículo dispone, en la real orden citada tan sólo el oponente de las provincias inferiores tiene derecho a reclamar el conocimiento del proyecto, excepción ésta impuesta por la propia naturaleza de los aprovechamientos de aguas y que, sin duda, confirma la regla de equiparación de información a audiencias que se advierte en este trabajo. Ver en el mismo sentido el artículo 32 de la llamada ley del Suelo de 12 de marzo de 1956.

dos a través del trámite de información pública, en el que pueden formular reclamaciones quienes se crean perjudicados por las concesiones (sentencia de 2 de febrero de 1962).

La sustancial equivalencia apuntada permite afirmar que debería imponerse como obligatoria la práctica de la información pública cuando se aprecie o sea notoria la existencia de administrados posibles afectados que estén indeterminados, del mismo modo que el trámite de audiencia es obligatorio respecto a los interesados conocidos (7).

Los recursos que se conceden a los interesados para hacer efectiva la causa de nulidad que acarrea la falta de audiencia no pueden siquiera estimarse suficiente garantía a falta de una expresa regulación de la similitud entre audiencia e información pública. Pero es que, además, dichos recursos deben tenerse por insuficientes en el caso de las informaciones públicas, porque aparte de su difícil aplicación a las mismas conforme a la legislación actual, el administrado cede con frecuencia en su derecho ante el hecho consumado. Por otra parte, las informaciones persiguen un fin de recíproca colaboración en la confección de determinados actos administrativos, muy estimable en los momentos previos y configurantes de éstos, que se perderá de no imponerse como obligatoria la práctica de la información pública en los casos en que se producen los supuestos necesarios para ello.

El actual sistema seguido por nuestro derecho de considerar preceptivas las informaciones cuando vienen impuestas por normas especiales, y dejar al criterio de la Administración la apertura de informaciones, si la naturaleza del acto lo requiere «o afecta a sectores profesionales, económicos y sociales organizados corporativamente», aparte de las consecuencias de incertidumbre en el derecho a aplicar en la materia, y de un infundado temor hacia las informaciones, implica en muchos casos una falta de audiencia a los interesados en contra del sentido general del derecho español y, en especial, del espíritu de la propia ley de Procedimiento administrativo.

(7) A tenor del artículo 91 LPA: «Instruidos los expedientes e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que ... aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.»

4. El trámite de informes y las informaciones públicas

La LPA recoge en la rúbrica de la sección 2.^a del capítulo III de su título IV —«Informes»— tanto los de esta naturaleza procedentes de órganos públicos como las informaciones públicas, sistematización que se muestra viciosa por cuanto nada en común tienen unos y otras:

- Los informes son prestados por órganos públicos servidos por funcionarios, al tiempo que las informaciones proceden de personas no incorporadas a la Administración y pertenecientes, en general, a sectores profesionales, económicos o sociales (artículos 86.3 y 87.1 LPA).
- Los informes consisten en afirmaciones de conocimiento, de ordinario especializados, prestados por técnicos—la LPA los denomina «dictámenes» en su artículo 84.2—, semejantes a auténticas pericias y asimilables a pruebas objetivas aportadas por la Administración, mientras que las informaciones públicas aportan alegaciones de los interesados y, como tales, subjetivadas (8).

La concesión de vista de lo actuado y la posibilidad de aducir alegaciones confiere a la información verdadero carácter de audiencia, por lo que una correcta sistemática debería recogerla dentro de la sección 4.^a del mismo capítulo y título de la LPA y no dentro del trámite de informes, como ocurre en la actualidad.

5. Fines primordiales y accesorios de las informaciones públicas

Las informaciones públicas tienen como fin fundamental poner en conocimiento de los posibles interesados la existencia de un procedimiento administrativo cuya resolución puede, en alguna forma, afectarles. En todos los casos, como ya se ha dicho, la apertura del período de información supone una posibilidad de audiencia.

(8) Con todo es posible la intervención en las informaciones de terceras personas sin interés o afectación por mero afán de colaborar con la Administración.

Accesoriamente pueden pretenderse otros fines, como la delimitación de los interesados y la consiguiente comunicación a ellos del expediente y la provocación o promoción de concurrencia o competencia. En cualquier caso, las informaciones públicas siempre suponen, aunque no pueda considerarse como su fin primordial, una recíproca información tanto de la Administración como de los administrados, constituyendo un eficaz instrumento de relaciones públicas.

Desde el punto de vista de su finalidad principal, las informaciones públicas son el medio para que no queden desconocidos los múltiples e insospechados intereses de los administrados afectados por el acto administrativo que se pretende, y que no pueden ser, en principio, delimitados a través de una concreta y conocida relación jurídica. Si, por el contrario, son conocidos, lo que procede es la «vista» del expediente y la citación personal para el trámite de audiencia como acontece en el expediente de refundición de los dominios del suelo y vuelo regulado por el artículo 14 del vigente reglamento de Montes (9).

Cuando se presume la existencia de posibles intereses no conocidos debería proceder en forma preceptiva la apertura de un período de información pública, sin que sea suficiente la actual modalidad facultativa prevista por el artículo 87 LPA.

De ordinario la información pública origina una delimitación de los interesados, circunstancia que puede aprovecharse para tenerles por parte en el procedimiento cuando así interese. Se ha dicho ya que las informaciones públicas están dirigidas a un sujeto colectivo indeterminado. La realización de las mismas puede provocar que entre la masa de administrados se desprendan determinados sujetos que se consideren afectados por el acto administrativo al que la información se refiere, y así se produzca la diferenciación que puede ser aprovechada para el fin expuesto de delimitación. Lo anterior queda evidenciado en el artículo 20 de la ley de Expropiación forzosa: «a la vista de las alegaciones practicadas por quienes comparezcan en la información pública, el gobernador resolverá..., designando nominalmente a los interesados con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites».

Otro posible fin de algunas informaciones es el de promover concurrencias, como ocurre en los expedientes para la concesión de aguas públicas, en los que la petición de la concesión y datos del proyecto de su aprovechamiento se publican en el *Boletín Oficial*

(9) Lo mismo puede decirse del artículo 48 del reglamento aludido.

del Estado a fin de suscitar la presentación de «proyectos en competencia» con el de la solicitud. Ordinariamente éstas informaciones son previas, puesto que el conjunto de los proyectos presentados en el periodo de la misma son sometidos a una nueva información de tipo normal en la que lo que se pretende es oír a los posibles afectados (véanse los artículos 11 y 16 del real Decreto-ley de 7 de enero de 1927).

En ningún caso, tales informaciones promovedoras de concurrencia pueden indentificarse con los sistemas objetivos de adjudicación, como la subasta, concurso o contratación directa, en cuanto que en ellas no se produce una resolución, sino tan solo se opera una delimitación de interesados y la resolución se muestra como término del procedimiento total en que la información dicha está incardinada (10). El propio decreto-ley citado realiza la distinción entre dicho procedimiento y el de subasta al facultar al ministro de Obras Públicas, en su artículo 22, para disponer que la concesión de los aprovechamientos se verifique en subasta pública cuando lo estime conveniente a los intereses generales (11).

Las informaciones públicas son de aplicación a las distintas modalidades de la actividad administrativa, especialmente en aquellas en que se actúa conforme a poderes reglados. En definitiva son motivadas por la presunta existencia no sólo de unos derechos subjetivos, sino incluso de unos intereses afectados. Por ello, las informaciones pueden considerarse como trámite típico de aquella manifestación de la actividad de policía—actividad reglada—, que es la autorización en cuyo otorgamiento si bien no pueden lesionarse derechos subjetivos porque lo impiden las normas (12), si, en cambio,

(10) En el caso de la concesión de permisos de investigación de hidrocarburos, la solicitud de la concesión es publicada en el *BOE* para que «en el plazo de treinta días puedan presentarse otras propuestas en competencia, y los que se creyeron con mejor derecho puedan formular oposiciones». La oposición se tramita por el Ministerio de Industria y la resolución corresponde al Consejo de Ministros mediante decreto (artículos 21 a 23 de la ley de 26 de diciembre de 1958).

(11) Ejemplo de la diferencia apuntada lo ofrecen los artículos 62 y 63 de la ley general de Obras Públicas: «Cuando se presente más de una petición para una misma obra, será preferida la que mayores ventajas ofrezca a los intereses públicos. Para apreciar estas ventajas, el Ministerio de Fomento—Obras Públicas—o las corporaciones a la que en su caso corresponda hacer la concesión procederán a hacer las informaciones que prevengan los reglamentos.» «Si de las informaciones a que se refiere el artículo anterior resultaren iguales en circunstancias las propuestas hechas, la concesión se hará mediante subasta pública.»

(12) Según el artículo 12 del reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, «Las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el dere-

pueden afectarse meros intereses a cuyos titulares imperfectamente conocidos debe concederse la oportunidad de audiencia en que la información consiste. Así, la circulación en los embalses de embarcaciones privadas que no sean de la propiedad de los propietarios o concesionarios de los mismos, debe ser autorizada por el Servicio Hidráulico, previa información pública en el expediente instruido al efecto (artículo 16 del reglamento de Policía de Aguas).

6. La resolución de las informaciones públicas

6.1. SU CARÁCTER Y FORMA

De ordinario las informaciones públicas terminan por resolución, especialmente en los casos en que se formulan reclamaciones o presentan oposición. Pero la resolución dicha a falta de una regulación unitaria no viene impuesta con carácter uniforme en nuestro derecho. En él se llega a la resolución, unas veces al fin de un procedimiento incidental dentro del expediente principal en el que la información está inmersa; otras, omitiendo todo sistema de resolución, y olvidando las más de las veces que las informaciones originadoras de oposición o reclamación han de ser obligatoria y específicamente resueltas, salvo en los casos en que una ley dispense de esta obligación.

Para no quebrantar el principio de la obligación de resolver las instancias de los administrados, recogido en el artículo 70 LPA, debe imponerse con carácter general la de resolver las informaciones cuando existan reclamaciones u oposición, habida cuenta que la formulación de las mismas es una manifestación del que he llamado en anterior estudio «derecho de instancia» del administrado, que conlleva la obligación de resolver por parte de la Administración (véase «Hacia un concepto del Derecho de petición», en *DA* núm. 86, página 57).

La resolución ha de ser fundada cuando por ella se limiten derechos subjetivos o una disposición legal así lo imponga. A tal efecto basta el imperativo del artículo 43 LPA, sin que sea oportuno ni preciso imponer la motivación en todas las informaciones, por ser

cho de propiedad y sin perjuicio del de tercero». En la misma línea se encuentran, entre otros, los artículos 410 del Código civil y el 150 de la ley de Aguas.

muy frecuente que las resoluciones que en ellas recaigan afecten tan sólo a meros intereses.

Del requisito de publicidad se hablará más adelante.

6.2. AUTORIDAD RESOLUTORA

No es posible establecer con carácter general la autoridad a la que corresponde resolver la información. Dependerá en cada caso del ámbito central o periférico e incluso local de dicho trámite. Sin embargo, sería conveniente regular las atribuciones que con carácter general pueden corresponder en la materia a los gobernadores civiles, y los criterios de delegación a observar en su caso. Asimismo puede normarse la intervención en las mismas de los alcaldes de los ayuntamientos a que afecten, actuación ordinariamente de carácter auxiliar. Podría también concretarse las responsabilidades en que una y otra autoridad pueden incurrir con motivo de las informaciones (13).

7. Otras modalidades de terminación de las informaciones: las manifestaciones tácitas de voluntad

A la hora de la regulación general que se postula ha de distinguirse dentro de las posibles formas de terminación de las informaciones, frente a la resolución expresa cuando se han formulado oposiciones o reclamación, la firmeza automática del acto administrativo originador de la información por silencio de los administrados posibles interesados.

Dicha actitud constituye en tales casos una auténtica declaración de voluntad con los consiguientes efectos jurídicos; es una forma genérica de manifestación de voluntad de carácter tácito, más cercana a la caducidad de derechos que a las figuras del desistimiento y renuncia que implican una declaración expresa de voluntad.

(13) En la normativa vigente de los alcaldes suelen cooperar poniendo la información en conocimiento del público de su término municipal. Frecuentemente han de dar cuenta del resultado de la información certificando la publicación del anuncio en su ayuntamiento y remitiendo las reclamaciones presentadas. Responden de estas obligaciones ante los gobernadores en los términos de la ley de Régimen local (véase RDL de 7 de enero de 1927: artículos 3.º y 16).

El silencio de los interesados en las informaciones posibilita ordinariamente a la Administración para impulsar el procedimiento hacia los trámites subsiguientes. En ocasiones origina, además, la elevación del proyecto a definitivo o con la consiguiente firmeza (14).

8. La publicidad de las informaciones

Las informaciones públicas son, en sí mismas, un medio de publicidad; pero, además, necesitan de ella para alcanzar efectivamente los fines que pretenden. Con razón podría hablarse en este caso de una necesaria información de la información.

Uno de los medios de publicidad, aunque no único, es la publicación (15), que suele denominarse «legal» en cuanto viene impuesta por la norma como requisito mínimo de publicidad y que constituye, por supuesto, condición de eficacia. Dentro de dicha publicación hay que distinguir entre la previa y la que se realiza sobre los resultados de la información.

Una y otra se caracterizan por su trascendencia formal, ya que al tiempo que su omisión puede originar «indefensión de los interesados» constituyen «requisito formal indispensable para alcanzar su fin». Parece que la ausencia de dicha publicación, al menos de la anterior o previa a la información pública, ha de suponer un defecto de forma de los que acarrearán la anulabilidad del acto administrativo que la motiva.

Al tener en general las informaciones como destinatarios «una pluralidad indeterminada de sujetos» y no ser susceptibles de «publicación personal», sólo producen efectos cuando sean publicadas legalmente.

Ahora bien, si dicha anulabilidad se desprende del contenido de los artículos 46 y 48 LPA, no estaría de más que las normas de aplicación general relativas a las informaciones la impusieran expresamente como consecuencia ineludible, disponiendo al mismo tiempo

(14) Artículo 64 del reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957.

(15) La publicidad de los actos administrativos no sólo se consigue por la publicación de los mismos en la forma dispuesta por las normas—publicación legal—, sino sobre todo por los más diversos sistemas de información administrativa y relaciones públicas, publicación normalmente mucho más eficaz que la legal y que se produce a través de instrumentos de tipo informal, como la prensa, radio, televisión, cine, folletos, carteles, etc.

los efectos que dicha anulabilidad traerá consigo respecto a los actos subsiguientes del procedimiento que, en cuanto sean consecuencia de la información, han de estar sometidos a la misma vicisitud de ineficacia, siguiendo la regla establecida por el artículo 50.1 LPA.

8.1. SU PUBLICIDAD PREVIA

La trascendencia de poner en conocimiento de los administrados que una información va a realizarse reside tanto en la necesidad de que se cumplan los fines que ésta persigue y, en especial, el de audiencia como en el valor positivo del silencio de los interesados en la información pública. Además, la ausencia de reclamaciones de los administrados en la información suele provocar la firmeza de dicho acto administrativo y, por consiguiente, la imposibilidad de recurrir contra él (16). De ahí que haya de insistirse en la necesidad de una declaración legal y expresa de que la publicación previa de las informaciones constituye requisito indispensable de eficacia jurídica.

Hay que regular con carácter general un sistema mínimo de publicidad previa de las informaciones. Para las informaciones de ámbito nacional constituye posible modelo de publicación legal el recogido en el artículo 18 de la ley de Expropiación forzosa (17); es decir, publicación de la misma en el *Boletín Oficial del Estado*, en el de la provincia respectiva y en uno de los diarios de mayor circulación en la misma, comunicándose además a los ayuntamientos de los términos interesados para su anuncio en los tabloneros de edictos.

Fuera de este sistema mínimo y legal, las disposiciones reglamentarias podrían regular, según la trascendencia del asunto, la publicidad de la información por medio de los instrumentos de comunicación colectiva de mayor difusión.

8.2. LA PUBLICIDAD DE LOS RESULTADOS

Por su misma naturaleza, fin y alcance colectivo parece necesario que los resultados de las informaciones sean publicados. Al afectar dichos resultados a posibles interesados la publicación les posibilitará el ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales contra el acto que tuvo su origen en la información.

(16) Véase nota 14.

(17) Dicho artículo viene desarrollado por el artículo 17 del reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957.

Pero si no bastaran estas razones jurídicas, consideraciones de eficacia material de toda actuación administrativa aconsejan la divulgación de los resultados, que si es importante de ordinario, más lo es en los casos en que se aporta en alguna forma la colaboración del administrado, como ocurre en las informaciones públicas.

Recogiendo dicha necesidad las reales órdenes de 5 y 15 de junio ya citadas imponen en forma preceptiva la publicación del acto de concesión de aguas públicas en el *Boletín Oficial del Estado* y la comunicación del mismo a los gobernadores para su inserción en el de la provincia correspondiente y para su traslado a los peticionarios y opositores, a fin de que éstos puedan ejercitar los recursos que las leyes les conceden (norma 2.^a, regla 9.^a y artículos 24 y 25, respectivamente, de las órdenes aludidas).

La publicación de los resultados de las informaciones debe estimarse en la actualidad y con carácter general trámite obligado impuesto por el artículo 46 LPA: «Los actos administrativos que tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos no producirán efectos respecto a los mismos en tanto no sean publicados legalmente. La publicación se efectuará una vez terminado el procedimiento y será *independiente de la que se hubiera efectuado con anterioridad* a los fines de información pública.»

La publicación que se postula podría hacerse en forma directa a todos los personados en la información, completándola con la notificación por anuncios en el *Boletín Oficial* correspondiente y en el ayuntamiento respecto a aquellos interesados que se presume existen o cuyo domicilio se ignore (artículo 80.3 LPA). Este doble tipo de publicación personal y por edictos es cabalmente la recogida por múltiples disposiciones relativas a información (18).

9. La estadística de las informaciones públicas

Parece innecesario fundamentar la importancia de contar con una estadística en materia de informaciones públicas.

Los actuales defectos de las informaciones públicas quedarían puestos de manifiesto con la mera observación de conjunto de los datos que una estadística pudiera aportar y permitiría establecer un eficaz control sobre un aspecto en que prima tanto el interés público, como es el de las informaciones.

(18). Ver la ley de Montes: artículo 14.

Los datos para la confección de la estadística referida podrían ser remitidos por las autoridades a cuyo cargo tuviera el desarrollo de la información a dos tipos de órganos. En primer lugar, a las secretarías generales técnicas de los departamentos a los que afectara la materia sobre la que opere la información. Según la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado a dicho órgano corresponde «dirigir y facilitar la formación de las estadísticas acerca de las materias de la competencia del departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística» (19). Por otra parte, y a efectos de centralización, dichos datos deberían ser remitidos al Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento administrativo, que tiene como una de sus misiones «velar por la observancia de las normas de procedimiento» (20).

Y, en fin, sería además conveniente que, por conocer las circunstancias prácticas de aplicación, los órganos que practican informaciones remitieran, juntamente con los datos anteriores de tipo numérico, un informe con propuesta de las medidas a adoptar con carácter general o particular para conseguir una mayor eficacia.

(19) Artículo 19.6 de la ley del Régimen Jurídico.

(20) Decreto de 19 de enero de 1961 : artículo 1.º

