

2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ SALINAS

CITACION A LOS PROPIETARIOS EN LA TRAMITACION DE PLANES DE URBANISMO. PUBLICACION DE ANUNCIOS EXISTENCIA DE PROPIETARIOS. PROPIEDAD PUBLICA. ALCANCE PROCEDIMENTAL Y PROCESAL DE LA NO CITACION (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 31 DE OCTUBRE DE 1979).

I. ANTECEDENTES

1. Don Luis se propone urbanizar una de sus fincas, el «Prado de las Heras», en Segovia, y para ello redacta un Plan Parcial (aunque él lo llame especial).

2. Presenta su plan al Ayuntamiento de Segovia, que lo tramita aprobándolo provisionalmente y elevándolo al Ministro de la Vivienda para su aprobación definitiva.

3. El Ministro deniega la aprobación por falta de citación a los propietarios en la tramitación y por ser el terreno rústico y los viales inadecuados.

4. Don Luis recurre contra esta denegación, siendo contestado su recurso de reposición con silencio administrativo.

5. Recurre entonces ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que dicta sentencia en la que, sin entrar en el tema de la legalidad de fondo del plan, anula la resolución ministerial y ordena repetir la tramitación del plan con citación de los propietarios afectados.

II. LA SENTENCIA DE 31 DE OCTUBRE DE 1979

En la sentencia de que fue Ponente el excelentísimo señor don Aurelio Botella y Taza se establecen los siguientes considerandos:

1.º considerando: Que en el presente recurso contencioso-administrativo, contra cuya admisibilidad nada opone el representante de la Administración, se impugna resolución del Ministerio de la Vivienda de 8 de noviembre de 1973, así como la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición deducido frente a la misma, denegatoria de la aprobación definitiva del Plan Parcial de ordenación urbana—indebidamente calificado en su inicio por el promotor del Plan Especial—de la finca «Prado

de las Eras», término municipal de Segovia, adquirida en subasta pública por el hoy recurrente del entonces Ayuntamiento de Revenga; siendo el cuestionado plan de iniciativa de aquel accionante a efectos de urbanizar, parcelar y seguidamente comercializar, vendiendo las construcciones, la susodicha finca comprada en su total extensión por precio de 1.800.000 pesetas; y constituyen motivos del acto denegatorio impugnado indistintamente los de forma y fondo referidos a carencia en el trámite de citación personal de propietarios afectados, asignación a la zona de un uso rústico y no residencial en el Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, e inadecuación de la red viaria proyectada, ya que no resuelve el acceso a las parcelas colindantes con ciertas fincas vecinas; motivación acumulada que implica interna contradicción, pues, de ser ciertos los expresados vicios de procedimiento, su evidente carácter esencial, por cuanto generan indefensión de terceros propietarios, enervaría la idoneidad del referido trámite en cuanto base procedimental para una válida decisión administrativa sobre el fondo, y así determinarían la anulación de ese acto decisorio integrado en la unidad de expediente y resolución, con lo cual el acto denegatorio del plan quedaría privado de su factor formal condicionante de la decisión válida sobre el fondo, con la consiguiente imposibilidad de entrar en el examen del mismo, según resulta de la conexión entre los artículos 39, apartado 3; 40, y 48, apartado 2, de la Ley de 17 de julio de 1958, con más la necesidad de reponer los trámites de elaboración del plan al momento en que se cometió la falta productora de indefensión; circunstancias estas actuables incluso de oficio, dado el carácter de orden público atinente a las leyes rectoras del procedimiento que requiere de su prosecución una vez subsanada la falta, como así el propio actor reconoce y pone de relieve en el folio quinto del escrito de demanda, al fundamentar su pretensión anulatoria conforme al artículo 41 de la Ley reguladora de la jurisdicción.

2.º considerando: Que se da en el caso el expresado supuesto imposibilitante de resolver sobre el fondo o materia expedienta definido mediante la denegación acordada por el Ministerio de la Vivienda del plan de iniciativa particular tramitado ante el Ayuntamiento de Segovia; toda vez que *el artículo 42, apartado 1, de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, reproducido en el 54, apartado 1, del Texto refundido aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976, taxativamente exige citación personal para la información pública de los propietarios de los terrenos comprendidos en aquel plan, sin distinguir si se trata de inmuebles de dominio privado o público, calificación esta última que comprende los ríos o arroyos y sus cauces naturales sujetos al régimen de policía cuyo ejercicio compete a la Confederación Hidrográfica correspondiente* por delegación del Ministerio de Obras Públicas, tal como se establecía en los artículos 1.º y 2.º del Reglamento de Policía de Aguas aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, y en cuyo régimen se halla incluido el llamado «Arroyo de Valido», que atraviesa la urbanización proyectada por el hoy demandante en su sector norte-noroeste; sin que los intentos de dicha parte en orden a persuadir sobre la situación marginal, limítrofe o exterior, de ese cauce natural, puedan alcanzar eficacia alguna dentro del marco de esta vía revisora ni siquiera al amparo de facultades de carácter prejudicial generosamente extendidas y con base en el artículo 4.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, ya que en la Memoria integrada en la documentación urba-

nística que el promotor accionante presentó, en cumplimiento del artículo 9.º, apartado 2 a), de la Ley del Suelo, expresamente se señala la previsión de desviar fuera de la urbanización el cuestionado arroyo sin concretar dato adicional alguno del que pudiera inferirse distinta significación de la directamente asignable a ese enunciado, o sea, la de que el arroyo atraviesa la urbanización, y que, por tanto, debió ser citado individualmente a la información pública el órgano de la Administración de precedente referencia.

3.º considerando: Que otro tanto sucede con respecto al enclave o penetración de terreno que el actor dio por exclusivamente suyo y presuntamente atribuible sin embargo, a la vecina finca propiedad de la Fundación Hospital de Antezana en unos 1.330 metros cuadrados de la extensión total de ésta, según informe sobre linderos, a tenor de la documentación presentada, emitido por el Arquitecto Jefe de los Servicios Técnicos de la Dirección General de Urbanismo, prueba que, sin perjuicio alguno para la integridad de los respectivos derechos de dominio, no resulta desvirtuada por los informes de los Arquitectos que redactaron el plan y el de un ayudante de Montes también aportado por el demandante y emitidos en forma extraprocesal; infiriéndose de todo ello *la necesidad de mantener la presunción, a los exclusivos efectos de control formal del expediente de elaboración del plan, de existencia de otro propietario afectado a quien debió citarse personalmente, de acuerdo con el precepto urbanístico referido, máxime cuando la finalidad de garantía de terceros a que obedece esta norma, y manifiesta indefensión que su inobservancia conlleva, inducen a exigir por parte de la Administración pública una clara y precisa determinación de linderos y justificación de la propiedad exclusiva del promotor particular del plan que la alega, evitándose interpretaciones restrictivas de la necesidad de citación personal instrumentadas a virtud de benévolas subsanaciones con base en la información pública hecha a través de periódicos oficiales o bien desbordando el sentido de actitudes de posibles afectados que, cuando menos, y a efectos de alcanzarse artificiosas convalidaciones, resultan sometidos a una costosa discriminación* in procedendo en materia donde cualquier factor de hermenéutica proclive a la especulación del suelo debe ser eliminado por incompatible con los principios informantes de la Ley aquí aplicable de 12 de mayo de 1956; doctrina coherente con la ya establecida por esta Sala en sentencia de 21 de diciembre de 1973, sin que a ella sea óbice la aparente solución contraria dada al problema en la anterior de 11 de febrero de 1964, teniendo en cuenta la singularidad y diversidad de supuestos contemplados que agotan en sí mismos el valor de precedente jurisprudencial asignable a la sentencia de última cita.

4.º considerando: Que en derivación de lo expuesto, acreditada la falta de citación personal de terceros y presuntos propietarios dentro de la superficie propuesta para la urbanización, debió el superior órgano urbanístico que había asumido resolver definitivamente sobre el plan, ordenar la reposición del trámite al momento en que se acordó la información pública para reproducir ésta con citación del Ministerio de Obras Públicas en su órgano delegado, la Confederación Hidrográfica territorialmente competente, así como de la Fundación del Hospital de Antezana; todo ello con invalidación de oficio de las actuaciones posteriores comprendida la aprobación provisional por el Ayuntamiento de un plan correctamente califi-

cado de parcial, por no darse las circunstancias y características señaladas en los artículos 13 a 20 y 34 de la Ley del Suelo de 1956; medida que implícitamente se contiene en el artículo 32, apartado 3, de dicha ley, puesto que *la facultad de resolver definitivamente sobre aprobación o denegación de un plan lleva consigo la de control y restauración de validez de su base procedimental, condicionante, a su vez, del valor jurídico de la resolución a adoptar sobre el fondo mismo del plan, en concordancia con el principio de unidad de expediente y resolución de que ya se ha hecho referencia; sin que razones de economía en el procedimiento, amparadas por la conjunta apreciación administrativa de ser procedente la denegación del plan examinado en su fondo puedan enervar la enunciada doctrina, ya que aquella apreciación es revisable en vía jurisdiccional*, llegándose con esto a idénticas conclusiones que las expuestas al principio en el sentido de que, anulable, al tenor del artículo 83, apartado 2, en relación con el 84 a) de la Ley de 27 de diciembre de 1956, el acto denegatorio de la aprobación definitiva del plan por vicio esencial de procedimiento, cumplirá a la Sala revisora ordenar de oficio las expresadas medidas restauradoras de la validez del trámite en pronunciamiento aunado al de anulación de los actos, expreso y tácito, cuya disconformidad con el ordenamiento jurídico se acredita en el proceso desde el lado formal excluyente de toda resolución con respecto a las cuestiones materiales o de fondo ligadas al Plan Parcial referenciado.

5.º considerando: Que no se aprecian motivos de temeridad o mala fe determinantes de expresa condena en costas de acuerdo con el artículo 131, apartado 1, de la Ley Jurisdiccional.

III. COMENTARIO

1. *El requisito de la citación al trámite de información pública en el procedimiento de aprobación de planes de urbanismo*

a) *Planteamiento*

El de formación y aprobación de planes de urbanismo constituye uno de los procedimientos administrativos de carácter especial (1), concretándose sus trámites fundamentales en la aprobación inicial, información pública, aprobación provisional y, finalmente, la aprobación definitiva. Como principio general, las dos primeras aprobaciones corresponden al Ayuntamiento, y la última, la definitiva, a la Administración del Estado o de una Comunidad Autónoma. No interesa en este comentario la compleja problemática que suscita la articulación de competencias en la materia. El valor de la sentencia que se va a analizar se centra en la significación que la información pública, y más concretamente de uno de sus aspectos, tanto en sí mismo considerado como en su encuadramiento procedimental y procesal. Luego se tendrá ocasión de apreciar esta última perspectiva del tema y comprender la serie de razonamientos que latén en la sentencia. Veamos ahora el significado que tiene la citación a los propietarios.

(1) Disposición Final I, 3, L. P. A.; D. 10 octubre 1958.

Punto de partida lo constituye la información pública, ya que la citación se refiere a uno de sus aspectos.

A diferencia de otros procedimientos en los que la información pública tiene carácter potestativo—art. 87 de la Ley de Procedimiento Administrativo (2)—, en el de aprobación de planes de urbanismo, el trámite (3) es necesario. Precisamente al hacerse radicar la especialidad del procedimiento en dicho trámite, su falta se ha llegado a considerar como un supuesto de nulidad de pleno derecho (art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo), por suponer una resolución en la que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido—apartado c) del aludido art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo—. Tal conclusión, a pesar de no ser unánime (4), hace adquirir mayor trascendencia a las cuestiones del *sentido* de la información pública y *requisitos* que debe reunir para que, efectivamente, pueda decirse que ha habido tal información.

El *sentido* de la información pública es doble: por un lado, racionalizar las intervenciones de los que, como interesados en el procedimiento, tengan algo que alegar, evitando que la Administración deba tener en cuenta todas las alegaciones que esporádicamente, a lo largo del procedimiento, puedan producirse (arts. 83 y 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo) (5). Por otro lado, constituir una auténtica audiencia pública e indiscriminada ofrecida a *quienes puedan tener algo que decir* sobre el acierto de la decisión. Baste esta breve referencia, recogida constantemente en doctrina y jurisprudencia (6).

Respecto de los *requisitos* de la información pública, podría articularse en los tres momentos o aspectos que presupone: informar al público de que un plan ha sido redactado y aprobado (inicialmente), que el público

(2) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Procedimiento Administrativo Municipal*, Madrid, 1978, 472 y ss., con las correspondientes remisiones que contiene.

(3) No es un procedimiento; es un trámite del procedimiento. Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ, cit.

(4) Parece ser sostenida por D. HERRERO, R. D. U., 32, 64; J. L. GONZÁLEZ BERENGUER: *Teoría y práctica del Planeamiento*, 2.ª ed., Madrid, 1975, 214; J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la L. S.*, artículo 41, Madrid, 1977.

(5) Y correlativos de la Legislación de Régimen Local. Es de subrayar la reducción del período de información pública a quince días cuando se trata de proyectos de urbanización y estudios de detalle según el Real Decreto-ley de 14 de marzo de 1980 sobre promoción de suelo y agilización de la gestión urbanística (art. 4.º, 1, *infine*).

(6) Cfr. J. MARTÍN BLANCO: *Estudios y dictámenes*, Madrid, 1970, 146 y ss.; T. POU VIVER, R. D. U., 18; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1979, 329 y ss.; J. M. FORTES: *La información pública en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1977, 74 y ss.

Entre las sentencias, como más significativa la de 7 de julio de 1977 (Algará), en cuyo considerando 7 se dice:

«Que la información pública, en el ámbito procedimental administrativo, tiene como finalidad no sólo la salvaguarda de los derechos de los directamente afectados por el expediente, sino también el interés público, que necesita que puedan aportarse a las actuaciones todos los datos que facilitan una acertada resolución; interés público que tiene singular relieve en la materia atinente al urbanismo como lo evidencia el artículo 233 de la Ley a que se acaba de aludir, precepto éste que en materia de Planes, y desviándose de las normas generales que disciplinan la legitimación activa en aras de la defensa de tal interés público, concede a toda persona afectada o no por el plan o proyecto la facultad de exigir la observancia de la normativa urbanística. Que sin un puntual anuncio no tendrían cabal conocimiento y no podrían ejercitar sus derechos los afectados por el Plan, ni menos los terceros posibles colaboradores de la Administración o, en su caso, objetantes frente a la misma.»

Y la de 24 de abril de 1978 (García Manzano), en la que se da a la información pública «su exacto alcance» que en la sentencia consiste en tratarla...

«... como *audiencia indiscriminada*, dirigida no sólo a que los propietarios afectados por el planeamiento puedan defender sus intereses, sino también a que cualquier persona, sin cualificación especial, aporte sugerencias u observaciones al plan en elaboración».

se informe sobre el plan, que el público informe de lo que opina. De estos tres aspectos, el que importa es el primero (7).

Pues bien: aparte otros problemas, el tema se centra fundamentalmente en el medio de informar de la apertura del período de información pública. Aparte, por tanto, el contenido de la información (que exigiría aportar los datos suficientes para posibilitar el acceso al plan), la cuestión es la del medio para llevarla a cabo. ¿Publicando anuncios? ¿Citando personalmente? Publicación de anuncios..., ¿dónde? Citación personal..., ¿a quiénes? La Ley del Suelo nada dice, y de aquí que se suscitasen problemas, tanto en el primer texto como en el idéntico actual artículo 41 de la Ley del Suelo.

En primer lugar, y en relación con el medio de publicación, la cuestión debe entenderse resuelta en base al artículo 128 R. Pl., a su vez modificado por el Real Decreto-ley de 14 de marzo de 1980, artículo 4.º *in fine* (8).

Aun claro cuál es el medio de publicar los anuncios, se suscita la doble cuestión de si mediante notificaciones puede sustituirse la publicación y si, además de publicar anuncios, debe citarse personalmente a alguien en especial.

La primera cuestión tiene una clara respuesta negativa, ya que, aparte la dificultad práctica de notificar a todos los titulares de derechos afectados, la finalidad del trámite es precisamente dar posibilidad a que no sólo los interesados, sino «cualquiera que quiera», pueda examinar el expediente e informar de lo que considere pertinente; y determinar quiénes sean estos últimos es imposible.

Debe haber, por tanto, publicación de anuncios. Ahora el tema es si además hay que citar personalmente a los titulares de derechos afectados, y la respuesta también es negativa, porque mediante los anuncios publicados ya se produce la publicidad en forma legal (vid. art. 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo), y no estamos todavía ante una resolución (vid. art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo) (9).

(7) El que informe el público o no, no tiene trascendencia en relación con la validez del procedimiento evidentemente ni con la situación de los administrados; salvo en sentido favorable, el derecho de los comparecientes a que se les notifique la aprobación definitiva que recaiga. Y aunque la imposibilidad de acceder al Plan puede tener trascendencia, el aspecto claramente determinante del incumplimiento del trámite es el de que el público tenga conocimiento de la tramitación del Plan, sobre todo desde la perspectiva de la práctica judicial diaria, siendo un ejemplo la sentencia comentada.

Es de interés en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, citada antes, de 7 de julio de 1977, cuyo octavo considerando dice:

«Que si en cierto modo puede admitirse que si bien la omisión o irregularidad de la información no implica indefensión—por cuanto es potestativa la intervención sin que la inactividad del administrado le produzca lesión o menoscabo de las acciones o derechos que la Ley en definitiva le concede—, sin embargo ha de reconocerse que tal irregularidad conlleva la anulabilidad prevista en el 48 L. P. A., por cuanto impide que mediante los datos aportados se consiga el fin de la información, que no es otro que poder resolver con mayores garantías de acierto lo que no se logra en casos como el enjuiciado cuando el anuncio se hizo con las graves irregularidades aludidas que propician el confusiónismo, el cual frustra el fin de la institución.»

(8) Según el 128, 2, R. Pl.:

«Aprobado inicialmente el Plan, se someterá a información pública mediante anuncio que se insertará en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de la *Provincia* o municipios de población superior a 50.000 habitantes, y sólo en el de la *Provincia* en los demás casos. En cualquiera de los dos supuestos se anunciará, además, en uno de los periódicos de mayor duración de la provincia.»

Y según el artículo 4 del Real Decreto-ley 3/80, de 14 de marzo, en su último apartado:

«Se suprime la exigencia de publicación en el *Boletín Oficial del Estado* a que se refiere el artículo 128 R. Pl., salvo para los Planes Generales y Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal.»

(9) La aprobación inicial no es resolución claramente, aunque se discuta si la resolución es la aprobación provisional o la definitiva.

Lo dicho en términos generales, ya que cuando el plan de urbanismo es de iniciativa privada, las respuestas deben matizarse. Efectivamente, a pesar de lo acabado de decir, tratándose de planes de iniciativa privada, se dispone (art. 54, 1, de la Ley del Suelo) que: «Serán tramitados conforme a lo previsto en la Sección 4.ª, con citación personal para la información pública de los propietarios, de los terrenos comprendidos en aquéllas.»

Incluso se establece (y ahora por vía reglamentaria: art. 139, 4.º, R. Pl.) que...

«el acuerdo de aprobación definitiva se notificará personalmente a todos los propietarios afectados».

La sentencia comentada aborda el problema de la información pública en relación con un plan de iniciativa privada. Aparte el tema de la notificación de la aprobación definitiva, por tanto (10), se trata de valorar la aportación ofrecida en la temática planteada. Una serie de puntos sirven para apreciar las conclusiones y razonamientos del Tribunal Supremo.

b) *La citación a los propietarios no sustituye la publicación de anuncios*

Enlazando con lo anteriormente expuesto, cabe plantear la cuestión de si cuando la Ley del Suelo, refiriéndose a los planes de iniciativa privada, exige la citación de los propietarios, está excusando de la *publicación* de anuncios. La respuesta, evidentemente, prejuzga la relativa a la cuestión de si los planes de iniciativa privada son de la misma naturaleza (en cuanto planes de urbanismo y en función de sus efectos) que los oficiales. Prejuzgando en sentido afirmativo (lo que no ofrece especiales dudas), la conclusión no puede ser otra que el mantenimiento de la necesidad de anunciar la apertura de información pública publicando tal información. Efectivamente, el que un particular o una sociedad inmobiliaria haya redactado materialmente el plan, no puede significar que la información pública cambie de sentido, marginando de la misma a quienes sin ser propietarios tengan interés directo o simplemente algo que decir. El que el plan *se redacte privadamente* no quiere decir que el público *sólo privadamente pueda enterarse* de su tramitación.

Lo que se acaba de decir, además, pone de manifiesto el tema de hasta qué punto puede considerarse la citación a los *propietarios* como un aspecto y requisito de la información pública.

En la *sentencia comentada* hubo publicación de anuncios en la forma legal. Aparte cual se considerase tal y teniendo en cuenta que el problema no se planteó, sino tan sólo el de la falta de citación a los propietarios, la cuestión es la últimamente señalada de si sin *citación* personal no se entiende cumplimentado el trámite de información pública en el primero de sus momentos o aspectos. Si se recuerda lo expresado en la sentencia, hay efectivamente una conclusión. La sentencia (Fallo. Considerando cuarto) ordena la reposición del expediente al momento en que se acordó la información pública para reproducir ésta con citación de los propietarios. Parece desprenderse que hay que repetir la información *pública*, y que no basta que por los propietarios no citados se aleguen lo que tengan por conve-

(10) No tocado en la sentencia, ya que la legislación aplicable era la anterior al R. Pl. y a la reforma de 1975.

niente—a sus intereses o los generales—si así lo quieren, una vez citados según es preceptivo. Esto es lo que parece desprenderse de la sentencia de 31 de octubre de 1979, a no ser que, con incorrección al expresarse, haya considerado que la información por parte del público se entiende ya satisfecha y sólo se precisa que los propietarios sean citados por si quieren informar. En este orden de ideas es de interés la sentencia del *Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1978* (Fdez. Tejedor) en la que la delimitación entre citación e información al público de la apertura del trámite de información pública resulta clara, al decir: «Que en cuanto al defecto formal que el recurrente califica de falta de información pública no ha sido omitido por la Administración, pues una vez aprobado inicialmente el proyecto privado por la Gerencia de Urbanismo fue publicado en el *Boletín Oficial* de la provincia... sometiéndole a información pública por el término de un mes, siguiendo después el trámite marcado por el 32 (antiguo) de la Ley del Suelo».

c) *La citación a los propietarios no puede entenderse sustituida por la publicación resultante de la publicación de anuncios*

El que un plan sea de iniciativa de un particular o sociedad promotora no justifica que la citación a los propietarios sustituya la necesaria publicidad que todo plan, en cuanto tal, debe tener y sólo cabría plantear hasta qué punto la falta de citación a los propietarios implica el incumplimiento del trámite de información al público de la tramitación y posibilidad de hacer sugerencias sobre dicho plan. Ahora la cuestión es si el hecho de haberse publicado anuncios (hoy no sólo en un *Boletín Oficial* al menos, sino en un periódico) (11), no justificaría acaso el mantenimiento de la validez del procedimiento a pesar de no haberse citado a los propietarios en base a la publicidad proporcionada por dichos anuncios.

Tal tesis se sostuvo en la *sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1964* (CORDERO), en cuyo segundo considerando se diría:

«Que la postulada infracción del 42 (antiguo equivalente al 54) de la Ley del Suelo, por no haber sido citados todos y cada uno de los propietarios afectados por el Plan, sino mediante el anuncio publicado en el *Boletín Oficial*, no puede surtir el efecto anulatorio que se postula, por que la amplia publicidad dada a la dilatada tramitación del Plan y las facilidades de información sobre su contenido motivaron 42 reclamaciones de otros tantos interesados, aparte de que la gestión raelizada por la Cooperativa Torre del Baro, alzándose sólo dos residentes de la resolución entonces recaída; y es previsible y lógico que los demás no recurrentes tuvieron conocimiento de los proyectos administrativos, reputándose representados por los convecinos recurrentes; ello aparte de que en lo que hace al señor S. su amplísima intervención en las actuaciones aleja todo temor de indefensión, motivo éste que, dentro de los preceptos de la L. P. A.—y singularmente de su art. 48—, era el que pudo acarrear la pretendida nulidad» (12).

Tal posición fue rectificada en la *sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1973* (GORDILLO), sosteniendo: «Que no obstante el acuerdo inserto en el *Boletín Oficial* de la provincia... no se ha dado, sin

(11) *Vid.* nota 8.

(12) Es decir, que no hay indefensión, ya que hubo un considerable número de reclamaciones y entre ellas de algunos de los copropietarios, comuneros de los que concurrían.

embargo, cumplimiento a lo dispuesto en el 42 (antiguo) de la Ley del Suelo, que ordena, en los supuestos de iniciativa particular, la citación personal... incidiéndose con tal omisión en defecto de forma causante de manifiesta indefensión a los posibles interesados que ha de determinar la anulación del acuerdo..., de conformidad con el 48 de Ley de Procedimiento Administrativo» (13).

La *sentencia comentada* (considerando tercero) con referencia expresa a las dos sentencias acabadas de ver (*in fine*), confirma la doctrina de la de 1973. Aparte la interesante argumentación utilizada (...), que cierra cualquier interpretación que desvirtúe la importancia de la citación, tiene importancia, ya que con anterioridad (y posterioridad a las dos citadas) otras sentencias planteaban alguna duda.

Así, la *sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1974* (del mismo ponente que la de 1964) parece insistir en la doctrina sustentada diez años antes al establecer que: «el carácter público que tuvo la información practicada, las abundantes reclamaciones presentadas y la ulterior comparecencia oponiéndose al plan de los más significativos opositores, revele el objeto del 42 (antiguo) de la Ley del Suelo se consiguió, favorecido por el reducido medio de extensión de los destinatarios, sin indefensión que acarrearla la desproporcionada nulidad (absoluta) del 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, 293 ROF».

Según el penúltimo considerando de la *sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1977* (MARTÍN): «... Por otro lado, cabría también oponer reparos desde el punto de vista procedimental, en cuanto que el Ayuntamiento omitió el trámite esencial, producida la aprobación provisional, de llamar personalmente e individualmente al expediente a los propietarios de terrenos incluidos en el polígono I-V de situación, como es obligado, al tratarse de un proyecto de iniciativa particular, por imperativo del artículo 42 de la Ley del Suelo, ya que no resulta correcto el contenido del anuncio aparecido en el *Boletín Oficial* de la provincia de 24 de enero de 1973, al referirse a las parcelas 12 y 13 como incluidas en el plan de ensanche Gros-Alegorrieta, sin más, y dando lugar a confusión, por omisión, como lo demuestra el hecho de no haber comparecido nadie en el trámite de información pública (por entender que no les afectaba) y sí, por el contrario, haberlo hecho en el expediente, casi simultáneo, de la ordenación del polígono IV (de iniciativa municipal) en el que formularon reclamaciones referentes a las parcelas de autos, por lo que la indefensión de los propietarios de la zona de situación de los terrenos es un hecho real y acreditado».

Por su parte, la *sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1978* (FDEZ. TEJEDOR), con referencia a la sentencia del Tribunal Supremo del 64 y para mantener la invalidez de la tramitación, se limitará a decir: «Que no es obstáculo a tal conclusión la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo que se cita por el Ayuntamiento en su escrito de conclusiones, pues según el contenido de la misma el acto administrativo en ella contemplado tuvo amplia publicidad y trascendencia como para producir 42 reclamaciones, es una amplísima intervención del recurrente en las actuaciones, circunstancias que faltan en absoluto en esta litis...».

(13) En el supuesto (caso del *Diario Alcázar*) se produjeron nada menos que 82 reclamaciones en la información pública y, aunque no consta expresamente en la sentencia, algunas de los copropietarios, cuya comunidad, a través de su presidente, luego impugnaría la aprobación de la modificación del Plan.

Frente a las dudas que podrían originar estas sentencias (14), la comentada enlaza con la de 1973 cerrando portillos a interpretaciones minusvaloradoras de la preceptiva citación. Aunque en el supuesto de hecho no resultaba claro si hubo o no reclamaciones en la información pública (probablemente no) y si los propietarios (indefensos) tuvieran o no intervención en el expediente, se sale expresamente al paso de la utilización de este tipo de argumentos (tercer considerando) (...). Aunque la calificación de la omisión de la citación como vicio de forma lleve a hacer referencia al tema de la indefensión, la sentencia parece entender producida ésta por definición y aunque haya que admitir la hipótesis de que no se produjese, la prueba (evidentemente a cargo de quien intente mantener la validez del plan tramitado sin citación) deberá ser tan tajante que no permita la menor duda (15).

d) *El problema de la existencia de propietarios*

Cuando el promotor que redacta y presenta un plan de urbanismo no es el exclusivo propietario de los terrenos comprendidos en su plan, debe citarse a tales propietarios. Aparte otras consideraciones (16), el problema se plantea en relación con la determinación de quiénes sean los propietarios.

En este orden de ideas, lo primero a destacar es que en los planes de iniciativa privada se exige, como anexo a la Memoria del plan, una relación de los propietarios afectados, con su nombre, apellidos y dirección (53, b), L. S.; 64, b), R. P. L.). Relación que deberá hacer el promotor y presentar como parte (anexo de la Memoria) de su plan. No presentar dicha relación supondrá un defecto en la documentación del plan, que conlleva la posibilidad y necesidad de ser rechazado. En este sentido no puede ser más expresiva la sentencia del *Tribunal Supremo de 28 de junio de 1978* (Fdez. Tejedor) cuando dice que:

«La omisión no puede ser sustituida por la acción inmunicipal de notificar a algunos de los que a su juicio (del Ayuntamiento) lo fueran (propietarios), pues es una responsabilidad que no puede transferirse a la Corporación, dados los importantes efectos que la ordenación urbanística (declaración de utilidad pública a efectos de expropiación, etc.) comporta respecto de terceras personas.»

El anterior planteamiento nos lleva a la verdadera cuestión. Efectivamente, la lógica posición acabada de esbozar no puede llevar a dejar en manos del promotor decidir quiénes deban ser citados, según les incluya o no la relación de propietarios. En primer término habrá que notar que la exigencia legal de la citación se refiere a los propietarios, con indepen-

(14) La del 74 utiliza una argumentación idéntica a la del 64, aunque debe notarse que a la única conclusión a que puede llegarse es que no hay nulidad (ABSOLUTA). La del 77, para mantener que se produjo anulabilidad, se apoyará en los defectos de los anuncios, que inducirían a confusión a los propietarios afectados, y en el hecho de no haber habido reclamaciones. Y la del 78—como también se habrá advertido—se limita a no entender aplicable al caso los argumentos de la sentencia del 64.

(15) Otro aspecto de la problemática sería el de la posibilidad de alegar el defecto por persona que no lo sufrió, por quién no sufrió la indefensión (por no ser propietario o por haber sido citado). *Vid.* nota 32.

(16) El tema, por ejemplo, de si para que pueda hablarse de urbanizaciones privadas, el Plan deba comprender exclusivamente terrenos de la propiedad de quien lo promueve.

dencia de que estén o no en la relación presentada por el promotor, con lo que caso de no ser citados algunos de ellos el plan que se aprobase adolecería de un defecto en su tramitación, pudiendo dar lugar a su invalidación por tal motivo. Llegar a otra conclusión supone de antemano la admisión del fraude de ley. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, hay que admitir que en la aprobación administrativa del plan se puede calificar tal extremo, porque de lo contrario se estaría obligando a cerrar los ojos a posibles defectos de tramitación que posteriormente podrían determinar una sentencia de la jurisdicción Contencioso-Administrativa estimando un recurso contra el plan aprobado.

Se advierte, por tanto, que una cuestión de propiedad debe tener cabida tanto en el procedimiento de aprobación de los planes de iniciativa privada, como en los procesos revisores de tales actuaciones de la Administración y que el documento a presentar por el promotor no constituye una relación definitiva, sino un elemento de apoyo para facilitar las citaciones, el cual puede conllevar, caso de ser incompleto o incorrecto, su rectificación y, caso de no presentarse, el que se exija su presentación.

Por demás, late en la problemática una cuestión fundamentalmente cuantitativa. Se nota, efectivamente, que la relación presentada puede ser incompleta porque hay más propietarios de los relacionados, pero que puede ser tan incompleta que no se presente, porque el promotor se cree el único propietario. De aquí que el tratamiento deba ser análogo para los casos de relaciones incompletas y omitidas, desde el punto de vista *formal de la documentación exigida en el plan*.

Las anteriores consideraciones sirven para una adecuada valoración de la *sentencia comentada*.

Recordando el supuesto y los razonamientos de la Sala, se advierte la falta de referencia alguna a la omisión de la relación de propietarios, en cuanto *documento* necesario, ya que hay propiedades que no son del promotor, y la consideración del supuesto como de ilegalidad por omisión del *trámite* de citación. Quizá el que sean sólo dos los propietarios, una de las propiedades un tanto especial (dominio público) y la contemplación del supuesto se haga desde una perspectiva revisora de la desaprobación definitiva—en la que nada se aducía en tal sentido—hayan llevado a tal enfoque. No obstante, es de recordar que la cuestión no está del todo fuera de la sentencia, ya que entiende que el ordenamiento jurídico induce «a exigir por parte de la Administración pública una *clara y precisa* determinación DE LINDEROS Y JUSTIFICACION de la propiedad exclusiva del promotor particular del plan que la alega» (tercer considerando), con lo que pone sobre el tapete el alcance de tal afirmación (...) que, seguro, significa que cuando no se presenta la relación de propietarios debe haber una clara y precisa justificación de que el promotor es el propietario exclusivo.

En la sentencia, por otro lado, se deja bien sentado que cuando se entra a analizar la cuestión de la existencia de presuntos propietarios se hace «sin perjuicio alguno para la integridad de los respectivos derechos de dominio»... «a los exclusivos efectos de control formal del expediente de elaboración del plan», basándose en la presunción proporcionada por un informe del arquitecto jefe de la Dirección General de Urbanismo que no resulta desvirtuada y consiguientemente mantiene (considerando tercero. En relación con la finca de la Fundación). Incluso (con referencia al

«Arroyo de Valido». Considerando segundo) ni siquiera considera necesario prejuzgar la cuestión de la propiedad, ya que en la Memoria del promotor reconocía la existencia de la ajena (17).

Nótese, por último, que no se discute la propiedad de una determinada finca, si la finca en cuestión es o no del promotor; en ambos supuestos de presunta propiedad ajena el tema es el de si sus linderos se adentran o no en ámbito territorial del plan (considerandos dos, *in fine*, y tres, principio).

e) «Propietarios» que deben ser citados

Aunque la letra de la ley no parezca ofrecer problemas, los hay.

Piénsese que si bien es cierto que hay que citar a todos los propietarios afectados y aunque se entienda, como claro y lógico, que lo son los que tienen terrenos comprendidos en el plan, las citaciones y notificaciones al promotor no se hacen en su calidad de propietario, aunque lo sea, sino en calidad de presentante del plan, adquiriendo el tema una perspectiva bastante diferente (18).

En la práctica, por otro lado, ya se han suscitado problemas con los que son no sólo propietarios de terrenos (los propietarios de edificios) (19) y con los que no son propietarios solos (copropietarios) (20).

El valor de la *sentencia que se comenta* en este contexto, reside en exigir la citación a información pública de la Confederación Hidrográfica correspondiente, por haber un arroyo—dominio público—en los terrenos comprendidos en el plan.

Lo primero a notar es el hecho de que se considere de importancia la citación a la información pública, el que la intervención del titular de la gestión de ese dominio público deba manifestar su voluntad por medio de dicho trámite. Subyace en el tema el de la articulación de competencias, no sólo entre la Administración local y la estatal, sino entre específicos órganos administrativos. Hay que advertir que los planes una vez ejecutivos obligan a la Administración, y que si bien no limitan las facultades que correspondan a los distintos departamentos ministeriales para el ejercicio de sus competencias, tal ejercicio ha de llevarse a cabo de acuerdo con las previsiones del plan (art. 57 de la Ley del Suelo). Previsiones que pueden tener trascendencia incluso en la misma existencia del dominio público, ya que de por medio está el tema de las afectaciones y desafectaciones, automáticas o no (21). Pues bien, si en la tramitación del plan no está prevista la articulación de competencias que indirectamente inci-

(17) Reconocer, efectivamente, que *un arroyo atraviesa* su propiedad significa reconocer la presencia de Dominio Público en la misma (...).

(18) El tema conecta con el de la cualidad del promotor en el procedimiento y adquiere especial significación cuando el Plan es desaprobado y sobre todo modificado. Por ejemplo, *Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1978* (Fernández Tejedor).

(19) Por ejemplo, *Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1978* (Fernández Tejedor) expresamente. Implícitamente, entre las citadas, las *Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1964, 21 de noviembre de 1973, 12 de noviembre de 1974, 6 de mayo de 1977, 27 de febrero de 1978...*

(20) Por ejemplo, *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1978* (Martín), en un caso de comunidad hereditaria y propiedad horizontal. En estos casos el tema incide evidentemente en el de la recepción de la notificación.

Un paso adelante llevaría a la consideración de determinados derechos reales que por su naturaleza fuesen los realmente afectados por la ordenación urbanística (...).

(21) El tema es bien sugerente (...). *Vid.*, por ejemplo, A. SÁNCHEZ BLANCO: *La afectación de bienes al dominio público*, Sevilla, 1979, en especial 167 y ss.

En el caso comentado—recuérdese—don Luis se proponía desviar el «Arroyo Valido» fuera de la urbanización.

den y se ven afectadas por el plan, tendrá que ser la información pública el cauce de entrada en la elaboración del plan. Hay supuestos en los que, efectivamente, se preceptúa que se informe y el informe constituye un trámite del procedimiento de aprobación del plan (22). Hay también materias en las que el órgano competente para la aprobación definitiva también es competente respecto de las mismas (23). Pero en los demás supuestos—sin perjuicio de que se pida el informe no preceptivo o se coordine la actuación administrativa extraprocedimentalmente—sería válido el plan tramitado con marginación de órganos que de no existir el plan hubieran tenido un claro más amplio campo de ejercicio de competencias. Esta perspectiva hace adquirir a la información pública una importancia especial y, en cierto modo, igualar a órganos administrativos al común de los ciudadanos. De aquí precisamente que se dictasen instrucciones por Orden de 20 de enero de 1971 del Ministerio de Hacienda a las Delegaciones para que informasen a la Dirección General del Patrimonio del Estado de la tramitación de los planes que afectasen a bienes del Estado, así como a los Departamentos u Organismos Autónomos que los tuviesen adscritos cuando fuesen de dominio público en orden a formular oposición, en su caso, al plan.

Las ideas apuntadas llevan a la lógica conclusión a que llega la sentencia comentada: cuando hay dominio público, y el plan es de iniciativa privada, hay que citar al «titular».

Otras consideraciones sugeriría el que, para llegar a tal conclusión, el Tribunal considere que el dominio público es propiedad (24), así como el dato de ser la Confederación Hidrográfica la destinataria de la citación preceptiva.

En relación con este último aspecto, la cuestión es si las Confederaciones Hidrográficas son propietarias o—si se prefiere—titulares de los arroyos. El tema puede llevar también bastante lejos. Baste indicar que correspondiendo la titularidad al Estado personificado en su Administración, la citación habrá de dirigirse al órgano competente (25) y habiendo *delegación*—según la sentencia—al *Delegado*. En el caso, la competencia correspondía al Ministerio de Obras Públicas, pero a quien debe citarse es a la Confederación Hidrográfica por tener delegado el ejercicio de la policía de tales aguas y cauces. Pues bien, aparte el dato de haberse operado la delegación por vía reglamentaria y de que la materia objeto de delegación incide claramente en los propósitos del urbanizador (26), es de notar que

(22) Montes, por ejemplo. *Vid.* Ley y Reglamento, artículos 28 y 30, respectivamente, y Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1977. Sobre el tema, J. L. GONZÁLEZ BERENGUER, cit., III y siguientes.

(23) Piénsese sobre todo en los casos de competencia del Ministro de Obras Públicas y hoy, además, de Urbanismo en lo relacionado con las aguas.

En el caso comentado, el Ministro lo era sólo de la Vivienda.

Sobre el problema en general, por ejemplo, R. GÓMEZ-FERRER, REDA, 10, 526. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y C. PAREJO, cit., 334 y ss.

(24) Consideraciones que llevarían muy lejos.

Una idea de la problemática puede verse, por ejemplo, en las sucintas consideraciones de R. PAREJO y J. M. RODRÍGUEZ OLIVER en *Lecciones de dominio público*, Madrid, 1975. Y un planteamiento más general de todo el tema en S. MARTÍN-RETORTILLO: *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo*, Sevilla, 1960.

(25) ¿Serían de aplicación entonces el 8-2 y el 66 L. P. A.? ¿Qué efectos produciría la citación a la Administración titular, pero por medio de un órgano «incompetente»? ¿Cabría citar por medio del Gobierno civil?

(26) El tema sería el de delegaciones operadas en virtud de acto administrativo y el de qué materias al ser delegadas justificarían la necesidad de citar al delegado. En el caso esto aparece claro, ya que don Luis pretendía conseguir desviar el arroyo fuera de la urbanización y en la competencia resulta claramente comprendido el supuesto (art. 1 del Reglamento).

al tratarse de una Confederación Hidrográfica surge la cuestión de si estamos ante una delegación inter-subjetiva, de si no se acabaría citando a una persona distinta de la titular o propietaria. Cuestión que trae a colación el tema de la naturaleza de estas Confederaciones y el del juego de las personificaciones en Derecho público, del que el anterior es una interesante piedra de toque (27).

2. *El posible alcance de la desaprobación definitiva cuando el Ayuntamiento no hizo las preceptivas citaciones*

a) *Planteamiento*

La aprobación definitiva concreta su problemática fundamentalmente en los motivos que pueden determinar una desaprobación y las fórmulas desaprobatorias posibles según los casos.

Aparte el tema de la valoración de la oportunidad, resulta indudable la posibilidad de calificación de la *legalidad*. Legalidad que no sólo ha de referirse al plan en sí, sino, además, al *procedimiento* de su elaboración por el Ayuntamiento. Este aspecto procedimental resulta claramente recogido en la *sentencia comentada*, al decir (cuarto considerando) que: «... la facultad de resolver definitivamente sobre aprobación o denegación de un plan lleva consigo la de control y restauración de la validez de su base procedimental...».

Confirmando la lógica doctrina jurisprudencial anterior de la que es bien expresiva la sentencia del *Tribunal Supremo de 28 de junio de 1978* (FERNÁNDEZ TEJEDOR), que dice que: «son criterios de legalidad los que limitan el cauce jurídico en que ha de manifestarse la competencia del órgano que aprueba definitivamente, sin restricción alguna que pudiera impedirle ponderar incluso razones de legalidad comunes a todo procedimiento, aparte de las singulares y específicas de la normativa urbanística».

En el supuesto de la sentencia que se comenta—según se ha visto en el número anterior—la legalidad infringida es la singular y especial de los planes de urbanismo y concretamente la referente a los de iniciativa particular: el Ayuntamiento no citó a información pública a los propietarios. Eso lo advirtió el Ministro de la Vivienda y así lo haría constar en los motivos de la desaprobación. No obstante, la desaprobación se basa también en motivos de ilegalidad de fondo del plan.

Por otro lado, la fórmula utilizada es la desaprobación pura y simple del plan. Aquí radica el problema. Efectivamente, debe recordarse que en la sentencia—apreciando que en efecto hubo la omisión de la citación, pero sin entrar a ponderar los motivos de fondo—se estima el recurso interpuesto por el promotor, estableciendo que lo que debió haber resuelto el Ministro era ordenar la reposición del expediente al momento anterior a la información pública e invalidar de oficio las actuaciones posteriores (principio cuarto considerando). Al respecto, puede apreciarse lo siguiente: si sólo hubiera habido defectos de fondo del plan, la desaprobación hubiera

(27) *Vid.* S. MARTÍN-RETORTILLO: *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960, en especial 105 y ss.

En relación con el tema más general de las personificaciones puede verse, por ejemplo, G. ARIÑO: *La Administración Institucional, mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado*, Madrid, 1972.

sido posible, y si los defectos sólo lo hubieran sido de tramitación, la resolución correcta hubiera sido la que exige la sentencia. La sentencia, no obstante, contempla un supuesto de concurrencia de ambos tipos de defectos. Un breve análisis de la argumentación utilizada para apoyar la conclusión a que llega será de interés (28).

b) *La discutible imposibilidad de desaprobar el plan cuando no se citó a los propietarios*

El primer argumento a tener en cuenta es el de que la falta del trámite determina que la desaprobación recaída carece de la base procedimental condicionante de su validez (considerandos primero y cuarto). Tal argumento supone una sobrevaloración de lo que el procedimiento significa como garantía tanto de los intereses generales como de los particulares afectados. En términos generales, la afirmación es incuestionable, pero en el caso que se analiza, la citación a los propietarios no parece exigir tal conclusión. Adviértase que lo que se está diciendo es que el que no se haya citado a dos propietarios (presuntos) hace imposible que el Ministro pueda decir que el plan es ilegal en su contenido. El sentido de la citación no parece llevar a esto. La omisión de la citación tendría trascendencia cuando la intervención que puede originar aportase datos que condujeran a una resolución de signo diverso—esto es, a una aprobación en vez de a una desaprobación—y ello sólo cabría cuando las intervenciones de los propietarios (no promotores de la urbanización) tuviese el sentido de sostener la legalidad del plan. No parece ser éste el sentido del trámite en los supuestos normales. La información del público y, más concretamente, en el caso de los propietarios no promotores tiene un sentido fundamentalmente crítico para con el plan aprobado ya inicialmente por el Ayuntamiento y no de refrendo público del mismo. El que hubiera habido o no citación—y consiguientemente una más factible posibilidad de intervención—no va a hacer legal un plan ilegal ni va a aportar datos que signifiquen una valoración ministerial de legalidad en vez de ilegalidad. No sólo, por tanto, la omisión del trámite no desvirtúa el carácter garantizador del procedimiento en relación con la *adecuación de la resolución* a la oportunidad—y además—, a la legalidad, sino tampoco en relación con la *garantía de las situaciones de los propietarios*. Propietarios, además, que no han manifestado protesta alguna que conste por no haber sido citados. Sobrevaloración, parece, del aspecto formalista del procedimiento, que incluso parece llevar a repetir la información al público no propietario.

En apoyo de la conclusión de la sentencia se alude la concordancia de la misma «con el principio de unidad del expediente y resolución» (considerandos cuarto y primero), ya que el acto decisorio está integrado en dicha unidad, según resulta del artículo 39, 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo (considerando primero). Cabría, a este respecto, comentar

(28) Debe tenerse en cuenta el actual 132 RPI. Artículo en cuya interpretación literal podría basarse la tesis de la sentencia, ya que parece sólo permitir desaprobaciones (apartado 3) cuando el expediente esté formalmente completo; no estándolo, lo procedente parece ser su devolución a la Entidad de procedencia, a fin de que se proceda a cumplimentar los requisitos o trámites omitidos (apartado 2).

no sólo lo discutible de la aludida unidad y su argumentación (29), sino el que pueda considerarse determinante de la conclusión, ya que aunque no se considerase la aprobación definitiva una resolución del procedimiento de formación del plan, sino un acto de control, fiscalización, tutela..., que incide en la resolución municipal (aprobación provisional), la conclusión no tiene que ser necesariamente otra. Puede recordarse en este orden de ideas *a priori* el tratamiento del tema en los recursos (30).

Además (cuarto considerando) se argumentará que razones de economía en el procedimiento, amparadas por la conjunta apreciación de forma y fondo, no pueden enervar la enunciada doctrina, ya que aquella apreciación es revisable en vía jurisdiccional.

c) *La hipotética inconveniencia de abordar el tema de fondo*

El que el Tribunal aborde el tema de fondo (y, por lo mismo, el que lo hiciera el Ministro) no necesariamente constituye una inútil labor. Al haberse hecho por el Ministro y de haberse llevado a cabo por el Juez se hubiera dejado solventada la cuestión de si el plan era o no ilegal en su contenido con evidente economía procedimental y procesal, ya que no supondría—como puede suponer la conclusión adoptada—una repetición de trámites que pueden acabar en una discusión y litigio sobre el mismo tema.

Hay que matizar, no obstante, que la conclusión acabada de señalar es incuestionable en el supuesto de ser ciertamente válido el plan y de aquí que sea criticable la afirmación de que abordar el fondo no aporta economía alguna. Hay que señalar, sin embargo, la otra posibilidad. Sin que suponga una justificación de la imposibilidad *jurídica* de que el Ministro, a pesar de la falta de citación, descalifique el plan y sin que exonere al Juez de afrontar el tema de fondo—lo que tendría que hacer de considerar *posible* la fórmula desaprobatoria, para revisar su *fundamento*—, en el caso de resultar legal el plan, el tema adquiere distinta significación. Efectivamente, en dicho supuesto la desaprobación pura y simple sería inválida, pero ¿sería procedente entender aprobado el plan? Hay que recordar que la información pública adquiere en estos supuestos su pleno sentido como garantía de la legalidad y de la oportunidad del plan en función de los intereses generales (31) y como garantía de los terceros interesados y que en este caso no hay continuación de la situación urbanística preexistente, sino que se produciría la aparición de una nueva ordenación respecto de la cual deben haber podido opinar *en tiempo*. De aquí que pueda desprenderse un valor positivo de la *sentencia* comentada: el haber considerado que la falta de citación a los propietarios, aunque

(29) Cfr. en esta Revista el comentario del núm. 524, 133 y ss. Apoyan una conclusión contraria a la de la sentencia comentada, además, la letra del 132-1 R. Pl. y las *Sentencias* de 3 de marzo de 1978 y 8 de mayo de 1979, entre otras.

Por otro lado, la utilidad del 39-3, L. P. A. (...), como argumento es difícil de comprender, tanto por el supuesto material contemplado como los sujetos a que se refiere; un Ayuntamiento no es un organismo autónomo de la Administración del Estado ni aun funcionalmente, ya que las competencias urbanísticas municipales son propias, no delegadas (...).

(30) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, Madrid, 1975, 198 y ss. Limitando conclusión al recurso de alzada, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de P. A.*, II, Madrid, 1977.

(31) Haciendo detectar ilegalidades e inconveniencias inadvertidas para la Administración.

el plan hubiese sido válido y a pesar de haberse informado públicamente del mismo, no permite su entrada en vigor. En definitiva, la conclusión basada en la argumentación expuesta en el anterior apartado numérico.

3. Conclusión

Expuestos los problemas que latén en el supuesto comentado, resulta que el Tribunal no ha decidido (no se ha decidido) a abordar el tema de la validez de fondo del plan en base a una argumentación que sólo resulta definitiva en su planteamiento más puro, y consistente en negar la posibilidad de *desaprobar* definitivamente por invalidez del *plan*, cuando la *tramitación* ha sido defectuosa. Argumento que es susceptible de reparos, en tanto que el trámite omitido no parece condicionar tal posibilidad. Por otro lado, no obstante al haberse limitado a declarar la nulidad de actuaciones posteriores, se ha evitado un trabajo que hubiera sido improductivo en la *hipótesis* de que el contenido del plan resultase válido, y (pero) viceversa. Con ello el litigio queda resuelto de una manera un tanto salomónica y la urbanización del «Prado de las Heras» a la expectativa de las reacciones del promotor (según decida o no mantener el mismo plan) y de las Administraciones local y estatal (según decidan o no aprobar el plan que antes aprobaron y desaprobaron, respectivamente) y de un posible futuro litigio sobre el tema de fondo que el Tribunal ahora ha renunciado analizar (antes 2).

El verdadero valor de la sentencia radica en la doctrina general sobre la citación a los propietarios; al analizar cuándo ha de entenderse cumplido dicho trámite y sus requisitos y al hacer, por tanto, posible (y con mayor razón) la aplicación de las consecuencias de los defectos que concurran a supuestos de *aprobación* (antes 1).

Se podría incluso añadir que al considerar actuables de oficio los defectos (considerando primero, *in fine*) y valorar el trámite en los términos vistos (base procedimental...), cabría fundamentar en la sentencia la posibilidad de que se alegase la omisión de la citación incluso por quien fue citado (...). No se olvide que, en el supuesto, el que recurre es el promotor y quien «alega la omisión del trámite es el Ministro, llevando la constatación de la misma a no satisfacer a ninguna de las partes: al promotor no se le dice que el plan es legal, a la Administración se le niega la posibilidad de afirmar que es ilegal. El Juez podría y debería *de oficio*, al aducirse por cualquiera, declarar la invalidez de las actuaciones posteriores a la omisión de citaciones, si (y esto no resultaría difícil según la sentencia) produce indefensión a alguno de los propietarios (32).

(32) Evidentemente la doctrina jurisprudencial es la contraria. Por ejemplo, y en relación con el tema específico, expresamente *Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1971 (Trujillo) y 27 de febrero de 1978 (Martín)*.