

# El control de la legalidad urbanística mediante la acción pública en la vía administrativa y en la jurisdiccional\*

O control da legalidade urbanística mediante a acción pública na vía administrativa e na xurisdiccional

Urbanistic legality control by public action through administrative and judicial procedure

50 Regap

LUÍS VILLARES NAVEIRA

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo  
Tribunal Superior de Justicia de Galicia (España)  
l.villares@poderjudicial.es

Recibido: 20/12//2015 | Aceptado: 21/01/2016

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** O estudo analiza a configuración legal da acción pública en materia urbanística no ordenamento xurídico español, isto é, a posibilidade de control de legalidade que calquera cidadán/á pode exercer sobre o fenómeno urbanístico, e a resposta xurisprudencial dada ás principais dificultades procesuais que adoitan presentarse.

**Palabras clave:** acción pública urbanística, urbanismo, control da legalidade urbanística, reposición da legalidade, proceso contencioso-administrativo, cidadán.

**Resumen:** El estudio analiza la configuración legal de la acción pública en materia urbanística en el ordenamiento jurídico español, esto es, la posibilidad de control de legalidad que cualquier ciudadano/a puede ejercer sobre el fenómeno urbanístico, y la respuesta jurisprudencial dada a las principales dificultades procesales que suelen presentarse.

**Palabras clave:** acción pública urbanística, urbanismo, control de la legalidad urbanística, reposición de la legalidad, proceso contencioso-administrativo, ciudadano.

**Abstract:** This article analyses urbanistic public action in Spanish legal Order, that is, options of legal control that any citizen may initiate about urbanistic phenomenon, and jurisprudential doctrine for main frequent procedural problems.

**Key words:** urbanistic public action, urban law, urbanistic legal control, legality re-establish, contentious-administrative process, citizen.

**Sumario:** 1 Aproximación al concepto de acción pública. 2 La legitimación en el proceso contencioso-administrativo. 2.1 Proceso civil y proceso contencioso. 2.2 La defensa de la legalidad como fundamento de la legitimación de la acción pública. 3 Regulación legal de la acción pública en el proceso contencioso-administrativo. 3.1 Fundamento constitucional. 3.2 Del interés directo al interés legítimo. Análisis económico de la APU. 3.3 Fundamento legal de carácter

\* Ponencia presentada en el Congreso Internacional organizado por la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, la Red Empresa y Administración y el Observatorio Internacional de la Regulación de las Entidades del Sector Público, titulado: *Administración, Empresa y Urbanismo Sostenible* (Santiago de Compostela, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2015).

procesal (competencia estatal) que requiere reconocimiento sectorial. 3.4 Naturaleza reparadora, no sancionadora, de la acción pública en defensa de la legalidad urbanística. Relación entre el procedimiento de protección de la legalidad y el sancionador. 4 Caracteres de la acción pública. 4.1 Naturaleza procesal. 4.2 Carece de reconocimiento como derecho fundamental. 4.3 Constituye una competencia estatal. 4.4 Constituye una legitimación autónoma. 4.5 Utilidad de su reconocimiento. 5 Requisitos subjetivos. 5.1 Titularidad de la legitimación. 5.2 Los titulares de derechos subjetivos también lo son de la acción pública. 5.3 Ciudadanos extranjeros. 5.4 Personas jurídicas. 5.5 Asociaciones de consumidores y usuarios. 5.6 Uniones sin personalidad. 5.7 El ejercicio de la acción pública por el Ministerio Fiscal. 6 Límites al ejercicio del derecho. 6.1 Interdicción de la mala fe y abuso del derecho. 6.2 Necesidad de prueba: objetivización de la mala fe y del abuso. 6.3 Irrelevancia de los motivos secundarios a la defensa de la legalidad, si no alcanzan el fraude de ley o procesal. 6.4 El abuso del derecho es una cuestión de fondo que no permite a una Administración inadmitir el ejercicio de la APU, que es una cuestión procesal. 7 Objeto del proceso. Actividad impugnada y pretensiones admisibles. 7.1 Actividad impugnada. 7.1.1 Disposiciones generales. 7.1.2 Actos administrativos. 7.1.2.1 Régimen general de legitimación para la impugnación de licencias y otros actos de ejecución del planeamiento. 7.1.2.2 Impugnación de actos administrativos en materia no urbanística, pero vinculada a ella. 7.1.2.3 Improcedencia de la APU por exceder el ámbito urbanístico. 7.1.3 Inactividad de la Administración. 7.1.4 La vía de hecho. 7.2 Pretensiones admisibles. 8 Especialidades procesales. 8.1 La acción pública y el beneficio de justicia gratuita. 8.2 Agotamiento de la vía administrativa. 8.3 Subrogación en la posición jurídica de un tercero que desistió de la acción pública en la vía administrativa. 8.4 Transmisibilidad *mortis causa* de la acción pública. 8.5 Plazo de interposición del recurso contencioso (contra actos que agotan la vía administrativa). 8.5.1 Régimen general. 8.5.2 Cómputo del plazo. El problema de la falta de notificación. 8.5.3 Solución para actos (incluidas licencias) con manifestación sobre la realidad física: requerimiento administrativo o interposición directa. 8.5.4 Actos administrativos sin proyección sobre la realidad física. 8.6 Caducidad de la acción como límite temporal a su ejercicio en caso de obras ilegales. 8.7 Constitución de la relación jurídico-procesal. 8.8 Intervención del MF en caso de desistimiento de la acción en el proceso. Asunción sobrevenida de la condición de parte demandante. 8.9 Contenido de la sentencia. 8.10 Ejecución de sentencias. 8.11 El desistimiento en la fase de ejecución. Imposibilidad de transacción o desistimiento. 8.12 Intervención por APU en fase de ejecución de un procedimiento iniciado por un tercero. 8.13 Procedimientos especiales y acción pública. 8.14 Tutela cautelar. 8.15 Costas procesales. 9 Bibliografía.

## 1 Aproximación al concepto de acción pública

Antes de estudiar el tema en profundidad, podemos partir de unas líneas generales del concepto de acción pública. Martínez Rodríguez aporta una definición general partiendo de su caracterización en el ordenamiento jurídico español dentro del campo administrativo<sup>1</sup>: «consiste en la legitimación activa para el reconocimiento y defensa de la legalidad. Cualquier demandante puede deducir la pretensión sin tener que invocar la lesión de un derecho ni un interés subjetivo, es decir, se puede demandar ante el órgano judicial que tenga atribuida la materia con el objeto de anular un acto que está infringiendo la legalidad. Es requisito para poder establecer la acción en el procedimiento que esté reconocido expresamente por la ley».

Abordar su estudio en el ámbito contencioso y en la materia urbanística requiere examinar, en primer lugar, el concepto de legitimación general en el procedimiento contencioso.

---

1 MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. A., <http://www.revistainmueble.es/2015/04/30/la-accion-publica-para-la-proteccion-de-la-ordenacion-del-territorio-y-el-urbanismo/> (15 de noviembre de 2015).

## 2 La legitimación en el proceso contencioso-administrativo

### 2.1 Proceso civil y proceso contencioso

La legitimación, como presupuesto subjetivo del proceso, no ofrece especialidad alguna desde el punto de vista conceptual en el proceso contencioso respecto del derecho procesal en general. Es válida así la definición legal que en este sentido se contiene en el artículo 10 de la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil (LEC) de ser el titular que ejercita la acción o frente a quien se ejercita “titulares de la relación jurídica u objeto litigioso”. Es la legitimación un añadido a las cualidades de las partes para añadirse a la capacidad para ser parte y para comparecer en el proceso, de tal modo que, sin esa “titularidad”, el proceso no puede existir, de tal forma que todo lo actuado deviene en inexistente y la sentencia que ponga fin a ese proceso, en el caso de llegarse a ese trámite, debe declarar la ineficacia de todo lo actuado, por la vía de la causa de inadmisibilidad que se contiene en el artículo 69.b de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

Como sostiene la doctrina, a pesar de esta aparente identidad, deben señalarse las diferencias que existen entre el proceso civil y el contencioso-administrativo<sup>2</sup>, porque aquel está referido a dirimir las discrepancias que surjan entre los ciudadanos en sus relaciones privadas, en tanto que en lo contencioso, al cabo, está empeñada la propia exigencia del principio de legalidad que ha de presidir toda la actuación de las Administraciones públicas, dado que, mediante él somete al control por los tribunales de la «potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» (artículo 106 CE).

En consecuencia, si el proceso contencioso es el medio establecido para ese control de la Administración por los ciudadanos y este exclusivamente puede iniciarse por persona, no sólo con capacidad para ser parte y comparecer, sino *también legitimada*, resulta indudable que la legitimación en nuestro proceso excede del aspecto meramente procesal para incardinarse en el mismo organigrama de los poderes públicos y su posibilidad de control por los ciudadanos.

Tras la promulgación de la CE, la propia jurisprudencia se vio obligada a redefinir el interés o derecho que habilitaba esta legitimación, porque el artículo 24 de la Norma Fundamental dispone que la tutela judicial –en donde se incardinaría la legitimación, en tanto que presupuesto del proceso y, por eso, de la efectividad de ese derecho fundamental– queda garantizada para la defensa de “derechos e intereses legítimos”, por lo que se entendió que el interés directo debería ampliarse a ese interés legítimo<sup>3</sup>, lo que, sin embargo, no desembocó en el reconocimiento de su articulación como derecho fundamental.

### 2.2 La defensa de la legalidad como fundamento de la legitimación de la acción pública

La acción pública urbanística (APU) tiene una larga tradición legal y un reconocimiento jurisprudencial que la configuraron como un medio muy eficaz para lograr el respeto de la

2 OLEA GODOY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *Estudios de Derecho Judicial*, n.º 144, 2007, p. 2.

3 OLEA GODOY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 4.

legalidad con abstracción de las causas que fuesen determinantes de su ejercicio, salvo que se actúe de mala fe, con abuso de derecho, fraude de ley o procesal.

En la STS de 21 de enero de 2002 (Rec. n.º 8961/1997) se declara abiertamente que «la finalidad prevalente y fundamental (de la APU) es la de perseguir y conseguir, por encima de cualquier otra consideración, la observancia en todo caso de la legislación urbanística y del plan urbanístico, por lo que la naturaleza de las causas que hayan inducido al que ejercita tal acción, aun cuando estas sean consideradas como represalia de actuaciones anteriores, tal como sostiene el recurrente, son irrelevantes frente a los fines prevalentes de protección y observancia del ordenamiento urbanístico, en su concreta aplicación».

La STS de 11 de junio de 2003 (Rec. n.º 7547/1999) distingue el *ejercicio de la acción pública*, que legitima para actuar en el proceso, de *la falta de derecho*, que justifica la desestimación de la acción ejercitada pero no su inadmisión<sup>4</sup>.

### 3 Regulación legal de la acción pública en el proceso contencioso-administrativo

#### 3.1 Fundamento constitucional

Antes de examinar la regulación de la acción pública en el concreto ámbito del proceso contencioso, debemos hacer referencia a su regulación con carácter general. A la acción pública se refiere la CE en el artículo 125 al declarar que «los ciudadanos podrán ejercer la acción popular».

Que el precepto contenga un reconocimiento general de esta acción para todo tipo de procesos puede ofrecer problemas interpretativos, porque se hace referencia expresa a los “procesos penales”; sin embargo, la doctrina concluyó que el reconocimiento de la acción pública es generalizado –sin perjuicio de su reconocimiento concreto en las leyes procesales– y que lo limitado al jurado y tribunales tradicionales y consuetudinarios es esa participación<sup>5</sup>.

Esa es la interpretación que se hace en el artículo 19 de la LOPJ, que en sus dos párrafos hace un reconocimiento por separado de la acción pública y la participación en la administración de justicia. Para aquella primera se declara de manera taxativa que «los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular en los casos y formas establecidos en la ley».

#### 3.2 Del interés directo al interés legítimo. Análisis económico de la APU

Aunque el interés directo requerido por el artículo 19.1.a) LCA fue concebido por la jurisprudencia en términos de gran amplitud, reconociéndole a todo aquel que puede obtener algún beneficio, cualquiera que sea su naturaleza, de una sentencia favorable, la consagración de la tutela judicial efectiva del interés legítimo en el artículo 24.1 CE supuso la ampliación de la legitimación al simple o mero interés legítimo (STS 60/1982, de 11 de octubre).

4 Y así declara que, ejercitada la acción pública en materia de urbanismo, no es cierto que la entidad actora carezca de legitimación, al tratarse el acto impugnado de un convenio urbanístico, de manera que ninguna de las pretensiones que ejercita respecto de él deja de estar cubierta por esa amplia legitimación.

5 OLEA GODÓY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 4.

El Tribunal Constitucional (TC) identificó el interés legítimo con la idea de un interés personal protegido por el derecho, pero sin olvidar que en el ejercicio de una acción pública reconocida por el ordenamiento jurídico se defiende un interés común y simultáneamente un interés personal<sup>6</sup> o, en palabras de la STC 62/1983, de 11 de julio: «la forma de defender el interés personal es sostener el interés común». De manera expresa, la STC 97/1991, de 9 de mayo, pone de manifiesto que el concepto de interés legítimo es más amplio que el de interés directo<sup>7</sup>.

En otro orden de cosas, sostiene Sánchez Jordán que la opción por la acción pública para la reposición de la legalidad<sup>8</sup> puede obedecer al análisis económico del proceso que el ejercicio previo de cada acción supone. La acción pública se inicia mediante una mera solicitud o, en su caso, denuncia ante la Administración y, a partir de ahí, es ésta la que asume los costes derivados de verificar los hechos denunciados. En cambio, el propietario que opta por reclamar ante la jurisdicción ordinaria deberá internalizar los costes inherentes al proceso y los de obtención de la prueba. A la vista de los elevados costes del proceso y la posibilidad implícita de perder el juicio, el actor tendrá muy en cuenta estos elementos *ex ante*, especialmente cuando existen alternativas para exigir la observancia de la legislación urbanística y el plan, como sucede con la acción pública y la intervención administrativa de oficio, que –por contrapartida– no exigen la asunción de riesgo económico alguno por el particular<sup>9</sup>.

### 3.3 Fundamento legal de carácter procesal (competencia estatal) que requiere reconocimiento sectorial

En congruencia con la remisión normativa de la CE, la LJCA, al regular en el artículo 19.1.º, hace una nueva remisión a la normativa a los que «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», además del reconocimiento a quienes posean «un derecho o interés legítimo»; establece en su párrafo h) que tiene esa legitimación «cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes», sin que la LJCA contenga una regulación general sobre dicha acción pública que no sea su mero reconocimiento abstracto.

Cabría pensar que esa omisión es lógica porque tampoco la norma procesal regula cuándo existe un interés o derecho legítimo, por lo que no existe necesidad, en el caso de la acción pública, de establecer cuándo concurre el presupuesto de la legitimación. Incluso, como veremos, el reconocimiento de la acción a cualquier persona sin conexión alguna con el objeto del proceso hace innecesaria cualquier delimitación, porque, precisamente, con

6 FERNÁNDEZ MONTALVO, R., "Incidencia de la Constitución en la apreciación de la inadmisión del recurso contencioso-administrativo. Análisis jurisprudencial de los motivos previstos en el artículo 82 de la LJCA", *Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 11, 1992, p. 21.

7 La STS de 1 de junio de 1985, tras señalar que, a partir de la Constitución se extendió la legitimación a la defensa de los intereses legítimos (artículo 24), concepto que es mucho más amplio que el de interés directo, trata de perfilar el concepto de interés legítimo, señalando que, según la doctrina tradicional, «es aquel que tienen las personas que, por razones de la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando, con motivo de la persecución de fines de interés general, inciden en el ámbito de tal interés propio, aun cuando la actuación de que se trata no les ocasione, en concreto, un beneficio o servicio inmediato».

8 En lugar de la acción del artículo 305 TRLS ante los tribunales ordinarios que asistiría con normalidad a quien ve vulnerados sus derechos particulares por la actuación urbanística ilícita de un tercero.

9 *Vid.* el tema más ampliamente en: SÁNCHEZ JORDÁN, E., "Protección civil de la legalidad urbanística", *Revista de Derecho Privado*, n.º 90, 2006, pp. 55-72.

ello viene a excluir la propia legitimación como requisito procesal; ninguna condición cabe exigir a las partes fuera de su capacidad procesal<sup>10</sup>. A pesar de lo anterior, es cierto que ese reconocimiento generalizado del ejercicio de la acción comporta especialidades propiamente procesales de las que la normativa reguladora del proceso no puede desconocer.

Esa remisión a la normativa sectorial obliga a buscar el régimen de la acción pública en una normativa dispersa que en la mayoría de los supuestos se limita a su mero reconocimiento, dejando sin resolver las importantes cuestiones que el ejercicio de esta acción comporta. Dentro de esa normativa mencionada cabe concluir que sólo en el ámbito urbanístico se estableció un régimen, siquiera sea embrionario, de dicha acción.

Ese reconocimiento de la acción pública en la normativa material obliga a una labor de delimitación de las concretas actividades que se quieren someter al ejercicio de la acción pública, tarea no siempre fácil de realizar a la vista de la complejidad que en la realidad cotidiana de la Administración obliga a dar contenido a su propia actividad<sup>11</sup>.

Por lo general, el reconocimiento de la acción pública se encuentra en la legislación sectorial que regule la materia en que se admite, lo que no supone que la norma reguladora no tenga carácter procesal. En consecuencia, aunque la materia objeto de regulación sea competencia de las Comunidades Autónomas, la regulación procesal de la APU será competencia exclusiva del Estado, en aplicación del artículo 149.1.6º CE. Por ello, la STC 61/1997, de 20 de marzo, mantuvo vigente el artículo 304 del TRLS de 1992, que regula la acción pública. La legislación sectorial, sea estatal o autonómica, por la vinculación de la acción al derecho, podrán reconocerla, pero la regulación procesal corresponde al Estado.

Por otro lado, ha de partirse de que, en principio, es una norma sobre la legitimación, por lo que, en lo demás, se aplicarán las normas generales sobre el proceso administrativo, lo que, sin embargo, presenta, como se verá, problemas importantes.

La norma estatal que habilita la APU en la normativa urbanística sectorial autonómica es el artículo 62 del Real decreto legislativo 7/2015, del Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU):

#### «Artículo 62. Acción pública

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, se podrá ejercer durante la ejecución de éstas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística».

Este contenido se refleja en la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGa) en la DA 4ª:

#### «Disposición adicional cuarta. Acción pública.

---

10 OLEA GODOY, W. F., "La acción pública en el proceso contencioso administrativo", *cit.*, p. 4.

11 OLEA GODOY, W. F., "La acción pública en el proceso contencioso administrativo", *cit.*, p. 7.

1. Cualquier ciudadano o ciudadana, en el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanístico.

2. La acción pública a la que se hace referencia en el apartado anterior, si es motivada por la ejecución de obras que se estimen ilegales, puede ejercerse mientras se prolongue su ejecución y, posteriormente, hasta el vencimiento de los plazos de prescripción determinados en esta ley».

A partir de toda normativa anterior, podemos concluir, con Martínez Rodríguez, que mediante la institución de la *acción pública urbanística* «cualquier persona puede exigir ante la Administración o ante los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación, y demás instrumentos de la ordenación del territorio y el urbanismo, sin que sea necesario que se acredite un derecho subjetivo o interés legítimo, pudiendo cualquier ciudadano poner en marcha los procedimientos legales con el fin de poder defender la legalidad urbanística».

Por eso la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que el orden urbanístico es el interés general amparado por la existencia de una acción pública.

### 3.4 Naturaleza reparadora, no sancionadora, de la acción pública en defensa de la legalidad urbanística. Relación entre el procedimiento de protección de la legalidad y el sancionador

Como dijo la STSJG n.º 789/2008, de 30 de octubre, la naturaleza del expediente de protección de la legalidad urbanística, en ningún modo es sancionadora, sino de protección y restauración en su caso del orden urbanístico perturbado. En el mismo sentido, la STS de 28 de abril de 2000 (Rec. n.º 369/1995) expresó que este procedimiento (el de protección de la legalidad urbanística) es compatible, y distinto, de la imposición de sanciones a los responsables, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador<sup>12</sup>.

La coercibilidad de la norma urbanística se disocia así en estos dos mecanismos de protección conectados entre sí y compatibles entre ellos, sin que su dualidad infrinja el principio *non bis in idem*. No estamos en el caso del procedimiento de legalidad urbanística ante un procedimiento sancionador, sino ante un procedimiento de naturaleza reparadora<sup>13</sup>.

La LOUGa le da carta de naturaleza a esta dualidad de situaciones y procedimientos al declarar en el artículo 209.7 (y en ámbito sancionador, en el artículo 216.2.) la compatibilidad entre las medidas acordadas en el expediente de reposición de legalidad y las sanciones que procedan por el ilícito urbanístico cometido, regulado en los artículos 216 y ss.<sup>14</sup>.

12 La razón de la compatibilidad de procedimientos –reposición y sancionador– es que tienen diferente finalidad: el primero de poner fin a una situación prohibida por el ordenamiento jurídico y devolverla a su estado primitivo –artículo 209 LOUGa– y el segundo castigar o reprimir una infracción administrativa –SSTC 276/2000, 132/2001 y 44/2005.

13 Así se expresa, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Superior de Madrid de 6 de mayo de 2004, dictada en el recurso 3607/1996.

14 Las medidas de protección de la legalidad urbanística tampoco son incompatibles con las actuaciones penales, como se deduce del último inciso del artículo 42 de la normativa estatal. En idéntico sentido, el artículo 226.4.d) LOUGa obliga a la APLU a dar cuenta de los hechos urbanísticos que revistan carácter de delito.

## 4 Caracteres de la acción pública

Siguiendo a Olea Godoy, a la vista de esa normativa cabe establecer los siguientes caracteres de la acción pública<sup>15</sup>:

### 4.1 Naturaleza procesal

La acción pública está incardinada dentro del proceso y tiene naturaleza procesal, debiendo ser la norma procesal la que establezca su regulación. Consecuencia de esa naturaleza es que debe ser la propia LJCA la que establezca el régimen específico para el ejercicio de la acción, sin hacer una remisión en blanco a la normativa sectorial para ello. Y es que, en realidad, la acción pública no difiere respecto de la legitimación por el interés, sino en cuanto a su titularidad, quedando sometida a su propio régimen procesal.

### 4.2 Carece de reconocimiento como derecho fundamental

Es necesario establecer esa aclaración porque la legitimación por el interés o derecho cabe considerarla como integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que se reconoce en el artículo 24-1.º, por constituir un presupuesto del proceso. Pero ese reconocimiento a “todas las personas” lo es para la defensa de “sus derechos e intereses legítimos”, es decir, para los de los propios ciudadanos, no para la protección de intereses o derechos generales o de vigilancia de la mera legalidad en la actuación de las Administraciones públicas.

### 4.3 Constituye una competencia estatal

Admitiendo que se trata de una materia propia del derecho procesal y presupuesto del proceso, esta acción debería adscribirse al título competencia de “legislación procesal” que el artículo 149-1.º-6.ª reserva a la competencia exclusiva del Estado, quedando sustraída a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer regulación sobre esa acción.

### 4.4 Constituye una legitimación autónoma

Dado que la acción pública no tiene en consideración la titularidad de derecho o interés concreto de persona determinada, cabe concluir que lo realmente establecido es una ausencia de la legitimación como presupuesto subjetivo del proceso, en cuanto a las partes no se les puede exigir otro requisito que no sea el de la capacidad para ser parte y comparecer.

### 4.5 Utilidad de su reconocimiento

El reconocimiento generalizado de la AP en materia urbanística llevado a sus últimas consecuencias es la garantía de que las Administraciones públicas se sujetan a la exigencia de la legalidad al estar sometidas al control de todos los ciudadanos (artículo 106 CE).

---

15 OLEA GODDY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, pp. 6 a 8.

## 5 Requisitos subjetivos

### 5.1 Titularidad de la legitimación

En cuanto a la titularidad de la acción pública, no se establece requisito especial alguno o nexo de conexión entre el titular del derecho y el ejercicio de la acción.

De ello se deja constancia en el artículo 19-1.º-h) de la LJCA cuando se le reconoce a «todos los ciudadanos». En esa misma línea, cabe citar el reconocimiento que se hace de esta acción a nivel sustantivo en el campo urbanístico en el artículo 5.f. del RDLex 7/2015. Como se declara en la STS de 26 de mayo de 2003, «la acción pública está concebida para que cualquier (*quivis de populo*) pueda incoar el proceso contencioso-administrativo».

### 5.2 Los titulares de derechos subjetivos también lo son de la acción pública

La referencia a la posibilidad de que cualquier persona pueda ejercer la acción pública permite que *también* lo puedan hacer aquellos que estén legitimados por el interés o derecho afectado. La posibilidad, a pesar de su paradoja y las limitaciones de pretensiones, tiene la ventaja del menor rigor formal (un ciudadano puede, en vez de recurrir un acto que le perjudica –licencia a un vecino– ejercitar la APU para denunciar la situación, de modo que posteriormente la Administración sea la que lleve la carga de la tramitación del procedimiento)<sup>16</sup>.

Aunque la doctrina llamó la atención sobre el hecho de que la notificación a los interesados tiene repercusión en orden al plazo para ejercitar la acción<sup>17</sup>, entendemos que eso no puede colocar al particular que la recibió en peor situación en defensa de la legalidad que un tercero cualquiera, siempre, está claro, que se limite al ejercicio de la acción pública y no pretenda ya el reconocimiento de una situación jurídica a su favor (entre la que no se cuenta el posible beneficio particular de la reposición urbanística a que hubiese lugar a consecuencia de la acción de anulación del acto). A pesar de ello, en ocasiones la jurisprudencia ha declarado abuso de derecho en la APU cuando el interesado no empleó los plazos ordinarios para el recurso que tenía a su alcance por haber recibido notificación personal.

El reconocimiento generalizado a los ciudadanos del ejercicio de esta acción no confiere especialidad alguna respecto de los restantes presupuestos subjetivos del ejercicio del derecho, y a quien pretenda iniciar el proceso basándose en ésta se le ha de exigir la capacidad para ser parte y la capacidad procesal, conforme a su regulación general.

### 5.3 Ciudadanos extranjeros

La vinculación de la acción pública a “los ciudadanos” permite preguntarse si es posible que los ciudadanos extranjeros, legalmente residentes en España, puedan beneficiarse de esa posibilidad, teniendo en cuenta que el artículo 3.1.º de la Ley orgánica 4/2000, de 11 enero 2000, por la que se regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y

16 A esa posibilidad de ejercitar la acción pública por los titulares de una legitimación por interés propio se refiere la STS de 4 de julio de 2006, siguiendo la línea marcada por las SSTS de 5 de julio de 1999, de 21 de febrero de 2000 y de 24 de enero de 2001.

17 GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Acción pública, vecinal y legitimación del Ministerio Fiscal”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º XIII, 2006, p. 6.

su integración social, impone la igualdad de derechos con los nacionales, sabiendo que esa igualdad se limita al contenido de las leyes que «regulen el ejercicio de cada uno de ellos».

La cuestión quedó definitivamente resuelta en la STS de 18/11/2015, cuando la Sala admitió la acción seguida por una ciudadana extranjera en relación con la impugnación de determinadas obras, creando así jurisprudencia en este sentido<sup>18</sup>.

## 5.4 Personas jurídicas

Resulta indiscutida la posibilidad de que puedan ejercitar esta acción las personas jurídicas, tanto públicas como privadas.

Aunque hay algún pronunciamiento jurisprudencial que parece negar la posibilidad de que las personas jurídicas públicas puedan ejercitar la acción pública, es cierto que las SSTS de 26 de diciembre de 2001, de 31 de diciembre de 2001 y del 24 de diciembre de 2001, declaran que tanto la Administración autonómica, la Diputación Provincial y el Ayuntamiento correspondiente puedan impugnar por la vía de la acción pública un mismo acto de la Administración general respecto de actos vinculados a una central nuclear<sup>19</sup>.

En relación con la formación de voluntad de los órganos colegiados, también poseen legitimación los miembros de las corporaciones que votasen en contra de los acuerdos en aplicación del artículo 63.1.b), LBRL (STS de 24 de mayo de 1980). Y, aunque no hubiese votado en contra y sólo se hubiese abstenido, se interpone el «recurso contencioso-administrativo como ciudadano en ejercicio de la acción pública» (STS de 24 de febrero de 1997).

## 5.5 Asociaciones de consumidores y usuarios

Especial referencia se debe hacer a la actuación de asociaciones de consumidores y usuarios, a las que se refiere el artículo 11 de la LEC, entidades que se configuran con las características propias para la defensa de intereses generales. Con todo, no parece que la regulación que se contiene en el precepto citado autorice a hacerlas titulares más que para defender «en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios»; es decir, se excluyen el reconocimiento de una legitimación pública al margen de los que afecten a sus asociados. Así lo declaró la STS de 20 de junio de 2006 con referencia a una asociación de usuarios de servicios bancarios.

---

18 Consolidando así una línea abierta en la STS de 22/04/1998.

19 En contra de esta tesis nos consta una aislada sentencia del TSJG, la n.º 848/2014, que, además de no haber consolidado doctrina alguna, carece de fuerza argumental, a nuestro entender, para restringir la legitimación, ya que, como vemos, realmente anula por completo esta acción para un ayuntamiento: FJ 3º: «También alegan las partes demandadas en sus contestaciones que la pretensión principal del Ayuntamiento de O Corgo no puede ampararse en el ejercicio de la acción pública, y que sólo puede impugnar el PGOM del Ayuntamiento de Lánchara en aquello que le afecta directamente, como son los extremos a los que se refiere la pretensión subsidiaria. En esto se les debe dar la razón, visto lo que disponen los apartados e) e h) del artículo 19.1 de la Ley jurisdiccional sobre la legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El primero, referido a los entes locales, la limita a lo que afecte el ámbito de su autonomía, y el segundo atribuye el ejercicio de la acción popular a los ciudadanos. El artículo 48.1 del vigente texto de la Ley del suelo dice simplemente que será pública la acción para exigir la observancia de la legalidad territorial y urbanística, pero el artículo 4.f) de ésta incluye entre los derechos de los ciudadanos el ejercicio de la acción pública para hacer respetar dicha legalidad. Este concepto de ciudadanos puede extenderse a personas jurídicas que los agrupan, e incluso a entidades que ejercen funciones públicas en algunos aspectos de su actividad, como declararon algunas resoluciones jurisdiccionales, pero no a las administraciones en sentido estricto. Por tanto, la pretensión principal de la Administración demandante tiene que ser desestimada».

Con todo, debe destacarse que cuando el artículo 19.1.b) de la LJCA reconoce la legitimación a estas “asociaciones” para la defensa de “intereses colectivos” podría entenderse que incluye el ejercicio de esa acción general. En este sentido se pronuncia González Pérez, siempre que la materia que se ejercita tenga relación con la esfera de competencia de la entidad.

## 5.6 Uniones sin personalidad

Las uniones sin personalidad –tanto de personas como de bienes– tienen la capacidad para ser parte, como se declara en el artículo 18 de la LJCA, aunque condicionada a «cuando la ley lo declare expresamente»; remisión que debe entenderse efectuada al artículo 6.7.º de la LEC que les confiere esa calidad para la defensa de «sus derechos», lo que excluye la posibilidad de ejercitar la acción pública que, por otra parte, puede ejercitar cualquier persona física integrada en ellas.

## 5.7 El ejercicio de la acción pública por el Ministerio Fiscal

La LJCA, al regular la legitimación en general, se la reconoce al Ministerio Fiscal (MF) «para intervenir en los procesos que determine la ley» [artículo 19.1.f)]. La LJCA, por tanto, no establece norma alguna sobre la legitimación. Se limita a hacer una referencia general a la ley, bien como demandante o como demandado<sup>20</sup>.

Por otra parte, el artículo 19.1.h) LJCA, reconoce legitimación a «cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes». El hecho de que la norma legal se refiera específicamente a los “ciudadanos” no puede interpretarse en el sentido de que queda excluido el MF: si “cualquier ciudadano” puede incitar un proceso a fin de que se respete la legalidad en los casos previstos, obviamente no puede negarse legitimación a quien institucionalmente, constitucionalmente, tiene como misión «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad»<sup>21</sup>.

Si es pública la acción para la protección de la legalidad en estas materias, el MF estará legitimado para la acción, tanto en la vía administrativa –de la que el MF no está excluido en la obligación de su agotamiento– como en la judicial<sup>22</sup>.

Como critica la doctrina, el MF está legitimado, pero no ejercita la acción, aunque se esfuerza por otras vías en reaccionar ante ciertos supuestos que legitimarían la acción pública, como son los constitutivos de infracciones urbanísticas. Ante una infracción jurídico-administrativa, como son las que atentan a la legalidad urbanística, lo normal debiera ser seguir el proceso que la ley prevé para ello: el administrativo, y sólo si existen indicios racionales de que en la infracción jurídico-administrativa concurren elementos que permitan tipificarla como delictuosa, debe acudir el Ministerio Fiscal al proceso penal<sup>23</sup>.

20 La Circular 3/1998 de la Fiscalía General del Estado contiene una exposición razonada sobre los supuestos en que se reconoce legitimación activa al Ministerio Fiscal para incoar un proceso administrativo.

21 GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Acción pública, vecinal y legitimación del Ministerio Fiscal”, *cit.*, p. 22.

22 PEMÁN GAVÍN, J., “Sobre la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa: las novedades relativas al objeto y las partes y al objeto del proceso”, *Revista del Poder Judicial*, n.º 54, 1999, p. 436.

23 GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Acción pública, vecinal y legitimación del Ministerio Fiscal”, *cit.*, p. 21.

## 6 Límites al ejercicio del derecho

### 6.1 Interdicción de la mala fe y abuso del derecho

Como en cualquier ámbito del derecho, es exigible la buena fe en el ejercicio de esta acción, que fue exigida tradicionalmente por la jurisprudencia, aunque cabe apreciar una aplicación cada vez más restrictiva.

En principio cabe estimar que la exigencia de la buena fe y prohibición del abuso del derecho viene recogida en el artículo 7 del Código civil. Esas exigencias están ahora impuestas de manera expresa para el ámbito procesal en el artículo 247 de la LEC, que prevé la posibilidad de imposición de una sanción de multa.

En relación con ello, venía declarando la jurisprudencia que cabría apreciar la existencia de abuso del derecho y un actuar contrario a la buena fe, «cuando de la acción emprendida sólo se sigue daño para un tercero no imprescindible para el beneficio de la comunidad, que es el fundamento mismo de la acción pública» (STS de 4 de marzo del 1992), aunque añadiendo que la prueba de esa finalidad específica habría de ser probada por quien la invoca. Igualmente resulta improcedente el ejercicio de la acción pública «traspasando los límites de la buena fe y de la interdicción del abuso del derecho y del ejercicio antisocial de acciones»; cuando no se cumple «el fin institucional para el que fue concebida, de observancia de la legislación urbanística y depuración de actos ilegales, que la contravienen», y su ejercicio no supone «el beneficio público evidente de la depuración de una licencia ilegal» (STS de 30 de abril de 1990).

### 6.2 Necesidad de prueba: objetivización de la mala fe y del abuso

La apreciación de ese abuso debe examinarse con prudencia porque quien ejercita esta acción y aduce una vulneración de la legalidad en una concreta actividad administrativa – que generalmente beneficia a un tercero– tiene a su favor una legitimación suficiente para estimar legítimo el ejercicio de la acción, por más que necesariamente deba pretenderse un perjuicio de esos terceros.

Por ello, parece más aconsejable buscar el abuso cuando la argumentación de la pretendida ilegalidad que se pretende poner de manifiesto carece de todo fundamento jurídico obligando a los tribunales, Administración y particulares beneficiados por el acto a dedicar tiempo y recursos a defenderse de ejercicios de acciones carentes de todo rigor<sup>24</sup>.

La jurisprudencia admite estos límites en el ejercicio de la acción pública de esta forma matizada, y así en la STS de 26 de julio de 2006 (Rec. n.º 2393/2003) se expresa que: «cierto es que el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico está sujeto a los límites generales o comunes que nuestro ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, como son, básicamente, las exigencias de la buena fe y la proscripción del abuso del derecho. Pero no es menos cierto que la extralimitación ha de quedar perfectamente acreditada, pues es ello lo que exige la titularidad del derecho que se ejercita. Si se es titular del derecho, su ejercicio debe ser amparado, y todo obstáculo que lo impida, además de estar previsto en

---

24 OLEA GODÓY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p.11.

el ordenamiento jurídico, debe quedar constatado», para más adelante recordar algunas de las afirmaciones del Tribunal Supremo referidas al concepto de mala fe, «como son aquellas que la ligan con la conducta deshonesta y desleal en las relaciones de convivencia, o con la que no se adecua a las exigencias imperativas éticas clamadas por la conciencia social en un lugar y momento histórico determinado, o con la que responde a una finalidad económico-social que es distinta de aquella para la que se atribuyó el poder en que consiste el derecho subjetivo, o con la que es contradictoria con una anterior conducta generadora de confianza; y recordar, también, que la doctrina reiterada de este Tribunal Supremo requiere, para poder apreciar el abuso del derecho, que se revele de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él».

### 6.3 Irrelevancia de los motivos secundarios a la defensa de la legalidad si no alcanzan el fraude de ley o procesal

La existencia de motivos particulares diferentes del interés general no basta para la apreciación del abuso del derecho. Así, se admite el ejercicio de la acción para exigir el cierre de fincas por infracción de la normativa urbanística, aunque se alegue un deseo de venganza (STS de 17 de diciembre de 1980). Y, «en cuanto a la buena fe, esta Sala declaró constantemente que el ejercicio de la acción pública urbanística no es incompatible con la existencia de intereses provistos de índole económica o de otro tipo en quien la hace valer» (SSTS de 5 y 6 de octubre de 2001).

Debido, posiblemente, a esta cautela, entiende De Oro Pulido López que el TS se inclina (STS 20/12/2001, Rec. n.º 8016/97) por prescindir de las motivaciones del recurrente para acoger la legitimación de la acción popular, con la única barrera del abuso antes citado<sup>25</sup>.

Con ocasión de la impugnación de una licencia de apertura de un centro comercial por una asociación de comerciantes, la STS de 16 de julio de 2008 (Rec. n.º 5440/2004), en un supuesto de acción pública, aprecia interés legítimo «en evitar un competidor que no cumple lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico».

### 6.4 El abuso del derecho es una cuestión de fondo que no permite a una Administración inadmitir el ejercicio de la APU, que es una cuestión procesal

En ininidad de ocasiones las Administraciones públicas, en la vía administrativa, rechazan denuncias de los particulares en relación con la legalidad urbanística, con archivos de plano incluso de forma reiterada, con el argumento de que esto supone un abuso de derecho de la APU, cuestión rechazada por la jurisprudencia, que entiende que tal ejercicio no constituye un uso abusivo y que en todo caso esto es una cuestión de fondo que no permite inadmitir a trámite la acción, lo que sería en realidad negar la legitimación conferida por la APU.

En este sentido, la TSJG n.º 329/2015 indica: «la Administración (...) confunde falta de legitimación activa –interés legítimo y, en este caso, acción pública, que, indiscutidamente existe– y

25 DE ORO PULIDO LÓPEZ, M., "La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre medio ambiente y urbanismo", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 12, 2001, p. 171.

abuso del derecho –afectante a la pertinencia o no de la tutela judicial dispensable al ejercicio de la acción urbanística–. El recurso de apelación, que niega el abuso de derecho declarado en la sentencia, ha de ser estimado, y el recurso-demanda, que critica la “denegación de la legitimación para la utilización de la acción pública (...) de forma genérica y en el ámbito territorial del Ayuntamiento de A Guarda” y pretende su anulación, ha de ser estimado».

## 7 Objeto del proceso. Actividad impugnable y pretensiones admisibles

El control de la actividad de las Administraciones públicas se basa en la aceptación de un carácter revisor de la jurisdicción contenciosa y, por otro lado, en la capacidad de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas al ejercitarse una tutela de plena jurisdicción, en determinados supuestos.

Esta caracterización de la jurisdicción obliga a configurar el objeto del proceso integrado por dos elementos; a) la concreta actividad administrativa que se impugna y b) las concretas pretensiones que se suplican respecto de esa actividad.

### 7.1 Actividad impugnable

La actividad administrativa impugnable aparece delimitada en los artículos 25 y siguientes de la LJCA y se concreta en: disposiciones generales; actos administrativos, expresos o presuntos; inactividad y actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho.

#### 7.1.1 Disposiciones generales

Aunque en un principio en el ámbito urbanístico se expusieron dudas sobre la admisibilidad de la acción pública en relación con las disposiciones generales, acabó por prevalecer la tesis de la positiva, lo que era incuestionable, dada la amplitud de la norma reguladora.

El titular de la acción pública podrá impugnar directamente cualquier disposición general que atente contra el ordenamiento jurídico, como indirectamente al aplicarse por acto administrativo.

Ante todo, la naturaleza normativa del plan, reiteradamente declarada por la jurisprudencia<sup>26</sup>, determina la posibilidad de que la acción pública alcance no sólo a su impugnación directa, sino también a la indirecta que deriva del artículo 26.1 de la LJCA<sup>27</sup>.

En segundo lugar, tal posibilidad de una impugnación indirecta va referida al conjunto de heterogéneos contenidos del plan, lo que implica al mismo tiempo que se pueda impugnar

26 La STS de 16 de octubre de 1990 subraya que «la potestad de plan es el resultado de la fusión de dos tipos de actuaciones públicas: la regulación de la utilización del suelo y la ejecución de obras públicas, de donde se deriva que hay aspectos del plan de indudable naturaleza normativa ya que contienen reglas susceptibles de una pluralidad indefinida de aplicaciones».

27 SSTS de 7 de febrero de 1987, de 14 de marzo y de 17 de octubre de 1988, de 14 de febrero, de 20 y 27 de marzo de 1990, de 18 de marzo y de 22 de mayo de 1991, de 4 y 11 de junio y 9 de octubre de 1992, etc.

con ocasión de su ejecución, ya que la materialización de obras es el único modo en que se ponen de manifiesto determinadas ilegalidades<sup>28</sup>.

En último término, habrá que indicar que la impugnación indirecta del plan opera no sólo con ocasión de los actos de aplicación, sino también con motivo de la aprobación de normas de desarrollo, es decir, de la elaboración de un plan inferior<sup>29</sup>.

Así las cosas, resulta claro que el ciudadano tiene abierta la vía para la impugnación del plan durante toda su vida jurídica.

Y aún podría añadirse que la jurisprudencia admite también la impugnación indirecta del acuerdo de suspensión del otorgamiento de las licencias en razón de la conexión de dicho acuerdo con el plan<sup>30</sup>.

La STS de 1 de marzo de 2013 (Rec. n.º 4582/2009) admite dentro de la impugnación de un PGOM la de cualquier determinación: «Este reconocimiento de la acción pública nos hace concluir que, efectivamente, la recurrente estaba legitimada activamente para pretender la nulidad de las determinaciones del plan relativas al cálculo de aprovechamiento de otros sectores distintos a aquel en que se sitúa su parcela».

Finalmente, resulta de interés la STSJG n.º 142/2015, que reconoce sin dificultad, basándose en la acción pública, la impugnación de plan general, estudio de detalle y licencia, acumuladamente.

Regap



ESTUDIOS

28 La STS de 17 de octubre de 1988 indica: «Esta Sala puso de relieve reiteradamente la naturaleza normativa de los planes de ordenación urbana y, como consecuencia, señaló la viabilidad de su impugnación indirecta al producirse los actos de aplicación de aquéllos (sentencias de 7 de febrero y 15 de junio de 1987). Ciertamente, la afirmación de la naturaleza normativa de los planes es susceptible de matizaciones en razón del heterogéneo contenido de aquellos: como la doctrina indicó con acierto, el plan engloba la actuación de dos potestades distintas, una de auténtica naturaleza reglamentaria (normas relativas a la utilización del suelo, etc.) y otra que se traduce en la ejecución de obras públicas de urbanización (dirigida a la transformación material de la realidad, sin la cual el plan será un "dibujo muerto"). Pero ocurre que ambos elementos integrantes del contenido del plan están íntimamente ligados entre sí y así, con referencia concreta al tema litigioso (corrección de una unidad de actuación), la jurisprudencia, a veces, con ocasión de la impugnación directa del plan, declaró que las cuestiones expuestas no pueden resolverse "hasta el momento de la ejecución" (Sentencia de 29 de junio de 1986). No podría admitirse que la impugnación directa del plan deje fuera esas cuestiones, para luego, en el momento de la ejecución, entender que hubiesen debido ser expuestas precisamente en la impugnación directa. Esta íntima conexión de los distintos elementos integrantes del plan abre con generalidad la posibilidad de su impugnación indirecta, sin que para ello pueda ser obstáculo el desistimiento del recurso directo, como bien se cuida de advertir el artículo 39-4 de la Ley Jurisdiccional, que cierra así el paso en este punto a la causa de inadmisibilidad que es la cosa juzgada (artículo 82.d de la Ley Jurisdiccional)».

29 SSTs de 22 de enero de 1988, 6 de noviembre de 1990, 19 de febrero de 1991, etc.

30 La STS de 7 de noviembre de 1988 es del siguiente tenor: «Es cierto que el recurso indirecto es una técnica típica de la impugnación de las disposiciones generales (...) y que, aun así, el texto refundido incluye tal suspensión entre los "actos" preparatorios de la formación y aprobación de los planes, pero, incluso así, la íntima conexión del acuerdo de suspensión con éstos, de clara naturaleza normativa, permite aplicar a la suspensión la técnica de la impugnación indirecta: (...) B) El acuerdo de suspensión no anticipa los efectos del plan en estudio, sino que, operando sobre la ordenación vigente, erige un obstáculo (temporal y espacialmente limitado) a la aplicabilidad de ésta, de modo que cada vez que se paraliza la tramitación de una licencia concreta está produciéndose una inaplicación de la ordenación en vigor, o, lo que es lo mismo, está operando el obstáculo provocado por la suspensión, la cual, así pues, tiene la generalidad propia de la ordenación inaplicada. C) En último término, la suspensión del otorgamiento de licencias actúa a modo de un *contrarius actus* sumamente peculiar teniendo en cuenta, por un lado, la competencia para dictarla y, por otro, la naturaleza de la ordenación cuya aplicación impide y que naturalmente sólo resulta posible en virtud de la expresa habilitación contenida en el artículo 271 del texto refundido. Sobre esta base, en definitiva, aunque se estimase que algunas de las ideas expuestas tienen un carácter meramente descriptivo, es cierto que la suspensión de licencias opera en la vida práctica afectando decisivamente a la virtualidad del ordenamiento urbanístico y, así las cosas, frente a una posible firmeza del acuerdo de suspensión, el ordenamiento jurídico necesariamente ha de permitir la reacción que implica la impugnación indirecta».

## 7.1.2 Actos administrativos

### 7.1.2.1 Régimen general de legitimación para la impugnación de licencias y otros actos de ejecución del planeamiento

Constituye el supuesto más general en el orden jurisdiccional contencioso, y, concretamente, en el ejercicio de la acción pública. Y, en aplicación de la norma del artículo 25 LJCA, únicamente será admisible la pretensión si el acto reúne los requisitos que se establecen; por tanto, en relación con un acto que no agote la vía administrativa, será necesario, antes de incoar el proceso, interponer el recurso de alzada ante el órgano competente.

En este sentido, no ofrecen especialidades los que suponen la impugnación clásica de esa actividad, siempre que pueda incardinarse en algunas de las materias cuya normativa habilite el ejercicio de la acción pública<sup>31</sup>. Para el artículo 62 TRLSRU 7/2015, la observancia de la legislación y de los instrumentos de ordenación del territorio y el urbanismo incluye, además de la tramitación de los planes urbanísticos o programas, la impugnación de licencias urbanísticas<sup>32</sup>, algo admitido pacíficamente en la jurisprudencia.

La TSJG n.º 168/2015 (FJ 3º) se refiere igualmente a los actos que sean consecuencia de la ejecución de una sentencia anterior para verificar el cumplimiento de la legalidad en lo relativo al exacto cumplimiento del fallo: «La cubierta retráctil cuya instalación constituye, a juicio del actor, una infracción urbanística, fue instalada en el mismo lugar que ocupaba otra fija cuya demolición fue decretada en una sentencia. La actuación del actor al entender que con su instalación se contrariaba lo decidido en vía judicial –y se reincidía en la infracción que determinara esa decisión– no constituye ningún abuso de derecho, y está amparada en la acción pública, ya que no sólo persigue el cumplimiento de la normativa urbanística, sino también el respecto a las decisiones de los tribunales».

La APU abarca la pretensión encaminada a solicitar que la Administración compruebe si determinadas obras realizadas se ajustan a la licencia concedida (STSJG n.º 69/2014, FJ 1º), así como la solicitud de declaración de caducidad de la licencia (STSJG n.º 828/2013).

En caso de ejercicio reiterado de la APU mediante denuncias que no son atendidas, es admisible y se acoge el derecho al trámite, es decir, a condenar al ayuntamiento a que incoe, tramite y resuelva de forma expresa la denuncia de la vulneración de la legalidad urbanística (STSJG n.º 981/2012). La STJG n.º 968/2011 dice a este respecto en el FJ 3º: «Los artículos 42 y siguientes de la Ley 30/1992 imponen un deber a la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. En este caso, se trata de un procedimiento iniciado a instancia de parte que la Administración está obligada a resolver. No debe olvidarse que quien ejercita la acción pública es un verdadero interesado en el procedimiento administrativo que promueve y, por consiguiente, parte en él y plenamente legitimado para exigir ante los tribunales de justicia la observación de la legalidad urbanística si no obtiene respuesta en plazo». En igual sentido, la STS de 23/7/2015 (Rec. n.º 2342/2013), que confirma en casación la doctrina reiterada de la AN, donde manifestaba (SSAN de fechas 19/4/2013 y 19/5/2011) que, «cuando los particulares poseen la condición de interesados, o gozan del reconocimiento del ejercicio de la acción pública por razón de la materia concernida, y tienen, por tanto,

31 OLEA GODÓY, W. F., "La acción pública en el proceso contencioso administrativo", *cit.*, p. 12.

32 MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. A., en la referencia web citada.

“derecho al procedimiento administrativo”, en el sentido de obligar a efectuar un pronunciamiento sobre la procedencia o no de acordar su incoación, no pueden quedar inermes y a expensas de la libérrima voluntad de la Administración, que es lo que sucedería de modo inevitable y sin remedio si aquella, con su sola inactividad, pudiese aplazar indefinidamente en el tiempo el pronunciamiento sobre una solicitud a cuya respuesta tienen derecho».

#### 7.1.2.2 Impugnación de actos administrativos en materia no urbanística, pero vinculada a ella

También puede ser objeto de impugnación mediante la APU la concesión minera por lesión a un espacio protegido, por la conexión que este último elemento presenta en relación con la normativa urbanística (STS de 7/6/2013, FJ 7º): «De modo que el ejercicio de la acción pública urbanística no puede entenderse bloqueado o impedido cuando se impugna un acto no urbanístico, siempre que se encuentre esencialmente vinculado a los usos del suelo y se invoque una norma legal que impida el uso que reconoce la concesión”.

Se acoge igualmente la APU para impugnar licencia para actividades de incidencia ambiental (antiguo campo del RAMINP) cuando el contenido infractor esté basado en el incumplimiento del contenido de un PGOM (STS de 21/3/2012, FJ 4º)<sup>33</sup>.

Como criterio *orbiter dicta*, señala la STSJG n.º 473/2014 que es admisible la acción pública para la impugnación de una autorización sectorial en tanto se impugne un procedimiento de autorización urbanística, pero no cuando se hace de forma autónoma, porque entonces no resulta vinculado a la reposición de la legalidad urbanística<sup>34</sup>.

#### 7.1.2.3 Improcedencia de la APU por exceder el ámbito urbanístico

La inexistencia de acción pública en materia tributaria determina que no se pueda impugnar una licencia de actividad u obras por falta de ingreso con los correspondientes impuestos o tasas municipales (STSJG n.º 782/2012).

No se considera acto impugnabile el resultado de una reparcelación, por no comprometer la ordenación urbanística. Así la STSJG n.º 791/2014: «las cuestiones sobre los derechos de propiedad de las fincas de resultado son cuestiones privadas que, al no afectar a la ordenación urbanística, quedan fuera del ámbito de la acción pública, por lo que sólo cabe que las atribuciones las impugnen aquellos cuyos derechos o intereses resulten perjudicados. Por ello esta cuestión está íntimamente relacionada con la referida en primer lugar».

### 7.1.3 Inactividad de la Administración

La impugnación de la inactividad, según el artículo 29 de la LJCA, admite la doble modalidad de:

33 «Si de legitimación por acción pública se trata, debemos recordar, en fin, que la jurisprudencia de esta Sala ha declarado que, al margen de la dimensión ambiental del reglamento de actividades, cuando la temática esencial de impugnación de una actividad radica precisamente en su emplazamiento, según el artículo 4 del RAMINP, que, como es sabido, se supedita a lo dispuesto en los planes de ordenación urbana, cabe admitir el ejercicio de la acción pública establecida como legitimación en materia urbanística [SSTS de 3 de diciembre de 2001 (Rec. 5349/1997), 31 de enero de 2001 (Rec. 9275/1995) y de 28 de marzo de 2000 (Rec. 7704/1994)].».

34 Dice el FJ 4º que: «las alegaciones de la recurrente resultan desconcertantes, porque tal evidencia sólo podría derivarse de que se impugna una autorización “sectorial” insertada en procedimiento de autorización urbanística en el que está reconocida la acción pública. Pero este argumento se torna equivocado desde el momento en el que se optó por interponer el recurso por separado, de modo que no se arrastra a este proceso la legitimación pública que se reconoce para aquéllos».

- incumplimiento de obligaciones asumidas por la Administración en disposición general sin necesidad de acto de aplicación, en acto, contrato o convenio; o
- por la inejecución de un acto administrativo firme.

En tales supuestos, el precepto mencionado habilita la impugnación en vía contenciosa, pero sólo “a quien tuviese derecho a ella (la prestación)” o a “los afectados”; es decir, el mismo legislador parece reservar tales supuestos de impugnación de la actividad administrativa a quien estuviese legitimado por el interés o derecho afectado o, con mayor rigor, los titulares de la prestación contenida en la disposición general, acto, contrato, convenio o inejecución de acto firme, con la consecuente exclusión de que puedan habilitar el ejercicio de la acción pública por quien no se encuentre en esa situación.

Esa situación deja fuera de la acción pública supuestos en los que la Administración deja sin ejecutar, por ejemplo, un acto ordenando el restablecimiento de la legalidad urbanística alterada con actuaciones de esa naturaleza<sup>35</sup>, obligando al titular de la acción pública a requerir al respectivo Ayuntamiento para esa ejecución y, ante la negativa, impugnar el acto, expreso o presunto, que resolviere la petición, pero acudiendo a la vía del proceso ordinario correspondiente, sin beneficiarse del acortamiento de los plazos o incluso del procedimiento abreviado, que autoriza el artículo 29 de la LJCA.

#### 7.1.4 La vía de hecho

Solución diferente debe ser la que se imponga en el caso de que la actividad administrativa se traduzca en actuaciones **de vía de hecho**. En estos casos, la ausencia de procedimiento puede ser campo propicio para determinar que los ciudadanos puedan ejercitar la acción pública, precisamente para hacer valer la exigencia de la legalidad, estando habilitados para su impugnación en vía contenciosa, de acuerdo con lo que autoriza el artículo 30 de la LJCA<sup>36</sup>.

## 7.2 Pretensiones admisibles

Conforme a la ley, en relación con la actividad impugnada en el ámbito del derecho urbanístico, esas pretensiones pueden ser, en abstracto, de dos clases;

- La que debe accionarse necesariamente porque en otro caso carecería de objeto el proceso: es la declaración de que la actividad impugnada “no es conforme a derecho y, en su caso, la anulación”, como se dispone en el artículo 31.1.º de la LJCA.

Se trata de la pretensión con la que se busca la declaración de nulidad o anulabilidad de la actividad impugnada, sin más pretensiones.

- La LJCA acoge el sistema de plena jurisdicción, en la que se autoriza al titular de la acción para suplicar al tribunal, además de esa declaración de ineficacia de la actividad administrativa impugnada, el «reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de ésta, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios», como se dispone en el artículo 31.1.º LJCA.

---

35 OLEA GODÓY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 12.

36 OLEA GODÓY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 13.

Por esa vía se autoriza que el recurrente afectado por la actividad administrativa impugnada pueda restablecer el derecho o el interés que se le vulneró.

En lo expuesto está una de las limitaciones más relevantes para los titulares de la acción pública en cuanto, al no ser titulares de derechos o intereses concretos afectados por la actividad impugnada, no autoriza incorporar al proceso pretensiones de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas.

Así pues, por la vía de la acción pública sólo es admisible la pretensión de mera anulación, limitación que salvaguarda el riesgo de procesos carentes de fundamento.

En consecuencia, a través de la acción pública no resulta posible ejercitar las pretensiones de plena jurisdicción del artículo 31.2 de la LJCA, pero no se pueden confundir estas con las que solicitan el pleno restablecimiento de la legalidad urbanística, según se declara en la STS de 17 de marzo de 2009 (Rec. n.º 11119/2004), u otra jurisprudencia posterior, también de 2009, en la que la Sala Tercera aclara, para estimar el motivo de casación para el efecto invocado, que la petición de clasificación de un suelo como urbano no es razón para inadmitir el recurso contencioso-administrativo, como había procedido la Sala de instancia por entender que el demandante no había justificado su condición de propietario del suelo, ya que tal pretensión está amparada por el carácter reglado de dicha clasificación y, por consiguiente, es susceptible de reclamarse a través de la acción pública urbanística.

La STSJG n.º 629/2015 reconoce al particular al que se le negaba legitimación de adverso su derecho con base en la acción pública, aunque en el caso sostenga unas pretensiones que coinciden con sus particulares intereses (FJ 1º).

## 8 Especialidades procesales

Unos de los principales problemas que generan el ejercicio de la acción pública y su deficiente regulación son las particularidades que existen en el propio inicio del proceso contencioso, sometido a formalidades previas ineludibles y a cortos plazos de interposición. Esas exigencias no son fáciles de conciliar en el supuesto de su ejercicio por la vía de la acción pública.

### 8.1 La acción pública y el beneficio de justicia gratuita

Al ejercicio de la acción pública ha de ser aplicable lo dispuesto por el apartado tercero del artículo 20 de la LOPJ, que prevé la gratuidad, siempre, de la acción popular: «3. No podrán exigirse fianzas que por su inadecuación impidan el ejercicio de la acción popular, que será siempre gratuita». Entiende la doctrina que no cabe entender que tal denominación se refiera exclusivamente a la que se ejercita en los procesos penales, siendo la razón de ser de ésta y de aquélla la misma, de manera que, ejercitada tal acción pública, existe el derecho al beneficio de justicia gratuita sin necesidad de promover declaración alguna de éste en un procedimiento incidental *ad hoc*, al venir reconocido tal derecho por la LOPJ<sup>37</sup>.

37 PECES MORATE, J., "Significado y trámite de los procesos especiales en la jurisdicción contencioso-administrativa", *Jurisdicción contencioso-administrativa: Aspectos procesales. Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 23, 2009, p. 10.

Otra cuestión será delimitar si se está ejerciendo propiamente la APU o se está actuando como directa o indirectamente interesado o afectado por el acto o disposición impugnados, lo que, al amparo de las pretensiones de la demanda, deberá despejar toda duda.

El ejercicio de la APU sólo puede beneficiarse de los efectos que para la justicia gratuita establecen los artículos 30 y siguientes de la LAC, sin que se pueda acoger a la exención de otras fianzas o cauciones legalmente previstas, pues, aunque es cierto que la LOPJ prevé que no se exijan fianzas que, por su inadecuación, impidan su ejercicio, no exime de su prestación. Otra cosa es que esas cauciones no se conviertan en obstáculos insalvables para obtener el fin pretendido por la ley con la medida cautelar de que se trate.

## 8.2 Agotamiento de la vía administrativa

En efecto, como se dispone en el artículo 25 de la LJCA, en relación con el supuesto clásico de que se impugnen actos administrativos, sólo es admisible el recurso contra «los que pongan fin a la vía administrativa» cuando se hayan agotado los recursos previos en esa vía previa, como se dispone en el artículo 109 de la LRGAP-PAC. A su vez, esos recursos administrativos sólo están autorizados a los que tengan la condición de “interesados”, como se dispone en el precepto; exigencia personal que esa ley define en el artículo 31 nuevamente con referencia a la titularidad de derechos o intereses “legítimos” que, por su propia definición, no concurren en el titular de la acción pública<sup>38</sup>, de donde deducimos la excepcionalidad de la situación creada por la APU que impide a la Administración la denegación de la legitimación por esta causa (así, la TSJG n.º 329/2015).

## 8.3 Subrogación en la posición jurídica de un tercero que desistió de la acción pública en la vía administrativa

Debido a la articulación de la acción por quien carece de una conexión específica con el objeto del proceso, y que está equiparada a la de cualquier otro ciudadano, se suscitó la cuestión de si es posible sostener la APU en lugar de un tercero que –con idéntico título– desistió en la vía administrativa.

A este respecto el Tribunal Supremo conoció de un recurso de casación deducido contra una sentencia que había declarado la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo sostenido por un abogado cuyos clientes no se decidieron, a última hora, a interponerlo. La Sala de instancia incluso condenó al abogado recurrente al pago de las costas por su temeridad al actuar en nombre de terceros sin tener su representación y defensa.

La STS de 17 de marzo de 2009 (Rec. 11119/2004), por el contrario, estimó el motivo de casación esgrimido por el referido abogado con base en la infracción cometida por la sala sentenciadora del dispuesto en el artículo 304 del Texto refundido de la Ley del suelo de 1992, que contemplaba el ejercicio de la acción pública.

La consecuencia de lo anterior implica, en nuestra opinión, que incluso si el desistente ejercita una acción basada en un interés particular, pero que se proyecta sobre el ámbito urbanístico, puede el tercero continuar invocando la legitimación que le confiere la APU, con la característica, está claro, de restricción de pretensiones, que sólo podrían ser las derivadas

---

38 OLEA GODÓY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 13.

del ejercicio de la acción pública –anulación del acto– pero nunca el reconocimiento de la situación jurídica individualizada, por más que el tercero inicialmente actuante si pudiese, con su propio título de intervención, hacerlo.

## 8.4 Transmisibilidad *mortis causa* de la acción pública

El TS admitió la transmisión de la acción pública a los herederos del actuante fallecido tanto en fase de ejecución del fallo como durante la declarativa, por lo que debemos entender, en conexión con lo razonado en relación con la continuación de la acción iniciada por tercero, que procederá también en vía administrativa.

En el caso concreto, la STSJG 4/12/2003 (Rec. n.º 4816/1993) declaró inadmisibile, por causa sobrevenida, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular, a cuyo fallecimiento comparecieron sus hijos para sostener la acción pública urbanística que aquél había ejercitado<sup>39</sup>. La STS de 30 de junio de 2008 (Rec. n.º 4091/2004) estimó el motivo de casación, para el efecto articulado por los herederos del actor fallecido, con el siguiente argumento: «Es cierto que la acción pública no tiene en sí mismo un contenido patrimonializable (...). Y es cierto, también, que en nuestro ordenamiento no se contempla la transmisión de la acción pública así configurada, en abstracto, como reconocimiento legal legitimador. Pero aquí no se trata de la acción pública en abstracto, sino de una acción ya ejercitada; y ese ejercicio dio origen a una relación jurídica procesal concreta, en cuyo seno surgieron derechos y obligaciones con contenido propio y con innegables consecuencias en la esfera patrimonial –piénsese en los gastos y costas procesales–. Por ello, si el recurrente que ejercitó en su día la acción pública fallece cuando ya se dictó sentencia favorable a sus pretensiones, debe reconocerse a sus herederos, si acuden en la causa, el derecho para instar la ejecución del fallo tanto en el relativo a los pronunciamientos substantivos como en cuanto a lo que pudiese recaer en materia de costas procesales. De igual modo, debe admitirse la sucesión procesal a favor de los herederos cuando el fallecimiento del recurrente originario se produjese durante la tramitación del proceso y antes de que recaiga sentencia».

## 8.5 Plazo de interposición del recurso contencioso (contra actos que agotan la vía administrativa)

### 8.5.1 Régimen general

El recurso contencioso ha de interponerse, como regla general, en el plazo de los dos meses, computados desde «el día siguiente al de la publicación de la disposición general impugnada

39 La Sala de instancia basó su decisión de inadmisión en el siguiente razonamiento: «reconocimiento (de la calidad de herederos a efectos substantivos) que, por otra parte, resultaría inocuo, pues, como se dijo al principio, estamos ante un proceso seguido en el ejercicio de la acción pública, que no está en el comercio de los hombres y que concretamente no forma parte del patrimonio que una persona deje al fallecer, al no poder integrarse entre los derechos a que se refieren los artículos 659 y 661 del Código civil, de la misma manera que no podría disponer de ella por testamento para después de su muerte, ni transmitirla a otro por actos "inter vivos", y todo ello porque con ella no se está defendiendo ningún interés personal patrimonializable, aunque sólo fuese por título de perjuicios morales, sino ejercitando altruistamente una defensa de la calidad de vida de la sociedad a través de la observancia de la normativa urbanística, y esta es una facultad que compete a cualquiera pero que, ejercitada por uno, con su muerte se extingue; tampoco cabe pensar en que, ocurrido el fallecimiento, la acción quede vacante a la espera de cualquiera que la quiera ocupar, sino que quien quiera ejercerla deberá hacerlo como titular originario y no derivativo de ella, si a tiempo está y comenzando por la correspondiente reclamación en vía administrativa para someterla luego, si fuese el caso, al control jurisdiccional».

o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa», como se dispone en el artículo 46 de la LJCA. Para el caso de que se trate de actos presuntos, el plazo de seis meses fue ampliado por la jurisprudencia, equiparándolo a los actos no notificados en la debida forma (STC n.º 186/2006, de 19 de junio), dejando abierto el plazo de interposición del recurso.

### 8.5.2 Cómputo del plazo. El problema de la falta de notificación

En el supuesto de publicaciones –necesariamente cuando se trate de disposiciones generales o en los supuestos especiales en que los actos administrativos han de ser objeto de esa publicación– es fácil el conocimiento por la generalidad de los ciudadanos y no deja en inferiores condiciones a quien pretende ejercitar la acción pública que deberá someterse a ese plazo de interposición.

La cuestión es diferente en el supuesto normal de que el acto esté sometido a la formalidad de la notificación porque ésta, conforme a lo establecido en el artículo 58 de la LRGAP-PAC, sólo se practicará a los “*interesados*” en el correspondiente procedimiento administrativo, que no lo es el titular de la acción pública, lo que equivale al desconocimiento del acto mientras transcurre el plazo de impugnación<sup>40</sup>.

El legislador no da una solución a ese dilema y la legislación sectorial tampoco lo hace con carácter general. Imponer esas exigencias conforme al sistema general supondría dejar ineficaz el reconocimiento de la acción pública, aunque hacer lo contrario también afectaría al principio de seguridad jurídica. Se hace eco de ese dilema la STS de 29 de mayo de 2002 cuando declara que «la acción de impugnación sería ilusoria si el reconocimiento de una legitimación general quedase en eso, manteniendo la necesidad de impugnar en los plazos ordinarios unos actos administrativos de los que no existe formal constancia».

### 8.5.3 Solución para actos (incluidas licencias) con manifestación sobre la realidad física: requerimiento administrativo o interposición directa

La jurisprudencia adoptó un criterio amplio respecto a esta situación y autorizó a quien pretenda ejercitar la acción pública, «a falta de una correcta notificación» del acto administrativo, a ejercerla «bien por petición independiente a la Administración, bien interponiendo (...) el recurso procedente» (STS de 5 de octubre de 2001, Rec. n.º 2046/1997), para lo cual el plazo de interposición queda abierto en tanto no se produzca la caducidad de la APU prevista en la Ley del suelo<sup>41</sup>.

40 Para el caso de los interesados notificados personalmente, la STSJG n.º 602/2014 entendió que obviar los plazos de recurso cuando existió notificación expresa para acogerse luego a la acción pública constituiría un abuso de derecho, por lo que denegó la acción así intentada.

41 Dice la Sentencia: «Tercero.- Tanto el Ayuntamiento de Vigo como Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S.A., oponen como motivo de casación la infracción del artículo 82 f) LJ y alegan que la petición dirigida al Ayuntamiento de Vigo en la que se impugnan las licencias concedidas por dicha Corporación a D.º Dores deben considerarse, como hizo la sala de instancia, como un recurso de reposición formulado contra las licencias, pero un recurso interpuesto transcurrido el plazo previsto legalmente, sin que quepa eludir las consecuencias derivadas de ello invocando el régimen aplicable a las notificaciones defectuosas, puesto que el recurrente no tenía la condición de interesado en el procedimiento y ha de suponerse, al ser la construcción de la estación de servicio un hecho público y notorio, que aquél tenía conocimiento de las licencias concedidas. Este motivo de casación ha de ser desestimado; a falta de una correcta notificación de la licencia al interesado, el ejercicio de la acción pública urbanística se puede llevar a efecto, bien por petición independiente a la Administración, bien interponiendo contra el acuerdo municipal de concesión de la licencia el recurso que procediese, pero, en todo caso,

Esa posibilidad se establece porque en las materias en que se reconoce el ejercicio de la acción pública están normalmente referidas a cuestiones que tienen que ver con la realidad física (urbanismo, costas, patrimonio histórico, etc.) en la que es posible que el ciudadano pueda observar, aunque no tenga conocimiento del acto administrativo concreto, sus efectos. A ello responde el sistema establecido en la DA 4ª LOUGa, en cuanto autoriza el ejercicio de la acción, no sólo mientras se está ejecutando la obra que se considera ilegal –hecho externo fácilmente apreciable–, sino incluso *mientras se prolongue su ejecución y, posteriormente, hasta el vencimiento de los plazos de prescripción determinados en esta ley*, plazo que está en congruencia con lo establecido para que las Administraciones públicas puedan reaccionar contra la obra ilegal (incluso con acto legitimador contrario al plan –es decir, licencia–), por lo que siempre quedaría a quien pretende ejercer la acción pública requerir a la Administración para que actúe en virtud de las potestades que las normas (autonómicas) le conceden contra dichas obras ilegales y, en caso de no reaccionar, pretender su imposición en vía contenciosa.

Así pues, cabe concluir que, salvo en los supuestos en que exista un conocimiento formal de la concreta actividad administrativa que se impugna, el procedente podrá optar entre:

a) requerir a la Administración para que evite la ilegalidad que se considera consumada y, en su caso, interponer el recurso contencioso contra la decisión, expresa o presunta, ésta ya en los plazos establecidos con carácter general porque la habilitación de la acción pública y la reclamación efectuada a la Administración le confiere la calidad de “interesado” en ese concreto procedimiento administrativo y, por eso, deberá notificársele la concreta resolución.

Una vez accedido por la APU a la vía administrativa, no existe ya entonces, y desde el punto de vista del proceso contencioso, especialidad alguna respecto de la legitimación por el interés o derecho afectado, debiendo entenderse que, en tales supuestos, el transcurso del plazo de los dos meses hace decaer el ejercicio de la acción (artículo 46 LJCA)<sup>42</sup>.

b) Ejercitar, en caso de que el acto conocido agotase la vía administrativa, la impugnación directamente en la vía contenciosa, aun cuando esto suponga un ejercicio extemporáneo de la acción en relación con el acto (porque éste fue notificado a los interesados), porque realmente para el accionante público no lo es, por lo que la dinámica de los plazos aquí funciona como la de la notificación defectuosa, dejándose abierta la opción de recurso, con un límite, la caducidad de la acción recogida legalmente.

#### 8.5.4 Actos administrativos sin proyección sobre la realidad física

El anterior esquema es factible en caso de que se trate de actuaciones sobre el medio físico, pero no lo es en aquellos supuestos –también en el ámbito urbanístico– en que la actuación administrativa no tiene posibilidad de llegar a ser conocida por los ciudadanos en general, por lo menos en un tiempo más o menos próximo<sup>43</sup>, que, sin embargo, entendemos que debe subsistir por ser el más protector de la viabilidad de la APU. Sería ilógico establecer un plazo más dilatado para un acto que se percibe por cualquier (obra) que para otro que

el plazo para hacerla valer es el indicado en el artículo 304 del Texto refundido de la Ley del suelo de 26 de junio de 1992 (LS/92), plazo que no fue excedido en este caso».

42 Como declara, entre otras, la STS de 21 de diciembre de 2001.

43 OLEA GODOY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 14.

no, porque es más difícil de detectar este último, por lo que la caducidad de la APU debe abarcar para el resto de actos como mínimo los seis años previstos en la norma para los que sí tienen reflejo físico.

## 8.6 Caducidad de la acción como límite temporal a su ejercicio en caso de obras ilegales

La jurisprudencia anterior podría sugerir una situación de posibilidad de impugnación ilimitada en el tiempo de los actos contrarios a la legalidad urbanística, pero eso fue limitado por razones de seguridad jurídica en determinados supuestos, concretamente en relación con la ejecución de obras contrarias a la legalidad.

Así, Peces Morate entiende que la acción pública urbanística está sujeta a caducidad, como cualquier otra, según se reconoce en la STS de 5 de julio de 2006 (Rec. n.º 1998/2003). Cuestión distinta es la del cómputo del plazo, declarando también la jurisprudencia que el plazo de caducidad en las infracciones continuadas no puede iniciarse hasta que finaliza la actividad o se realiza el último acto con que la infracción se consuma, constituyendo, entre otros, el uso del suelo una actividad continuada, sentencias de 22 de enero de 1992 y 21 de mayo de 1985, pues, dice la primera, «si la Administración puede impedir el uso del suelo ilegal en tanto que este dure, será razonable que el plazo de prescripción no empiece a correr mientras se mantenga el uso».

La caducidad de la APU se prevé en la DA 4ª de la LOUGa, cuando señala: «2. La acción pública a que se hace referencia en el apartado anterior, **si es motivada por la ejecución de obras que se estimen ilegales**, puede ejercerse mientras se prolongue su ejecución y, posteriormente, hasta el vencimiento de los plazos de prescripción determinados en esta ley».

En consecuencia, en relación exclusivamente con obras contrarias al ordenamiento jurídico, la ley establece una limitación temporal –plazo de caducidad– para el ejercicio de la acción, después de la cual no podrá ejercerse con éxito. Así lo reconoce entre otras la STSJG n.º 586/2015, FJ 3º respecto al cómputo de plazos de restauración de la legalidad perturbada por unas obras.

El plazo de caducidad así detallado no comprenderá, en consecuencia, el resto de situaciones ya descritas, y singularmente la relativa a una licencia en tanto no fuese ejecutada. En este sentido, recuérdese que la licencia de obras se concede por un plazo máximo de tres años, pero que no se declara la caducidad mientras no se siguió un procedimiento previo con audiencia del interesado –artículo 197.3 LOUGa–, por lo que la afirmación de la vigencia de la acción pública tiene completa virtualidad en este supuesto.

Respecto a esto, en tesis discutible tanto por el resultado del procedimiento (inadmisión) como por la indeterminación que mantiene en relación con cuál es la tesis de la sala en relación con la caducidad de la acción en relación con licencias urbanísticas (parece insinuar que los plazos son los equivalentes a los dos interesados, lo que contraría la jurisprudencia del TS), la STSJG n.º 4089/2014 revocó la sentencia de instancia y declaró la inadmisión del recurso fundado en la APU porque la demandante, a pesar de que accionaba contra una licencia de primera ocupación antes del transcurso de cuatro años, era –por haber sido entonces asesora jurídica de urbanismo del Ayuntamiento– conocedora de su existencia desde

antes, por lo que entendía por un lado la existencia de abuso de derecho (argumento que sí podríamos compartir) y, por otra, porque el período de prescripción de la DA 4ª LOUGa es exclusivamente para obras **y no para licencias**<sup>44</sup>.

Debe hacerse en este apartado una última precisión: aunque la doctrina se refiere con frecuencia al plazo para el ejercicio de la APU como de *prescripción*, las SSTs de 26/10/2001 (Rec. 3010/1997) y la ya citada de 5/7/2006 (Rec. 1998/2003) se refieren a la institución de la *caducidad* de forma clara, razón por la que aquí asumimos esa tesis y no la de la prescripción, como a veces aparece también referida en algunas sentencias de tribunales superiores de justicia.

## 8.7 Constitución de la relación jurídico-procesal

Dado que en el ejercicio de la acción pública se pretende siempre la declaración de ilegalidad de actos que se dictaron en procedimientos en los que quien la ejercita no tuvo la consideración de interesado, deberán ser llamados al proceso, en su condición de demandados, esos titulares de derechos o intereses que, en palabras del artículo 21 de la LJCA, «pudiesen quedar afectados por la estimación de la pretensión del demandante».

El hecho de que el beneficiado por el acto sometido al control jurisdiccional sólo pueda adoptar la posición de codemandado, y estar proscrita en el ámbito del contencioso la reconvencción, a estos sólo les será admisible oponerse a la estimación del recurso y suplicar la confirmación del acto, del mismo modo que a la Administración autora de éste<sup>45</sup>.

En caso de estimación del recurso y anulación del acto, quedará la posibilidad de los recursos.

Pero si la propia Administración, iniciado el proceso y conforme autoriza el artículo 76 de la LJCA, dictase un acto en el que reconociese la pretensión al demandante por la vía de la acción pública, y ese nuevo acto no «infringiese manifiestamente el ordenamiento jurídico», a esos interesados en el acto que actuaron como codemandados sólo les quedará la vía de la impugnación de ese nuevo acto; deberá entenderse que primero en vía administrativa y, en su caso, en vía jurisdiccional, lo que no deja de ofrecer problemas porque, en principio, el auto por el que se admite la terminación del procedimiento tendría el efecto de cosa juzgada, que no se vulneraría porque, en el proceso ulterior contra ese acto que puso fin al previo proceso, no supondría la identidad de las calidades en que las partes intervendrían, como exige ahora el artículo 222-3.º de la LAC. En todo caso, esos beneficiados por el acto que se anule, incluso cuando lo fuese por sentencia, tendrán derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por responsabilidad patrimonial<sup>46</sup>, que se deberá realizar como pretensión autónoma en la vía administrativa, no con ocasión de este procedimiento.

44 Además de la citada STS de 5/10/2001, esta Sentencia del TSJG contraviene la STS de 15/7/1999 (Recurso: 4967/1993), que, en un caso en que la recurrente accionaba contra una licencia de obras, indica en su FJ 6º que «No puede reprocharse a FINRESA que defienda sus intereses y no puede exigírsele para ello una diligencia en el ejercicio de la acción pública urbanística que no requiere su parágrafo 2 y que, de aceptarse la tesis de la parte recurrente, vendría en la práctica a vaciar de contenido ese precepto».

45 OLEA GODOY, W. F., "La acción pública en el proceso contencioso administrativo", *cit.*, p. 15.

46 OLEA GODOY, W. F., "La acción pública en el proceso contencioso administrativo", *cit.*, p. 16.

## 8.8 Intervención del MF en caso de desistimiento de la acción en el proceso. Asunción sobrevenida de la condición de parte demandante

En cuanto al procedimiento contencioso-administrativo, existe una norma especial en el artículo 74.3 y 4, LJCA, al regular el desistimiento.

Precisamente para evitar el peligro señalado del ejercicio de la acción pública para fines distintos a la protección de la legalidad, se exige la audiencia del Ministerio Fiscal antes de dictar auto sobre el desistimiento, a fin de que se pueda oponer razonadamente por apreciar daño para el interés público.

No obstante, aunque cabe oposición al desistimiento por el Ministerio Fiscal dada la acción pública imperante o que el Tribunal resuelva en el caso de que se aprecie «daño para el interés público» (artículo 74.3 y 4 LJCA), no articula la normativa cómo se seguiría el procedimiento si el recurrente ya no persigue la condena de la Administración. Una posible vía sería la actuación del Ministerio Fiscal en favor del interés público que se pudiese ver dañado<sup>47</sup>.

La dificultad procesal de esta situación estriba en que la ausencia de la figura de coadyuvante en el procedimiento contencioso impide que, interpuesto el recurso, actúe el Ministerio Fiscal. A pesar de ello, la existencia de la acción pública podría llevar a articular la posibilidad de su comparecencia con ocasión del trámite del artículo 74 LJCA, pues de otro modo no podría válidamente desplegar todos sus efectos. En relación con esto, se podría prever para el MF una intervención procesal semejante a la prevista en el 50.3. LJCA, donde el comparecido tardíamente puede aprovechar los trámites aún no precluidos y propiamente, ante el desistimiento del actor, el MF ocuparía su posición, de modo que no sería coadyuvante, sino subrogado en la posición jurídica del demandante. Para completar la regulación, cabría aplicar directamente el artículo 13.3. LAC relativa a la intervención de sujetos no originariamente demandantes.

Otra solución propone Penín Alegre: el MF podría interponer otro paralelo y pedir la acumulación vía 34.1 LJCA para, una vez desistido, continuar el con la acción. Entendemos, por nuestra parte, que ello requeriría una dilación del procedimiento si aplicásemos todas las normas de acumulación de autos, por lo que resultaría más operativo e igual de funcional al fin del artículo 74 LJCA proceder según los artículos 13.3. LAC y 50.3. LJCA.

## 8.9 Contenido de la sentencia

La sentencia que se dicte en estos procesos no ofrece particularidad alguna y deberá limitarse, en caso de no existir causa de inadmisibilidad y conforme al principio de congruencia, a la

---

47 PENÍN ALEGRE, C., "Licencias declaradas ilegales por sentencia firme y modificación del plan para adecuarlas al ordenamiento infringido", *Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 3, 2011, pp. 18 y 19. Indica esta magistrada que en Cantabria existen ejemplos de actuación procesal por el Ministerio Público. Una asociación de vecinos acudió a la fiscal de Medio Ambiente en Cantabria y, ante la falta de capacidad económica para afrontar el correspondiente aval que le pudiesen exigir, la representante del Ministerio Público optó por interponer directamente recurso contencioso administrativo contra una licencia relativa a la construcción de diversas viviendas amparada en un plan anulado por la Sala y confirmado por el TS en la zona de Oyambre, San Vicente de la Barquera. Al tiempo de interponer el recurso, invocando la acción pública y el objetivo encomendado al Ministerio Fiscal de promover la acción de la justicia, solicitó como medida cautelar la suspensión de la licencia, suspensión que fue acordada por el juzgado, aquietándose el Ayuntamiento con dicha decisión y estimándose finalmente el recurso. El caso fue expuesto por dicha fiscal en el Seminario de Fiscalías de Medio Ambiente en Valsain, Segovia, celebrado el pasado 27 y 28/6/2008. En dichas jornadas sobre la acción pública y el papel del fiscal, sí se consideró la idea de la intervención del representante público a petición de una asociación ecologista.

simple anulación o confirmación, estimando o desestimando el recurso, que, como ya se dijo, sólo puede contener pretensiones encaminadas a esa declaración.

En caso de que se incorporase a esa pretensión el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, estas habrán de ser desestimadas. En realidad, se trataría de una inadmisibilidad parcial del recurso.

## 8.10 Ejecución de sentencias

En cuanto a la ejecución de las sentencias, no se establece especialidad alguna en estos procesos iniciados por la acción pública, por lo que han de seguirse las normas generales de la LJCA. En los supuestos de estimación del proceso –caso de desestimación y confirmación de la actuación, no hay nada que ejecutar, salvo los efectos internos del proceso (costas)–, la Administración deberá llevar “*a puro y debido efecto*” la declaración judicial, como se dispone en el artículo 104.

La declaración será la mera anulación de la actividad, lo que no evita que la Administración deba dictar actos –incluso ejecutarlos materialmente– para dar plena efectividad a esa declaración, porque, como se declara en la STS de 13 de diciembre de 2001, «el deber de observar la legalidad... supone, como es lógico, no sólo la anulación de los actos administrativos que la contravengan, sino también la ejecución de los actos administrativos, removiendo los obstáculos que se opongan a su efectividad, ya provengan de los administrados o de la propia Administración».

No supone esa ejecución incorporar a la acción pública pretensiones de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, como podría serlo la de demolición de una edificación declarada ilícita; no cabe concluir esa ampliación de pretensiones porque esa demolición, por ejemplo, vendría impuesta como consecuencia ineludible de la mera revocación del acto legitimador –o la inactividad que la consintió– en virtud del cual se ejecutó<sup>48</sup>. Ahora bien, en el caso de que no se cumpla, cabe instar, con fundamento en la APU, en el expediente de ejecución, el cumplimiento del acto al que la Administración quedó obligada.

## 8.11 El desistimiento en la fase de ejecución. Imposibilidad de transacción o desistimiento

El TS ha rechazado el desistimiento en la fase de ejecución teniendo en cuenta el compromiso del interés público y del fraude de ley y procesal que suponía el desistimiento en fase ejecutiva, ya que, al no concurrir imposibilidad legal o material de ejecución, el cumplimiento del fallo era inexcusable, resultando nulos los actos o disposiciones orientados a evitarlo. Se indicó además la necesidad de traslado al MF para audiencia previa al auto de archivo<sup>49</sup>.

48 OLEA GODOY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 16.

49 Es el caso de la STS de 28 de mayo de 2008 (Rec. n.º 579/2006), en la que se examina, como recuerda Calvo Rojas (“La ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo”, *Claves de la especialidad del proceso contencioso-administrativo. Estudios de Derecho Judicial*, n.º 54, 2009, pp. 1-34), un acuerdo transaccional claramente ilegal en el que los intervinientes en el proceso – la demandante, que había ejercitado la acción pública y había obtenido el pronunciamiento de anulación de una licencia de obras, la Administración que la otorgaba y la empresa promotora titular de esa licencia ilegal– se confabulan suscribiendo un convenio en el que afirman que concurren causas de imposibilidad legal y material de ejecución de la sentencia, por lo que acuerdan sustituir el cumplimiento del fallo por una indemnización económica por importe de cuatrocientos mil euros en favor de la demandante, comprometiéndose a

## 8.12 Intervención por APU en fase de ejecución de un procedimiento iniciado por un tercero

Otra cuestión importante en el incidente de ejecución de sentencia es el hecho de que la jurisprudencia ha reconocido la legitimación para ejercitar la acción pública *ab initio* en la fase de ejecución de un proceso iniciado por un tercero. Así lo entendió la STS de 23 de abril de 2010 (Rec. n.º 3648/2008): «una vez que esta sala les reconoce a las personas afectadas la posibilidad de comparecer en la ejecución cuando no fueron parte en el recurso contencioso-administrativo (Sentencia de 7 de junio de 2005, citada y dictada en el recurso de casación n.º 2492/2003), y reconocida también la acción pública en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico para la protección de la legalidad tanto como legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo (Sentencia de 7 de febrero de 2000, dictada en el recurso de casación n.º 5187/1994), como para comparecer en la ejecución (Sentencia de 26 de enero de 2005, dictada en el recurso de casación n.º 6867/2001), resulta forzoso concluir que la asociación recurrente puede comparecer en la ejecución para ejercitar las acciones tendentes únicamente al exacto cumplimiento de la sentencia»<sup>50</sup>.

También se ha pronunciado expresamente la jurisprudencia en los casos en que fuese iniciado por el titular del interés o derecho afectados, que luego el actor público asume en fase de ejecución al margen o en contra de lo sostenido por el inicialmente demandante<sup>51</sup>.

La cuestión es relevante porque es frecuente –casi hecho notorio– la existencia de sentencias –especialmente en el ámbito urbanístico– que declaran ilegalidades de edificaciones o instalaciones y, por circunstancias ajenas al proceso, los recurrentes abandonan su ejecución, quedando sin ejecutar los mandatos de los tribunales. Esa habilitación para que cualquier ciudadano puede instar la ejecución de esas sentencias evitaría tales indeseables situaciones<sup>52</sup>.

---

llevar a cabo las actuaciones necesarias para que el tribunal sentenciador homologue ese acuerdo, comprometiéndose la parte actora a reconocer expresamente que resulta imposible, material y legalmente, ejecutar la sentencia, confiando a su voluntad el carácter de un desistimiento con el que renuncia a la ejecución de la sentencia. La Sala de instancia, que ya en una resolución anterior declarara no haber lugar al incidente de imposibilidad de ejecución de la sentencia, denegó la homologación del acuerdo transaccional mediante auto en el que, además, recuerda a las partes que, conforme al artículo 103.4 de la LJCA, son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. Confirmado en súplica ese auto, dos de los concertados frente a la sentencia –el Ayuntamiento y la promotora inmobiliaria– no cesaron en su empeño e interpusieron sendos recursos de casación a los que, claro está, el Tribunal Supremo declaró que no procedían. Igualmente, en la STS de 16/4/2009 (Rec. n.º 2826/2007) y en relación con una Sentencia de 13/12/1976, (Rec. n.º 169/1975), por la que se ordenaba la demolición del exceso de un edificio de nueve plantas de la Avenida de la Diagonal de Barcelona, confirmada por STS de 3/4/1980, la ahora ejecutante acordó con el Ayuntamiento poner fin a todas sus controversias mediante desistimiento de todos los recursos que hubiese interpuesto (transacción que se practicó con posterioridad a todas las incidencias ocurridas después de la firmeza, percibiendo a cambio la suma de 100 millones de pesetas). El TSJ de Cataluña, mediante autos de 6-9 y 2/11/2005, considera ejecutada la sentencia, aplicando los artículos 74 y 77 de la LJCA. El TS revoca dicho pronunciamiento, dado que el desistimiento acordado no llegó a producirse. Y añade que aun en el caso de que se materializó procesalmente, no por eso tendría que ser aceptada, pues el tribunal podrá rechazarlo razonadamente cuando aprecie daño para el interés público. Y mantiene que en el ámbito de una infracción urbanística están en juego unos intereses generales indisponibles por el simple acuerdo entre las partes sobre la base de una satisfacción económica.

50 En este caso, como recuerda Chaves García, se le permitió a una asociación ecologista comparecer en fase de ejecución para instar al cumplimiento de la sentencia. En CHAVES GARCÍA, J. R., “Agilización de la ejecución de sentencias en el proceso contencioso”, *Medidas de agilización en la jurisdicción contencioso-administrativa. Singular tratamiento de la fase de ejecución. Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 12, 2013, p. 37.

51 En ese sentido, las SSTS de 7 de junio de 2005 y la de 12 de diciembre de 2006.

52 OLEA GODDY, W. F., “La acción pública en el proceso contencioso administrativo”, *cit.*, p. 17.

## 8.13 Procedimientos especiales y acción pública

Los procedimientos especiales que se regulan en la LJCA no merecen especialidad alguna en el caso de ejercicio de la acción pública, excepto la mención a la cuestión de ilegalidad de los artículos 123 y siguientes, de frecuente formulación en el caso de estas materias en que se habilita el ejercicio de la acción pública en que existen, o bien instrumentos de planificación (urbanismo, patrimonio) o determinadas actuaciones generales que sirven de legitimada de manera inmediata a la concreta actividad impugnada (parques naturales, costas, etc.).

En este sentido, la eventual estimación de las demandas puede obligar al tribunal que dicta la sentencia en la que declara ilegal un acto, por considerar así la norma de la que emana (los planes tienen esa consideración), a la formulación de la cuestión de ilegalidad ante el tribunal competente para conocer de la impugnación directa de esa disposición general, debiendo emplazarse al recurrente en virtud de la acción pública, porque fue parte en el proceso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124 de la LJCA.

## 8.14 Tutela cautelar

Respecto de la protección cautelar establecida en el proceso contencioso-administrativo, no existe ningún reparo en su aplicación cuando el proceso se inicie mediante el ejercicio de la acción pública, y rigen las normas generales que se establecen en los artículos 129 y ss. LJCA.

En este sentido, debe valorarse la posibilidad de adoptar medidas cautelares que «aseguren la efectividad de la sentencia», como se dispone en el artículo 129.1.º de la LJCA. Pero también es cierto que la adopción de estas medidas cautelares pueden suponer un abuso en el ejercicio de la acción pública y, además, agravado por el hecho de adoptar medidas más o menos inmediatas sobre actuaciones administrativas que puedan, al cabo, confirmarse en vía contenciosa pero afectando a los intereses de los destinatarios de esa actividad.

Por ello, adquiere una especial relevancia la exigencia de caución que autoriza el artículo 133 de la ley, bien entendido que la exigencia de ese aseguramiento no pueda burlar la legitimidad de dicha tutela cautelar con la imposición de afianzamientos exagerados. En este sentido, debe hacerse constar que el artículo 20 de la LOPJ dispone, en su párrafo tercero, que «no podrán exigirse fianzas que por su inadecuación impidan el ejercicio de la acción pública». Bien es verdad que el precepto no tiene incidencia en el ámbito de la acción pública en el campo administrativo en que el ejercicio de la acción no está sometido la prestación de fianza alguna; con todo, sí ha de servir ese criterio para la exigencia de esa caución en caso de pretensión cautelar<sup>53</sup>.

## 8.15 Costas procesales

Las costas no tienen, en el caso de la acción pública, especialidad alguna, por lo que han de regir las normas generales que se contienen en el artículo 139 de la LJCA.

En este sentido, cabría pensar en la declaración general que se contiene en el artículo 20 de la LOPJ en relación con que la acción popular "*será siempre gratuita*"; no obstante, la

53 OLEA GODOY, W. F., "La acción pública en el proceso contencioso administrativo", *cit.*, p. 18.

jurisprudencia de la Sala III del TS (*vid.* la STS de 4/10/2006) declaró que esa regla está reservada al proceso penal.

## 9 Bibliografía

- CALVO ROJAS, E., "La ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo", *Claves de la especialidad del proceso contencioso-administrativo. Estudios de Derecho Judicial*, n.º 54, 2009.
- CHAVES GARCÍA, J. R., "Agilización de la ejecución de sentencias en el proceso contencioso", *Medidas de agilización en la jurisdicción contencioso-administrativa. Singular tratamiento de la fase de ejecución. Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 12, 2013.
- CIERCO SEIRA, C., "El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de las Administraciones Públicas", *Revista del Poder Judicial*, n.º 69, Primer trimestre 2003.
- DE ORO PULIDO LÓPEZ, M., "La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre medio ambiente y urbanismo", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 12, 2001.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., "Incidencia de la Constitución en la apreciación de la inadmisión del recurso contencioso-administrativo. Análisis jurisprudencial de los motivos previstos en el artículo 82 de la LJCA", *Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 11, 1992.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Acción pública, vecinal y legitimación del Ministerio Fiscal", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º XIII, 2006.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. A., <http://www.revistainmueble.es/2015/04/30/la-accion-publica-para-la-proteccion-de-la-ordenacion-del-territorio-y-el-urbanismo/> (15 de noviembre de 2015).
- MENÉNDEZ PÉREZ, S., "Jurisprudencia urbanística. Jurisprudencia contencioso-administrativa (2006-2008): Análisis crítico", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 32, 2008.
- OLEA GODOY, W. F., "La acción pública en el proceso contencioso administrativo", *Estudios de Derecho Judicial*, n.º 144, 2007.
- PECES MORATE, J., "Significado y trámite de los procesos especiales en la jurisdicción contencioso-administrativa", *Jurisdicción contencioso-administrativa: Aspectos procesales. Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 23, 2009.
- PEMÁN GAVÍN, J., "Sobre la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa: las novedades relativas al objeto y las partes y al objeto del proceso", *Revista del Poder Judicial*, n.º 54, 1999.
- PENÍN ALEGRE, C., "Licencias declaradas ilegales por sentencia firme y modificación del plan para adecuarlas al ordenamiento infringido", *Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 3, 2011.

ROÁS MARTÍN, L. (Dir.), "Acción pública urbanística: incidente en la misma de los criterios restrictivos contemplados en la Ley 9/2006, de 28 de abril", *Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 23, 2009.

SÁNCHEZ JORDÁN, E., "Protección civil de la legalidad urbanística", *Revista de Derecho Privado*, año n.º 90, mes 4, 2006.

regap



ESTUDIOS