

LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL URBANISMO. LUCES Y SOMBRAS DE UNA FIGURA DISCUTIDA¹

Carlos Yáñez Díaz

Letrado-Jefe en la Subdirección General de lo Contencioso de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Doctor en Derecho

Resumen/Abstract

Este artículo analiza la acción pública en el derecho urbanístico español. Expone las dudas que está generando esta figura tanto en el ámbito urbanístico y medioambiental como en el derecho penal. Analiza las distintas iniciativas legislativas que han sido presentadas para reformar la acción penal, especialmente en el ámbito urbanístico, pero también en el intento de elaborar una nueva ley de enjuiciamiento criminal. A este respecto, el artículo recuerda que las competencias para regular la acción pública corresponden sustancialmente al Estado. Por último, se formulan unas conclusiones sobre la necesaria reformulación de la acción pública en el Urbanismo.

This article analyzes public action in Spanish urban planning law. It exposes the doubts this concept is generating in both urban and environmental areas, as well as in criminal procedural law. It presents the various legislative initiatives that have been presented to reform the public action, especially in the urban planning field, but also in the attempt to draft a new criminal procedural law. In this regard, the article recalls that the powers to regulate public action substantially correspond to the State. Finally, it draws some conclusions on the necessary reformulation of public action in urban planning.

Palabras clave/Keywords

Acción pública, Urbanismo, Medio Ambiente, Proceso penal

Public action, Urban Planning, Environmental Law, Criminal Proceeding.

¹ Recibido el 9 de octubre. Autorizado el 17 de octubre. Publicado en el número de octubre de 2025 de la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid.

Sumario

1.- La acción popular en el ordenamiento jurídico. Una figura constitucionalizada, pero problemática. 2.- La acción pública en el Urbanismo. Su presencia desde la primera ley urbanística de 1956. 3.- La acción pública medioambiental. Sus efectos en el Urbanismo. 4.- Acción popular estatal y acción popular autonómica. 5.- La necesidad de una reforma. Las iniciativas legislativas que no llegan a culminar. 6.- Conclusiones y opiniones *de lege ferenda*. Bibliografía.

1.- La acción popular en el ordenamiento jurídico. Una figura constitucionalizada, pero problemática

El artículo 125 de la Constitución Española (CE) establece que los ciudadanos podrán ejercer la acción popular, constitucionalizando así la previsión que ya contenía el artículo 101 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (LECRIM). Igualmente se contempla en el artículo 19 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).

Olea Godoy (2007)² considera que la referencia del artículo 125 de la CE a los procesos penales no supone que el reconocimiento constitucional de la acción popular se limite a tales procesos, sino que ese reconocimiento sería generalizado. La referencia del precepto constitucional a los procesos penales debe entenderse referida a la «participación» de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante el Jurado y los tribunales consuetudinarios y tradicionales, apoyando esta interpretación en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOPJ que distingue entre la acción popular (apartado 1) y la participación mediante el Jurado en los procesos penales y los citados tribunales consuetudinarios y tradicionales (apartado 2).

Prescindiendo de antecedentes remotos y de las previsiones constitucionales de 1812 y 1869 que la admitían para determinados delitos, la acción popular aparece en nuestro derecho con la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, pasando en 1882 a la LECRIM actualmente vigente.

En el ámbito penal, la acción popular planteó desde el primer momento problemas importantes, tales como su relación con la actuación del Ministerio Fiscal o la articulación de la representación y defensa en caso de existir varias acusaciones populares, situación ya contemplada en el artículo 113 de la LECRIM.

Su constitucionalización no ha evitado que su ejercicio procesal haya generado importantes controversias tales como, si su ejercicio está o no amparado por el derecho a la tutela judicial efectiva, su posible empleo por las Administraciones Públicas y, en todo

² Pág. 211.

caso, su consideración como un derecho de configuración legal (STC 154/1997, de 29 de septiembre FJ 3) hace que el legislador pueda modular las condiciones de su ejercicio.

El Tribunal Constitucional fue pronto consciente de los abusos en el ejercicio de esta figura y en la citada STC 154/1997 (FJ 5) indicó la oportunidad de «[...] *la necesaria reforma legislativa que racionalice y prevenga los potenciales abusos en el ejercicio de la acción popular*».

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) contempla la acción popular en el artículo 19.1 h) reconociendo legitimación a cualquier ciudadano cuando ejercite³ esta acción «*en los casos expresamente previstos en las leyes*» y establece un mínimo mecanismo de control de su ejercicio al exigir en el artículo 74 la audiencia del Ministerio Fiscal en los casos de desistimiento de su ejercicio.

En este ámbito administrativo, la STC 15/2021, de 28 de enero, FJ 3, recuerda que:

«[...] la acción ‘pública’ o ‘popular’ en vía judicial que instituye el inciso cuestionado es una acción quivis ex populo, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo del art. 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA)».

A la hora de justificar esta figura, el Auto del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2018 (Rec. 704/2017) destaca que:

«Por ejemplo, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina «acción popular» en el artículo 19.1.h) de la Ley de esta jurisdicción, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente la han denominado «acción pública» tan habitual, por ejemplo, en el ámbito del Urbanismo o en determinados supuestos relacionados con el medio ambiente. El entronque constitucional de esta acción está en el artículo 125 de nuestra Carta Magna, y exige que una norma con rango de ley así la reconozca expresamente, con la finalidad de «[r]obustecer y reforzarla

³ La acción pública se ha limitado tradicionalmente a la legitimación activa para hacer respetar la legalidad que se considera vulnerada, pero el **Auto del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2025 (RC 6952/2024)** admite un recurso de casación para: «*Determinar si puede reconocerse legitimación pasiva a tercero que comparece en el proceso contencioso-administrativo como codemandado al amparo del carácter público de la acción para exigir la observancia de la legislación de ordenación territorial y urbanística, postulando el mantenimiento de la validez de la disposición impugnada en aquel.*» Habrá que estar a la espera de lo que resuelva el Tribunal Supremo pero una eventual estimación supondría un nuevo problema en el contencioso-administrativo urbanístico.

protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes», como dijeron las SSTs de 14 de mayo de 2010 (RJ 2010, 3643) (Rec. cas. núm. 2098/06), FJ 5 y de 6 de junio de 2013 (Rec. cas. núm. 1542/10), FJ 5. Se considera que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados. Por ello, cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley, puede actuar, siempre y cuando así le haya sido previamente reconocido.»

Además de los supuestos que analizaremos en el derecho urbanístico y medioambiental, también se ha reconocido la acción popular en la jurisdicción contable (artículo 47.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas), en lo relativo al patrimonio histórico (artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) o en materia de costas (artículo 109 de Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), como supuestos más destacables.

Sin embargo, no se puede decir que se trate de una figura novedosa. Fernández de Velasco (1920)⁴ ya estudió la acción popular en el Derecho Administrativo en 1920 y se mostraba favorable a la figura, considerando que esta institución:

«[...] permitiría una mayor fusión e intimidad entre el Estado oficial y el no oficial o masa de ciudadanos. Montesquieu, en el Espíritu de las leyes (libro VI, cap. VIII), escribe: “El derecho de acusar estaba concedido en Roma a todos los ciudadanos, y esta Institución era conforme al espíritu de la república, en la que todos deben hallarse animados de un celo sin límites por el bien de su patria, y donde cada uno tiene a su parecer en sus manos todos los derechos públicos.”

Todo esto justificaría que en España se modificaran los recursos administrativos, concediendo una mayor amplitud para su interposición.

Si la acción de la Administración no se ha de mantener extraña a los intereses de los ciudadanos, se impone que nuestra Legislación se modifique y reconozca esta “acción popular”.»

Por el contrario, en la tramitación parlamentaria de la Ley reguladora del Tribunal de Garantías Constitucionales previsto en el artículo 121 de la Constitución republicana de 1931, se planteó la posibilidad de admitir la acción popular ante ese tribunal. Cuando esa posibilidad fue rechazada, Manuel Azaña⁵ no dudó en manifestar su satisfacción ante lo que habría sido convertir el Tribunal en una «*oficina de ilusos y trastornados*».

⁴ Págs. 103-104.

⁵ Así lo indica Sosa Wagner (2009, pág. 226).

2.- La acción pública en el Urbanismo. Su presencia desde la primera ley urbanística en 1956

La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, es la primera ley que regula de una manera completa el proceso urbanístico desde el planeamiento a la gestión y su artículo 223 establecía que sería pública la acción para exigir ante los Tribunales Contencioso-administrativos la observancia de la ley y de los planes de ordenación urbana.

La introducción de la acción pública⁶ fue bien acogida y así González Pérez (1956)⁷ ese mismo año afirmaba que:

«Realmente, si pensamos en la trascendencia de la nueva legislación, en los instrumentos que la misma pone en manos del Poder público, en los importantes intereses afectados, no parece arriesgado concluir en la conveniencia de mantener el carácter público de la acción. Porque si para que realmente pueda hablarse de justicia en las relaciones administrativas resulta imprescindible el equilibrio entre la prerrogativa y la garantía, el sometimiento de la Administración a la ley en materia de ordenación urbana sólo podrá lograrse plenamente con un contencioso eficaz, al que puedan acudir los particulares con la máxima amplitud»

Coscolluela Montaner (1973)⁸ consideraba en 1973 que la acción pública en el Urbanismo era un mecanismo para controlar a los promotores inmobiliarios que estarían en una supuesta «*connivencia*» con la Administración y afirmaba que el ejercicio de la acción popular no había traído consigo una excesiva litigiosidad ya que:

«[...]es éste un argumento asimismo desmentido por la doctrina favorable al reconocimiento de la acción popular, nada menos que sobre la base de la constatación empírica de que, en los supuestos en que la acción popular se ha admitido, su ejercicio nunca ha sido pródigo.»

Sin embargo, esta opinión, ciertamente más empírica que jurídica, ha de entenderse superada por las diferencias políticas y sociales existentes entre la España de 1956-1973 y la del siglo XXI.

En cualquier caso, se desconoce la razón por la que se introdujo la acción pública en la Ley del Suelo de 1956 y, por ello, Baño León (2023) afirma que su inclusión se produjo «*envuelta en un halo de misterio*», sin que la exposición de motivos de la Ley ofreciese explicación alguna respecto a una novedad *a priori* tan contradictoria con la

⁶ A lo largo de este trabajo se utilizan como sinónimos los términos acción pública y acción popular, criterio establecido desde antiguo por la jurisprudencia, así las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero, 9 y 24 de febrero de 1888, citadas por Fernández de Velasco, *op. cit.*, pág. 6.

⁷ Pág. 553. El autor recogía, no obstante, la conveniencia de recoger esta acción pública en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

⁸ Pág. 15.

regulación que de la legitimación recogería la Ley de la Jurisdicción Contenciosa que se aprobó el 27 de diciembre de ese mismo año.

Frente a quienes creen que la acción se introdujo acogiendo criterios doctrinales como el ya citado de Fernández de Velasco relativos a la relación entre el interés general y la acción popular, Baño León considera que fue debido a la eliminación de la nacionalización del suelo que se contemplaba en los primeros borradores de la ley y que, según Bidagor Lasarte (1996)⁹, fue eliminada por el General Franco que prefirió, ante la dificultad de financiar tal nacionalización, el mecanismo de los patrimonios públicos de suelo. Lo cierto es que tampoco parece plausible establecer una relación clara entre ambas cuestiones. Una cosa es que se considerase inasumible, ya sea por razones económicas o de concepción de la propiedad privada, la nacionalización del suelo a urbanizar y otra que, por ello, se conceda a los particulares una acción para exigir el cumplimiento de la normativa urbanística.

Cualquier opinión al respecto no pasa de la mera hipótesis, pero quizás el origen esté en la formación del autor intelectual de la Ley de 1956, Manuel Ballbé Prunés, que, aunque catedrático de Derecho Administrativo, se formó como discípulo del gran procesalista Jaime Guasp¹⁰.

Posteriormente, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, si bien reconoció que las cuestiones relativas a la organización administrativa y los recursos contencioso-administrativos debían contemplarse no en la legislación urbanística, sino en la de procedimiento, por lo que procedió a la simplificación en estas materias, por el contrario decidió conservar «[...] como única especialidad frente al sistema común en materia de legitimación para recurrir la llamada acción pública, ya introducida por la Ley del Suelo, si bien se puntualiza el plazo dentro del cual puede ser ejercitada.»

De esta manera, la acción pública pasó al artículo 235 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril y posteriormente al artículo 304 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, sin resultar afectada por la STC 61/1997, de 20 de marzo. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, mantuvo expresamente la vigencia del citado artículo 304 en su disposición derogatoria.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en su artículo 4 consignó la acción popular como uno de los derechos de los ciudadanos, tanto para hacer respetar las

⁹ El artículo recuerda la preocupación del entonces Ministro de la Gobernación y famoso civilista Blas Pérez González en cuanto las nuevas medidas urbanísticas suponían cuestionar la propiedad privada en su concepción clásica. No deja de ser significativo que el discurso del ministro al presentar el proyecto de ley ante las Cortes Españolas, pese a hacer un resumen serio y fundado de la ley, no contenga ninguna referencia a la acción pública. Vid. Pérez González (1956).

¹⁰ Cfr. Gonzalez Pérez (1999, pág. 223).

determinaciones de la ordenación urbanística como en lo que respecta a las determinaciones resultantes de la evaluación ambiental de acuerdo con su normativa reguladora, pero no procedió a su regulación, sino que mantuvo la vigencia del citado artículo 304 del texto refundido de 1992.

Surge así un nuevo elemento a tener en cuenta al analizar la acción pública urbanística como es su aplicación en el campo de la protección del medio ambiente que la legislación urbanística concreta en las actuaciones de evaluación ambiental.

Actualmente, el artículo 62 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU) dispone que:

«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, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»

Además, la acción pública pasa a integrar el estatuto básico del ciudadano al contener el artículo 5 del TRLSRU los derechos del ciudadano al amparo del artículo 149.1. 1ª de la Constitución y contemplar en su apartado f) como uno de esos derechos el:

«Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.»

Por tanto, desde la Ley del Suelo de 2007, la acción pública urbanística forma parte de los derechos básicos de la ciudadanía en la materia, atribuyendo así el Estado a esta acción una doble función. De un lado, estamos ante una figura procesal y, por ello, de competencia estatal y, de otro, el Estado considera la acción pública como un derecho que ha de atribuirse por igual a todos los ciudadanos con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan y ese derecho no solo tiene trascendencia procesal, sino administrativa, por lo que se limita la competencia autonómica, tal y como indicaremos posteriormente.

3.- La acción pública medioambiental: sus efectos en el Urbanismo

El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 y ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 contempla los tres aspectos indicados en su título, pero, de ellos, el peor regulado es, sin duda alguna, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

No obstante, de su enrevesado artículo 9 se puede deducir la posibilidad de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos exigidos por el derecho interno a recurrir ante los tribunales de justicia, toda vez que se establece que tienen un interés «suficiente» y que «se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados [...]».

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, transpone al derecho español la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo y supone la incorporación al derecho español de lo establecido en el Convenio de Aarhus (en adelante, Ley 27/2006).

Su artículo 22 contempla una acción popular en asuntos medioambientales tal y como aparecen enumerados en su artículo 18. La acción puede ejercitarse tanto en vía administrativa como en la jurisdicción contencioso-administrativa, pero con algunas limitaciones.

En primer lugar, se excluyen los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2, que se refiere a la consideración como tales (a los efectos del derecho de acceso a la información ambiental) de las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las autoridades públicas del artículo 2.4.1¹¹.

Igualmente, otra peculiaridad de la Ley 27/2006 es su concepción limitada de la acción popular. La concepción normal de la acción popular atribuye la legitimación a

¹¹ La retorcida redacción del precepto solo puede referirse a entidades privadas que ejerzan funciones o servicios públicos como son los contratistas y concesionarios.

cualquier persona o, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2016 (Rec. 2542/2015)¹²:

«La acción pública legitima a quien ostenta un mero interés por la salvaguardia del ordenamiento jurídico, de forma tal que le permite -nada más conocer la existencia de una vulneración del ordenamiento jurídico- traerla (uti cives) a conocimiento del juez para obtener la restauración del orden vulnerado. Es obvio que en un ordenamiento que se fundase en una apreciación tan amplia del interés legitimador para el caso concreto ("legitimatio ad causam") el concepto mismo de legitimación carecería de significado práctico, porque se llegaría a confundir con el concepto de capacidad procesal ("legitimatio ad processum"). No es el caso de nuestra LRJCA. Por eso repite la jurisprudencia que el mero interés por la legalidad, propio de los casos de acción popular, no es normalmente interés legitimador en el proceso contencioso-administrativo. (Sentencia del Pleno de la Sala de 9 de julio de 2013 ya citada).»

Por el contrario, y frente a ese concepto de acción pública, la Ley 27/2006 configura una acción semipública puesto que en el artículo 22 atribuye la «legitimación» para el ejercicio de esa acción a:

«[...] cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro¹³ que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.*
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.»*

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan estos requisitos tendrán asimismo derecho a la asistencia jurídica gratuita conforme con lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

¹² Sentencia que inadmite por falta de legitimación el recurso de una asociación judicial contra el acuerdo de declaración de situación de servicios especiales de una magistrada por su nombramiento como directora general de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Madrid.

¹³ La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2011 (RC 260/2011)** inadmite un recurso interpuesto por una persona privada contra una Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica al no ser aplicable el artículo 22 de la Ley 27/2006. En términos semejantes la **Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2007 (RC 8001/2003)** que cita la Ley 27/2006 pese a que temporalmente no era aplicable para subrayar la falta de legitimación incluso al amparo de esa norma legal.

Se contempla así una acción pública a favor de personas jurídicas sin ánimo de lucro que, concebida para el ámbito medioambiental, resulta también de aplicación al Urbanismo puesto que el artículo 22 contempla esa acción pública para los supuestos enumerados en el artículo 18 de la Ley 27/2006 cuyo apartado e) se refiere expresamente a la «*Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos*».

Existe de esta forma un cierto solapamiento entre la acción pública de la Ley 27/2006 y la del TRLSRU. Mientras que la acción popular urbanística es genérica y se concede a todas las personas privadas y también se concedía a las públicas¹⁴, la acción popular medioambiental tiene como inconveniente que se limita solo a personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos que establece el artículo 22 pero tiene la innegable ventaja de que va acompañada del beneficio de justicia gratuita.

La jurisprudencia ha reconocido la especificidad de esta acción pública medioambiental y así la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2016 (RC 2572/2014) reconoce que:

«Se observa sin dificultad que esta acción popular no es la acción pública que admiten algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico. Como hemos dicho en sentencia de 7 de junio de 2013 (Rec. cas. núm. 1542/2010), “La acción pública que reconoce la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es una acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción se habrá de ejercitarse, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas.”»

En todo caso, la existencia de dos regulaciones tan próximas en el objeto regulado es una fuente evidente de problemas. Para determinar la normativa aplicable habrá de

¹⁴ A este respecto ha de indicarse que la jurisprudencia reconocía a las Administraciones públicas la posibilidad de ejercer la acción pública como por ejemplo recoge la **Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 2001 (Rec. 43/2000)** que permite la acción popular de una entidad local contra un Acuerdo del Consejo de Ministros. Sin embargo, la reciente **Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2025 (RC 5738/2023)** efectúa un *overruling* de su anterior doctrina al negar que un ayuntamiento pueda utilizar la acción popular para el ejercicio de la acción pública urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico. Considera la Sala que la legitimación de las entidades locales se contempla en el artículo 19 a) y e) de LJCA, en tanto que la acción popular solo puede ejercitarse en los casos establecidos en las leyes sin que exista ley alguna que conceda la acción popular urbanística a las entidades locales, por lo que casa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Ahora bien, la Sala gallega ha dictado la reciente **Sentencia de 18 de septiembre de 2025 (Rec. 4339/2024)** en la que admite la legitimación de un ayuntamiento (el mismo de la sentencia del Tribunal Supremo) para impugnar una autorización ambiental integrada, no sobre la base de la acción popular sino mediante una interpretación extensiva de la «*legitimación ambiental*» al estar las instalaciones autorizadas cercanas a su término municipal.

estarse tanto al objeto del proceso como a la invocación que de la norma haga la parte actora. Es decir, si una sociedad mercantil se plantea impugnar la aprobación de un plan urbanístico tendrá que invocar el TRLSRU si no quiere que se inadmita su recurso, pero si lo hace una organización ecologista invocará la Ley 27/2006 si cumple los laxos requisitos del artículo 22.

Además, la legitimación al amparo de la acción popular en materia de medio ambiente de la Ley 27/2006 sólo permitirá invocar cuestiones y motivos de nulidad relativos a la materia medioambiental. Por ello, si se alegan cuestiones ajenas, aunque no sea causa de inadmisión, sí deberán ser desestimados los motivos de nulidad ajenos al medio ambiente, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2018 (Rec. 4464/2015), cuando recoge que:

«Ahora bien, tal reconocimiento de la legitimación para recurrir (legitimación ad processum) no significa que la recurrente puede suscitar cuestiones ni aducir motivos de nulidad ajenos al ámbito medioambiental al que se circunscribe aquella legitimación. Por tanto, y aun no concurriendo causa para la inadmisión del recurso, habrán de ser desestimados aquellos motivos de anulación basados en la vulneración de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, de la Orden IET/1045/2014, por venir referidos a cuestiones que no están comprendidas en el ámbito de la legitimación resultante de lo dispuesto en los artículos 18, 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y dado que la recurrente tampoco ha justificado debidamente la imbricación de esas vulneraciones que alega de la normativa del sector eléctrico con la materia medioambiental que constituye su título de legitimación.»

Sin embargo, tratándose de la acción popular urbanística, la jurisprudencia viene indicado que la legitimación derivada de esta acción se concede en función del acto impugnado y con independencia de los motivos de ilegalidad invocados, por lo que no cabe alegar falta de legitimación si la demanda se basa en motivos formales y no sustantivos -Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de julio de 2025 (Rec. 51/2023)-:

«Y así no está de más recordar que la acción pública en Urbanismo se introduce en nuestro ordenamiento jurídico en la ley del suelo de 1956 y actualmente se recoge en el artículo 62 del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Tiene como fin asegurar una protección adecuada de la legalidad urbanística, permitiendo que cualquier persona física o jurídica pueda exigir ante los órganos administrativos y los de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que se cumpla la legislación urbanística y los instrumentos de planeamiento.

En el presente caso la parte actora es una entidad vecinal, que como tal ejerce la acción pública prevista en el citado artículo 62, y en ejercicio de dicha acción puede hacer valer frente al acuerdo que aprueba el instrumento de ordenación

urbanística que es el Plan General Estructural de Castellón, cuantos motivos, formales y materiales, considere que, a su juicio, pueden determinar la nulidad del mismo, con independencia de la normativa que se entienda vulnerada, pues la legitimación activa viene determinada por el acto impugnado y no por los motivos de nulidad del mismo invocados.»

4.- Acción popular estatal y acción popular autonómica

Como se ha expuesto, los actuales artículos 5 f) y 62 del TRLSRU de 2015 contemplan la acción pública para exigir el cumplimiento de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

La disposición final 2ª.4 del TRLSRU atribuye a dichos preceptos carácter básico al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal del artículo 149.1. 6ª CE.

Del mismo modo, la disposición final 3ª de la Ley 27/2006 establece que los artículos 20 a 23 se dictan al amparo del artículo 149.1. 18ª de la CE (procedimiento administrativo común) en lo relativo a recursos en vía administrativa y en lo relativo a recursos en vía contencioso-administrativa al amparo del artículo 149.1. 6ª de la CE (legislación procesal).

Se plantea, por tanto, si las Comunidades Autónomas pueden regular la acción popular, al menos en lo que se refiere al procedimiento administrativo. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido una línea clara, aunque con algunos renglones un tanto torcidos.

Sobre la acción pública y su posible regulación por las Comunidades Autónomas, ha considerado que no tienen competencia para su regulación en el ámbito jurisdiccional, tal y como resulta de las SSTC 80/2018, de 5 de julio (FJ 5) y 97/2018, de 19 de septiembre (FJ 6).

La STC 80/2018 se refiere a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, en la que se establece la acción pública para exigir *«ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda.»* La STC considera que se excede de la competencia sobre especialidades derivadas del derecho sustantivo autonómico (SSTC 47/2004 y 2/2018) que en ningún caso permite innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen:

«Aplicando esa doctrina al enjuiciamiento de la norma impugnada en el presente proceso constitucional, debemos señalar, en primer lugar, que el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia de vivienda recogidas en la propia Ley 2/2017. En segundo término,

hemos de destacar, también, que el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular. Y, por último, en tercer lugar, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat no ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito, con respecto a las normas procesales generales. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 2/2017, por lo que, en definitiva, la norma impugnada no puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal.»

La STC 80/2018 solo declara la inconstitucionalidad del inciso «y jurisdiccionales» porque el Abogado del Estado solo había recurrido ese inciso.

En la STC 97/2018, de 19 de septiembre, se aborda también la acción pública en los procedimientos administrativos y considera que es constitucional ya que el País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de vivienda.

Ello habilita a implantar una acción pública administrativa que no vulnera el artículo 149.1. 18ª CE ya que no tiene carácter general respecto a todos los procedimientos administrativos sino solo en los relativos a la vivienda y por tanto le permite regular en materia de procedimiento administrativo respetando las reglas de procedimiento de la legislación del Estado (STC 33/2018, de 12 de abril).

Ahora bien, esa legitimación en el ámbito administrativo no supone que se conceda en la jurisdicción contencioso-administrativa:

«La circunstancia de que ciudadanos no singularmente afectados ni vinculados al objeto del procedimiento puedan hacer valer la normativa sobre vivienda ante las autoridades administrativas del País Vasco tampoco menoscaba la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Que alguien tenga atribuida legitimación para intervenir o recurrir en la vía administrativa no implica necesariamente que tenga legitimación para hacer lo propio ante los tribunales. Quien haya ejercido la acción popular administrativa prevista en el controvertido artículo 6.1 tendrá legitimación para interponer recurso contencioso-administrativo solo si cumple los requisitos que ha regulado el Estado al amparo del artículo 149.1.6 CE.

El artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, condiciona la legitimación a la concurrencia de un interés personal en el recurso, esto es, la afectación de derechos o intereses propios [letra a)]. Entre los supuestos especiales o extraordinarios de legitimación existe la "acción popular" ante los tribunales, pero solo "en los casos expresamente previstos por las Leyes" [letra h)]. De modo que, al atribuir la

acción pública administrativa, el precepto controvertido permite que un ciudadano cualquiera, por el solo hecho de serlo, haga valer la Ley vasca 3/2015 y su desarrollo normativo ante las Administraciones públicas, pero no ante los jueces y tribunales. En el ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.6 CE, la Ley 29/1998 ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente.»

En este punto la argumentación de la sentencia es un tanto sorprendente. Es reiteradísima la jurisprudencia que viene estableciendo que, si se reconoce la legitimación en vía administrativa, no cabe que posteriormente se niegue en el recurso contencioso-administrativo. De otro lado, si se concede legitimación en el procedimiento administrativo, ¿no supondría ello *per se* un interés legítimo a la hora de recurrir la resolución administrativa denegatoria de lo solicitado?

La cuestión se plantea de nuevo en la STC 15/2021, de 28 de enero, a propósito de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco y a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la acción pública en el ámbito jurisdiccional con los argumentos de las sentencias anteriores, es decir:

«(i) en primer lugar, el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia medioambiental recogidas en la propia Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco; (ii) el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción pública o acción popular; y (iii) por último, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma. Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal, en conexión con el derecho sustantivo autonómico. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 3/1998, cuyo preámbulo se limita a anunciar que se reconoce "el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento".

Por consiguiente, al igual que razonamos en las citadas SSTC 80/2018 y 97/2018 respecto de la acción pública judicial regulada en distintas leyes autonómicas sobre vivienda, la previsión del art. 3.4, último inciso, de la Ley ambiental vasca no puede considerarse una "especialidad procesal" autonómica en el sentido del art. 149.1.6 CE.»

La sentencia rechaza dos argumentos de defensa esgrimidos por el Gobierno y el Parlamento vascos:

- Que diversas leyes medioambientales autonómicas han introducido una acción pública jurisdiccional (entre ellas, el artículo 20 de la Ley 7/1990, de 28 de junio,

de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid).

El Tribunal Constitucional recuerda que *«cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción»*.

- El Gobierno Vasco consideraba que el artículo 149.1. 6ª CE debería limitarse a la legitimación *ad processum* en tanto que la legitimación *ad causam* podría conferirse por la legislación sectorial.

Según la sentencia del Tribunal Constitucional: *«La doctrina constitucional, sintetizada anteriormente, ha incardinado las reglas sobre legitimación, no solo ad procesum, sino también ad causam, en el ámbito del art. 149.1.6 CE, con preferencia sobre los títulos competenciales sectoriales. Por tanto, la distinción indicada carece de trascendencia para nuestro enjuiciamiento.»*

La acción pública judicial contemplada en la norma vasca cumpliría lo exigido por normas internacionales como el Convenio de Aarhus y la normativa europea (Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero, y 2003/35/CE, de 26 de mayo).

A este respecto, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina consolidada en cuanto a que la transposición del derecho europeo o de normas internacionales debe hacerse en todo caso con pleno respeto al marco competencial establecido en la Constitución (vid SSTC 252/1988, 96/2002, 54/2015)¹⁵.

Por tanto:

«[...]no cabe esgrimir el Convenio de Aarhus ni el Derecho de la Unión para aprobar una norma de naturaleza procesal en contravención del orden constitucional de distribución de competencias. La incorporación al derecho interno de las reglas internacionales y comunitarias sobre acceso a la justicia en materia medioambiental debe tener lugar con respeto a dicha distribución, sin invadir el ámbito competencial ajeno [por todas, SSTC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, y 87/2019, de 20 de junio, FJ 6 b)].»

Por todo ello:

«En suma, solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la

¹⁵ Criterio también asumido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencias de 11 de febrero de 1971, As. 39/707, Norddeutsches y 15 de diciembre de 1971, As. 41 a 44/70, International Fruit Company). Esta es asimismo la postura de nuestro Tribunal Constitucional en las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 64/1991, de 22 de marzo, y 76/1991, de 11 de abril.

cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).»

Aunque el Estado haya regulado la acción pública en materia medioambiental en la Ley 27/2006:

«[...] la extralimitación competencial apreciada es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que, como hemos recordado recientemente, «un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020, FJ 8 D) a)].

Por todo lo expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado en el art. 149.1.6 CE.»

A raíz de esta sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó la Sentencia de 29 de marzo de 2021 (RA 821/2016) en la que inadmitió el recurso ya que consideraba que la demandante solo invocaba la acción pública medioambiental puesto que, como expuso en el auto de planteamiento de la cuestión, la actora no discutía la ubicación de una planta de residuos sino el alcance y vigencia de la autorización ambiental sin incluir cuestiones urbanísticas. Por ello, al ser inconstitucional la regulación de la ley vasca, solo era aplicable la Ley 27/2006 sin que la asociación demandante cumpliera los requisitos del artículo 22, por lo que carecía de legitimación.

Sin embargo, en nuevo giro de guión, se ha estimado por el Tribunal Constitucional el recurso de amparo interpuesto contra esa sentencia y la reciente STC 69/2025, de 24 de marzo, otorga el amparo a la asociación recurrente al entender que:

«[...] este mismo título de legitimación¹⁶ ha de extenderse también a casos como el presente en el que los vecinos deciden asociarse para impugnar de forma colectiva una disposición general o un acto administrativo de efectos ambientales localizados precisamente en el área geográfica en que se hallan ubicados sus respectivos domicilios. Sin duda defienden con ello un interés específico, una ventaja o utilidad pública como residentes en la zona, que va más allá del interés

¹⁶ Se refiere a la **STC 252/2000, de 30 de octubre**, que admitió el interés legítimo de una asociación de vecinos constituida para denunciar los problemas que aquejaban al servicio público de saneamiento de aguas, reconociendo su legitimación activa para impugnar la exigencia y el pago de precio público por el alcantarillado que debía dar servicio a una urbanización o barriada y al que quedaba obligado cada vecino a título individual.

público o general que se atribuye a la acción colectiva para la defensa del cumplimiento de la legalidad medioambiental vigente.

La sentencia ahora impugnada no dedica, a pesar de ello, consideración alguna al hecho de que la asociación recurrente no invoca de forma expresa la salud ambiental de todos los ciudadanos, sino tan solo la concreta y específica de los asociados residentes en las inmediaciones de la incineradora proyectada que incluye, pero va más allá, de aquel interés colectivo, público o general, propio de la acción pública medioambiental, común a toda la ciudadanía sin perjuicio de su lugar concreto de residencia.»

Se comprueba así la dificultad de encajar la acción popular en el marco constitucional de distribución de competencias ya que la competencial estatal en materia de legislación procesal acaba primando sobre las competencias sectoriales autonómicas (vivienda, Urbanismo, medio ambiente) a lo que se suma el excesivo casuismo a la hora de valorar la existencia de un interés legítimo, especialmente cuando son intereses colectivos o difusos.

Por tanto, la regulación por las Comunidades Autónomas de la acción pública en materia urbanística debe partir de estas premisas, lo que determina la inconstitucionalidad de cualquier normativa reguladora de la acción pública ante los tribunales de justicia de acuerdo por vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1. 6ª CE.

La regulación de la acción pública ante las Administraciones podría ser objeto en teoría de regulación por la Comunidades Autónomas ya que el Urbanismo ha sido asumido por todas ellas como competencia exclusiva. De hecho, numerosas leyes urbanísticas contemplan la legislación urbanística, así:

- Artículo 287 Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.
- Artículo 8.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- Artículo 19 texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio.
- Artículo 12 texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña aprobado por Decreto-Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.
- Artículo 14 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears.
- Artículo 150 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
- Artículo 13 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

- Artículo 8.1 e) texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha aprobado por Decreto-Legislativo 1/2023, de 3 de agosto.
- Artículo 10 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
- Artículo 6.1 c) Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

En general, estas regulaciones autonómicas se limitan a reconocer la acción pública tanto en vía administrativa como jurisdiccional y a establecer plazos para su ejercicio en los casos de actuaciones ilegales en línea con lo contemplado en el artículo 62.2 del TRLSRU.

En el caso de la Ley 7/2021, de Andalucía, se contemplan como límites para su ejercicio el abuso de derecho y el fraude de ley, ya previstos en el precitado artículo 11.2 LOPJ y en los artículos 6.4 y 7 del Código Civil.

De esta forma, la normativa autonómica no puede regular la acción pública jurisdiccional y mucho menos limitarla o condicionarla. En el ámbito administrativo, si bien en teoría podría contemplarla al ser competencia exclusiva autonómica, no parece que, dado lo establecido con carácter básico en el artículo 62 del TRLSRU, pueda eliminarla o reducir su ámbito de aplicación. Resulta evidente que los límites de la normativa andaluza son completamente genéricos y responden a principios generales del derecho ya positivizados en normas estatales que, además, son objeto de interpretación restrictiva por la jurisprudencia –Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2016 (Rec. 13/2015)-.

Sí podría admitirse algún tipo de aclaración/coordiación en materia de plazos para el restablecimiento de la legalidad en materia urbanística en vía administrativa pero siempre dentro del parámetro del artículo 62.2 del TRLSRU.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2004 (RC 2537/2002) considera que:

«el espíritu y finalidad de la norma es incentivar la defensa del régimen urbanístico, propiciando su observancia, lo que no abona la sujeción del ejercicio de la acción pública de que se trata a cortapisa, límite u obstáculo que no imponga la norma que la regula o que no derive del resto del ordenamiento jurídico.»

Por ello no parece posible que en la legislación autonómica se regule de una manera restrictiva el ejercicio de la acción pública administrativa ni mucho menos el de la jurisdiccional.

5.- La necesidad de una reforma. Las iniciativas legislativas que no llegan a culminar

Ya en 1991 Tomás Ramón Fernández (1991)¹⁷, al exponer en su obra clásica de derecho urbanístico la regulación de la acción pública, indicaba que:

«El sistema produjo unos resultados muy modestos, pues salvedad hecha de las Corporaciones profesionales (los Colegios de Arquitectos, fundamentalmente), nadie que no tenga un interés real en un asunto afronta los gastos de un proceso por simple sentido cívico. No han sido infrecuentes por ello los abusos, bajo la forma de recursos promovidos por razones éticamente dudosas, cuando no sencillamente inconfesables.»

No obstante, entendía que el recurso no podía ser despreciado ya que permitía evitar que fracasasen por falta de legitimación recursos contra actuaciones irregulares, destacando la ampliación del plazo de ejercicio que había efectuado la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, permitiendo el ejercicio de la acción durante el plazo de ejecución de las obras y un año más, entendiendo que se trataba de un plazo que aseguraba «sin problemas» el conocimiento de la obra ilegal¹⁸.

En la vigesimoséptima edición de esa obra (2023), resulta mucho más crítico con la acción pública¹⁹:

«El balance de las seis décadas transcurridas desde su introducción no es, ni mucho menos, brillante y, si algo aconseja es, precisamente, su supresión, con la que realmente no se perdería nada, ya que la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación para recurrir es hoy notoriamente más amplia que en 1956, y se cerraría el paso a la proliferación de recursos abusivos por los “profesionales de la acción pública”, que desde hace años campan por sus respetos en las grandes ciudades.»

Al exponer el plazo para el ejercicio recuerda que el plazo de un año desde la terminación de las obras fue ampliado a cuatro por el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana, en cuanto se fijó en ese plazo el del ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística. Esta ampliación es considerada por este autor como «generosa»²⁰ y considera que debe

¹⁷ Págs. 270-271.

¹⁸ La ampliación del plazo «hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística» aparece en el artículo 304 del Texto Refundido de 1992.

¹⁹ Fernández, T.R. (2023, págs. 221-223).

²⁰ En la Comunidad de Madrid el plazo es de seis años y de quince en suelo no urbanizable de protección pero si se trata de actuaciones en viales, zonas verdes o dominio público no hay plazo de caducidad de acuerdo con los artículos 195.1 y 200 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid tras la reforma operada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. Estos plazos, que pueden entenderse en el contexto de la actuación de disciplina urbanística de las Administraciones públicas, favorecen el abuso en

aplicarse conforme el artículo 3.1 del Código Civil, citando la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2000 (RC 6447/1995) que casó la sentencia recurrida²¹ y rechazó la aplicación de ese plazo de cuatro años al estar acreditado que la persona que ejercía la acción pública había tenido acceso al expediente y conocido la licencia concedida, por lo que:

«[...] frente a ello no pueden traerse a colación los plazos para el ejercicio de la acción pública en materia de Urbanismo (artículo 304-2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, precepto no afectado de inconstitucionalidad, en relación con los artículos 184 y siguientes del Texto Refundido de 9 de abril de 1976), por la razón de que esos plazos están establecidos para el caso de que el impugnante no conociera debidamente la licencia, pues en otro caso está sometida al régimen general de impugnación, que es lo que ocurre en el presente caso.»

Entre ambas ediciones del citado Manual y a propósito de la compleja situación jurídica que originó la anulación judicial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, este autor exponía que²²:

«Dejando esto a un lado, que es ya una simple anécdota, la pregunta que cualquier persona sensata se hace inevitablemente al contemplar estos quince años de incertidumbre —y para muchos, por supuesto, de angustia— es ¿por qué no se requirió al Ayuntamiento de Madrid una justificación más precisa, si es que la tenía? Eso podía haberse hecho al dar sus primeros pasos el recurso interpuesto contra el Plan General de 1997 y en un mes hubiera podido tenerse una respuesta del Ayuntamiento, que hubiera podido aportar una justificación más convincente o no. En el primer caso, el vicio hubiera quedado subsanado con beneficio para todos y, en primer término, para el propio interés general; en el segundo, se hubiera perdido ciertamente un mes, que realmente no es nada tal como están las cosas, pero el recurrente, que denunció el vicio, y el Tribunal, que finalmente declaró la nulidad del Plan, se hubieran cargado de razón. En ambos casos se hubiera evitado el penoso y aun patético viacrucis de quince años, alimentado y explotado por profesionales de la acción pública que disparaban contra todo lo que se movía con todas las posibilidades de derribarlo porque todo, absolutamente todo, lo que trae causa de un plan declarado nulo es también nulo.»

el ejercicio de la acción pública urbanística, lo que se agrava por su calificación jurisprudencial como plazo de caducidad; así, **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de junio de 2025 (RA 635/2024)**.

²¹ El recurso contencioso se interpuso en 1995 y durante cinco años la edificación con licencia se vio sometida a la incertidumbre del recurso interpuesto al amparo de la acción pública, concluyendo con la citada sentencia del Tribunal Supremo que no impuso a la demandante ni las costas de la instancia ni las del recurso de casación.

²² FERNÁNDEZ T.R. (2017, pág. 152).

Al analizar diversos problemas del Urbanismo en los tribunales de justicia, Fernández Valverde (2022)²³ alude a «*las dudas sobre la acción pública*», reconociendo que:

«Sin duda, las experiencias de la aplicación de la abierta normativa reguladora de la acción urbanística no habían sido buenas. Reiteradas impugnaciones de Planes Generales de Urbanismo, como aconteció con el de Madrid, o incidencias en los procedimientos de ejecución de sentencias, en ocasiones camuflados bajo el manto de la mediación, pusieron de manifiesto que los principios de buena fe y de proscripción del abuso de derecho no se ponían de manifiesto en el ejercicio de la acción pública urbanística. Por el contrario, se sospechaba de ese ejercicio no pretendía defender la legalidad urbanística, sino percibir contrapartidas económicas

Es posible que la doctrina del Tribunal Supremo haya sido muy amplia y permisiva.»

El autor cita tres supuestos concretos. En primer lugar, la posibilidad reconocida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 (RC 2492/2003) que admitió la personación en ejecución de sentencia de personas que no habían sido las partes iniciales en la fase declarativa. El segundo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2010 (RC 3648/2008) que admitió la personación en la ejecución de una organización ecologista al amparo de la acción popular urbanística, ya que:

«Pues bien, una vez que esta Sala viene reconociendo a las personas afectadas la posibilidad de personarse en la ejecución cuando no han sido parte en el recurso contencioso administrativo (sentencia de 7 de junio de 2005 citada y dictada en el recurso de casación nº 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 nº 5187/1994), como para personarse en la ejecución (sentencia de 26 de enero de 2005 dictada en el recurso de casación nº 6867/2001), resulta forzoso concluir que la asociación recurrente puede personarse en la ejecución para ejercitar las acciones tendentes únicamente al exacto cumplimiento de la sentencia.»

El tercero sería el reconocimiento de la acción popular urbanística a los extranjeros por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2015 (RC 3194/2014), según la cual:

«El art. 125 CE, por su parte, afirma que «los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales

²³ Págs. 44 a 49.

que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales»

La LOPJ no añade nada, a diferencia del art. 19 LOPJ que determina que «los ciudadanos españoles podrán ejercer la acción pública».

Acudiendo a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración Social, destaca la falta de pronunciamiento expreso sobre la admisión del ejercicio de la acción pública contencioso-administrativa por parte de extranjeros, si bien su art. 3.1 establece, sin restricciones adicionales que « los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I CE en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos ».

De lo hasta aquí expuesto puede concluirse que ningún límite se deriva de nuestra legislación a la posibilidad de ejercicio de la acción pública en materia de Urbanismo, de los extranjeros que, como la Sra. Blanca es titular de un permiso indefinido de residencia y trabajo.»

Por ello, el autor considera «*imprescindible*» la actuación del legislador estatal en línea con lo ya recogido en la Ley 27/2006 y la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística que se presentó en la XII Legislatura y que decayó como consecuencia de la disolución de las Cámaras en 2019.

Parejo Alfonso (2025), al analizar alguna de las propuestas legislativas a las que posteriormente nos referiremos, destaca la necesidad de reformar el plazo para el ejercicio de la acción pública urbanística que ha suscitado enormes problemas y que motivó la redacción del artículo 108.3 de la LJCA por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, en relación con las demoliciones de inmuebles y su afectación a terceros de buena fe, redacción que, a su vez, ha generado múltiples cuestiones que han tenido que ser resueltas por el Tribunal Supremo.

La necesidad de establecer unos límites al ejercicio de la acción popular se aprecia también en la monografía sobre la acción popular de Rego Blanco (2005) que estudia el ejercicio abusivo de la acción popular, analizando la jurisprudencia (escasa) que ha reconocido que se ejercitaba con fines espurios como la más frecuente que no llega a aplicar tales límites.

Una postura contraria es la de Segura Grau (2025) que considera que en el Urbanismo hay una ineficacia de la Administración, especialmente la local, en el ámbito urbanístico que hace necesario el mantenimiento de la acción pública urbanística, sin comprender este autor los intentos de limitarla o incluso eliminarla.

Si bien es cierto que la actuación administrativa en esta materia es manifiestamente mejorable, en el caso de la Administración local suele producirse como consecuencia de falta de medios materiales y personales. En estos casos, cuando la Administración autonómica procede a actuar en sustitución de la local, se ve abocada a procedimientos que son verdaderas carreras de obstáculos con alegación de vulneración de derechos fundamentales (domicilio), ausencia de colaboración con la inspección urbanística, errores en la información catastral y registral, etc. Al final desembocan en el correspondiente contencioso en el que se adopta la suspensión y, finalmente, aunque se dicte sentencia, se promueven nuevos recursos contra la ejecución, especialmente cuando conlleva la necesidad de entrada en domicilio con el lanzamiento de sus ocupantes (a menudo menores vulnerables) o la demolición que, además, se tiene que realizar de forma sustitutoria por la Administración con escasas posibilidades de recuperar el coste de la misma. Con este panorama resulta difícil exigir eficacia y rapidez a la Administración.

No obstante, a día de hoy, las únicas prevenciones que establece la normativa respecto del ejercicio de la acción popular son las referencias genéricas del artículo 11 de la LOPJ a la buena fe procesal y el rechazo de las peticiones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal. La dificultad del abuso o el fraude se acrecienta toda vez que la jurisprudencia considera irrelevantes las causas que hayan inducido a quien ejercita la acción, incluso aunque sea una represalia por actuaciones anteriores, como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2002 (RC 8961/1997).

Muestra de ello es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 2025 (RA 669/2023) cuando frente a una alegación de abuso en el ejercicio de la acción popular afirma que:

«Nada de todo ello está presente en el concreto supuesto que nos ocupa: ni está acreditada extralimitación alguna en el ejercicio de su derecho por los recurrentes ni está acreditado que su intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente. Menos aún que, como asevera gratuitamente la Administración municipal apelante en su escrito de recurso, el ejercicio de la acción tenga por finalidad nada menos que evitar que otros procedan a ejercer derechos reconocidos, incluso, por sentencia, debiendo recordarse, como hace la Sentencia que ha quedado parcialmente transcrita, que no actúa abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él.»

Es más, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) de 27 de mayo de 2020 (RA 275/2018) prácticamente se viene a considerar el fraude de ley o el abuso de derecho como una especie de «supuesto de laboratorio» al indicar que:

«[...]La Asociación, dedicada a esta actividad fiscalizadora, tiene pleno derecho a personarse e intervenir en este procedimiento, y la alegación de la utilización torcida de esa actividad puede ser cierta (se constata diariamente en la

personación de entes asociativos o incluso partidos políticos en procedimientos contencioso-administrativos y hasta en causas penales) pero ni siquiera la instrumentalización de estas personaciones con fines de desgaste de adversarios o de intereses económicos, partidistas o sociales se puede impedir el ejercicio de ese derecho, ni siquiera utilizando las instituciones clásicas de la buena fe (art. 7.1 CCiv) que es la aquí alzada, o la más específica del abuso del derecho del art. 6.4 del mismo Cuerpo Legal, salvo casos claros y extremos, en los que esta utilización puede rebasar los límites de esta última figura jurídica (sobrepasar manifiestamente el uso normal del derecho con daño para tercero) o, acaso, el fraude de Ley del art. 7.2, que es otra de las manifestaciones concretas del principio de buena fe del art. 7.1. Al respecto, es ilustrativa la doctrina sobre el abuso del derecho expresada en la STS, I, de 20-7-11. Es relevante también la doctrina sentada en la STS III de 22-1-98, en un caso similar, pero aún más llamativo que el presente, pues reconociéndose la existencia de un interés económico ("la rivalidad comercial") que afloró en el procedimiento, aun así, reconoció el derecho a personarse en el expediente contencioso-administrativo en materia urbanística»

La sentencia considera que estos mecanismos (abuso de derecho/mala fe) pueden dejarse abiertos para «algún caso futuro». Por el contrario, atribuye el abuso al:

«[...] Ayuntamiento, que insiste y persiste en su pertinaz oposición a la actuación fiscalizadora de esta Asociación, utilizando todos los instrumentos procesales que encuentra a su alcance (aquí, este recurso de apelación) para impedir el ejercicio de este derecho»

Concluye considerando que la apreciación de la mala fe o el abuso del derecho es una «posibilidad remota».

Se aprecia así que la invocación ante el ejercicio de la acción pública de los límites del artículo 11 LOPJ es una suerte de brindis al sol.

En la XV Legislatura la necesidad de la reforma es patente y goza de un amplio consenso, pero la convulsa situación política ha dado lugar a varias iniciativas legislativas similares si bien al ser propuestas por fuerzas políticas distintas, en cierto modo, se obstaculizan las unas a la otras.

Comenzó el Gobierno mediante un proyecto de ley²⁴ por el que se modificaba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que fue presentado el 27 de marzo de 2024, siendo retirado por falta de apoyos parlamentarios el 28 de mayo de 2024.

²⁴ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-19-1 de 05/04/2024

Ese proyecto de ley fue recuperado y presentado por el Grupo Vasco (EAJ-PNV) como proposición de ley²⁵ el 13 de junio de 2024, siendo rechazado en votación plenaria el 25 de febrero de 2025.

Tanto la proposición como el proyecto reproducen sustancialmente los intentos anteriores de reforma y contemplan la acción pública urbanística tanto en el plano administrativo como jurisdiccional. Se remiten a los títulos competenciales del TRLSRU, pero en la exposición de motivos citan expresamente el artículo 149.1. 1ª y el 149.118ª CE, así como la STC 61/1997.

Además, en relación con el «ejercicio de la acción administrativa» afirman que:

«Dentro de las competencias reservadas al Estado para establecer las normas de procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18.ª de la Constitución española, destaca la previsión de mínimos en el ejercicio de la acción administrativa, aunque ésta se refiera a procedimientos especiales, como podrían ser los relacionados con la ordenación territorial y urbanística, que han puesto de manifiesto varias sentencias del Tribunal Constitucional, y muy especialmente la número 33/2018, de 12 de abril. Tanto en ella, como en otras anteriores y posteriores, recopiladas por la STC 37/2021, de 18 de febrero, se hacen referencias a previsiones estatales que afectan a normas procedimentales comunes que incluyen, entre otros, el señalamiento de requisitos de validez y eficacia de la actuación administrativa.»

Por tanto, el legislador estatal considera que la regulación de la acción pública en ambos campos (administrativo y judicial) es competencia suya y ciertamente una regulación coherente exige contemplar ambos supuestos. La redacción propuesta es la siguiente:

«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. El ejercicio de esta acción:

a) No podrá ser contrario a la buena fe, constituir un abuso de derecho o pretender el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

b) No atribuirá la consideración de parte interesada a los efectos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común, o contencioso-administrativa, en los recursos, procedimientos o reclamaciones que no hayan tenido causa o inicio derivado del ejercicio concreto de dicha acción.

²⁵ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-128-1 de 21/06/2024

2. *Cuando la acción pública se ejercite frente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística versará únicamente sobre los aspectos materiales o sustantivos de estos, salvo que se aduzcan vicios formales o de procedimiento que tengan una relevancia e influencia significativas sobre aquellos otros. Corresponderá a quien ejercite dicha acción acreditar de manera suficiente tal relevancia e influencia.*
3. *El desistimiento en vía administrativa o contencioso-administrativa de la acción pública regulada en este artículo no podrá conllevar contrapartidas económicas en favor del recurrente. Esta interdicción se extiende al momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia.*
4. *Cuando el ejercicio de la acción pública esté motivado por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de estas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»*

Rechazada esta proposición de ley en el Congreso de los Diputados, continúa la tramitación de otra proposición de ley presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Popular con el título de Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para la seguridad jurídica de la ordenación territorial y urbanística, el impulso del desarrollo urbano y la vivienda²⁶.

Resulta interesante comparar ambas redacciones²⁷:

«Artículo 62. Acción pública.

1. *Los actos e inactividad de las autoridades y los órganos administrativos que vulneren la legislación o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, podrán impugnarse, además de por quienes estén legitimados para ello según la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso -administrativa, por personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos siguientes²⁸:*

a) Tener, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el Urbanismo y desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa.

b) Haberse constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y, durante ese tiempo, haber venido ejerciendo de modo activo

²⁶ BOCG. Senado Núm. 214 de 13/02/2025.

²⁷ Resaltamos las diferencias más notables.

²⁸ Se asimila así a la acción pública medioambiental de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. «Acción pública peculiar» según la **Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2016 (RC 2572/2014)**.

las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

2. *El ejercicio de la acción pública versará únicamente sobre los aspectos materiales del instrumento objeto de la acción, y no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho. El cumplimiento de estos requisitos se dilucidará con carácter previo al examen del fondo del asunto y conllevará la inadmisión a trámite de la acción pública en caso de apreciarse su incumplimiento.*

Igualmente, el ejercicio de esta acción no atribuirá la consideración de parte interesada a los efectos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común o contencioso administrativa en los recursos, procedimientos o reclamaciones que no hayan tenido causa o inicio derivado del ejercicio concreto de dicha acción. En particular, no conferirá la condición de parte a efectos de instar la ejecución de sentencias por la mera personación de la misma.

3. *El desistimiento o cualquier transacción en vía administrativa o contencioso-administrativa de la acción pública regulada en este artículo no podrá conllevar contrapartidas económicas de ninguna naturaleza, ni siquiera relativa al pago de costas, en favor del recurrente. Esta interdicción se extiende al momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia.*

4. *Cuando el ejercicio de la acción pública esté motivado por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de estas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»*

Sin entrar en que lo más probable es que esta iniciativa legislativa no prospere en su tramitación en el Congreso de los Diputados, la misma tiene algunas notas positivas y otras no tanto.

En primer lugar, considero adecuado limitar el ejercicio de la acción pública urbanística a las personas sin ánimo de lucro en los términos que se recogen en la Ley 27/2006. No tiene sentido que en materia medioambiental se reconozca una acción popular en términos más estrictos que en materia urbanística -que no deja de ser materia medioambiental- ya que el suelo es un recurso natural, importante, sí, pero no más que las aguas continentales o la atmósfera.

Sin embargo, la referencia a la inactividad es llamativa. La acción popular sin entrar en debates un tanto inútiles sobre si es o no un derecho, es una forma de legitimación que el legislador establece para permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa a quienes no tendrían legitimación por los cauces normales de la titularidad de un derecho subjetivo o un interés legítimo. Por ello, establecida esa legitimación, las demás cuestiones deberían atenerse a lo establecido en la LJCA y el

objeto del proceso está perfectamente definido en dicha ley. Por ello, la referencia a la inactividad solo puede plantear problemas ya que podría parecer que se excluye la vía de hecho²⁹. Además, debe destacarse que ya existe una sentencia al respecto como es la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008 (RC 5550/2006), si bien actualmente se han admitido dos recursos de casación sobre esta cuestión mediante los Autos del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2025 (RC 2110/2024) y 30 de abril de 2025 (RC 6814/2024).

Segura Grau (2025)³⁰ critica la limitación a las personas jurídicas sin ánimo de lucro ya que traería una restricción selectiva del ejercicio de la acción popular que se centraría en grandes proyectos o instrumentos de planeamiento. Sin embargo, lo cierto es que, tratándose de licencias o de cuestiones de menor importancia, lo habitual es que los recurrentes tengan algún tipo de interés.

La crisis de la acción popular no solo ha surgido en el ámbito urbanístico, sino que también se ha planteado, con un carácter mucho más político, en el ámbito penal.

A raíz del frecuente ejercicio de la acción penal popular en el ámbito de la política se ha cuestionado la oportunidad de su ejercicio y así se ha presentado una Proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados³¹ en la que se pretende limitar tanto el ámbito subjetivo del ejercicio de la acción popular penal³² como su ámbito objetivo al permitir solo la acción popular respecto de determinados delitos³³ y se exige para su ejercicio un «*vínculo concreto, relevante y suficiente con el interés público tutelado en el proceso penal correspondiente.*»

El texto de la proposición resulta muy cuestionable y ha generado el rechazo de instituciones como el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid³⁴ que destaca sus notables diferencias de fondo y forma con la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («*demandas estratégicas contra la participación pública*»).

²⁹ Así cuando el precepto habla de actos, ¿se refiere a actos administrativos o al sentido de acto material?, ¿quedarían excluidas las disposiciones generales? La buena técnica legislativa es la que evita problemas interpretativos.

³⁰ Pág. 821.

³¹ BOCG (Congreso) Serie B, 22 de enero de 2025, núm.170-1.

³² Se impide su ejercicio, entre otros, a las Administraciones públicas, entidades del sector público, partidos políticos y asociaciones y fundaciones «*vinculadas*» con ellos. El problema es determinar si esa vinculación ha de ser únicamente de naturaleza jurídica o ideológica.

³³ Por ejemplo, respecto de la prevaricación dolosa judicial pero no así de la administrativa.

³⁴ <https://web.icam.es/el-icam-expresa-su-preocupacion-ante-la-proposicion-de-ley-que-reforma-la-accion-popular-publicada-hoy-en-el-boletin-de-las-cortes-generales/>

En el mismo sentido, se ha de destacar el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal³⁵, cuya exposición de motivos alude expresamente al «*uso distorsionado*» que se ha hecho de esta figura citando expresamente su utilización por parte de los entes públicos y la conveniencia de limitar su uso a determinados delitos con especial repercusión social, debiendo acreditar quien pretenda ejercer la acción un vínculo concreto, relevante y suficiente con el interés público tutelado que deberá mantenerse durante todo el proceso. Cuando ni el Ministerio Fiscal ni la víctima ejerciten la acción penal, aunque existan acusaciones populares personadas que hayan presentado escrito de acusación procederá el sobreseimiento si el delito del que se trata protege exclusivamente bienes jurídicos individuales.

En concreto, se afirma textualmente:

«La acción popular ha de tener límites subjetivos inherentes a su fundamento participativo. Frente al uso distorsionado que se ha hecho de ella, ninguna persona jurídica pública debe acudir a este instrumento convirtiéndose ad hoc en una especie de Ministerio Fiscal paralelo o alternativo. El deber de la autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias, tiene noticia de un delito, es el de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal³⁶. Esta opción cohonesta plenamente con la jurisprudencia constitucional que hace depender la legitimación activa de los entes públicos en el proceso penal de la existencia de un concreto precepto habilitante. No ha de existir tal habilitación en la nueva regulación.»

Se muestra así que existe una preocupación por el uso abusivo de la acción popular, aunque en el ámbito penal debe ponerse en relación con dos parámetros. De un lado, su uso como medio de lucha política partidista y, de otro, la dependencia actual del Ministerio Fiscal respecto del Gobierno de la Nación tanto por el nombramiento del Fiscal General del Estado por el Gobierno que establece el artículo 124 de la CE como por los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que rigen la actuación del Ministerio Fiscal conforme el artículo 2 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

6.- Conclusiones y opiniones de lege ferenda

³⁵<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/210126%20ANTEPROYECTO%20LECRIM%202020%20INFORMACION%20PUBLICA%20%281%29.pdf>

En la fecha de cierre de este artículo, todavía no ha sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de octubre.

³⁶ El deber de denuncia corresponde a todo el que presenciare la perpetración de un delito público conforme el artículo 259 de la LECRIM y el artículo 526 del Anteproyecto de LECRIM.

Con independencia de si el artículo 125 de la CE constitucionaliza o no la acción popular en la jurisdicción penal y la extensión de esa constitucionalización, resulta evidente que la acción popular penal cumple una función esencial en un sistema en el que el Ministerio Fiscal actúa de acuerdo con el principio jerárquico y el Fiscal General es designado por el Gobierno.

Por ello, el que cualquier ciudadano pueda ejercer la acción penal es necesario para asegurar la persecución de los delitos como se puso de manifiesto en procesos complejos como los de la colza o de terrorismo, si bien no ha dejado de plantear problemas, especialmente en los últimos años con la creciente judicialización de la vida política.

Por el contrario, en el ámbito urbanístico, la acción popular se ha cuestionado, ya que han existido múltiples casos en los que se ha utilizado la acción como un mecanismo para obtener beneficios económicos.

De esta forma, la persona que ejercía la acción popular terminaba aceptando la terminación del proceso, antes o después de una sentencia a su favor sin que el control atribuido al Ministerio Fiscal respecto del desistimiento tenga virtualidad práctica alguna.

En realidad, un gran número de supuestos de ejercicio de la acción popular urbanística no se deben a un supuesto interés de la ciudadanía en asegurar el cumplimiento de la normativa que afecta al uso del suelo y que conforma la ordenación de los núcleos de población en los que habitamos, sino que suelen responder a motivos menos nobles tales como obstaculizar proyectos urbanísticos que creen que pueden hacer perder valor a sus inmuebles o utilizar la acción como un mecanismo de proyección profesional o político.

Sin duda, muchas de esas demandas acaban siendo desestimadas, pero entorpecen el desarrollo urbanístico, perjudican la financiación de proyectos por el simple hecho de la publicidad mediática que suelen tener y el exagerado plazo para interponer la acción que otorga un amplio margen para presionar con la amenaza de interponer un recurso.

De otro lado, la legislación medioambiental que engloba el uso del suelo contempla una acción pública más limitada que queda reservada a organizaciones sin ánimo de lucro.

No tiene sentido que ejercer la acción pública en materia de contaminación atmosférica tenga mayores requisitos que la impugnación de una licencia de obra. Si entendemos que el Urbanismo forma parte del medio ambiente, lo lógico sería unificar ambas acciones públicas.

Ello no quiere decir que se eliminen todos los problemas y los órganos judiciales deberían ser más estrictos con los supuestos de indicios racionales de mala fe, fraude de ley o abuso de derecho. Por ejemplo, no parece muy adecuado que una asociación medioambiental *-a priori, sin ánimo de lucro-* tenga el mismo domicilio social que el

bufete de abogados que la defiende o que, al amparo de la acción pública, una empresa impugne la resolución de un convenio de planeamiento suscrito entre dos Administraciones porque se desvanece la posibilidad de recalificación de unos terrenos de su propiedad o sobre los que tenía opciones de compra. Ambos ejemplos son reales.

Las críticas que consideran que esta regulación limitaría el ejercicio de la acción popular a grandes operaciones urbanísticas o a instrumentos de planeamiento han de ser relativizadas. La existencia de construcciones en suelo no urbanizable puede ser perfectamente objeto de acción popular por organizaciones ecologistas y, cuando se trata de cuestiones urbanísticas de escasa entidad, lo lógico es que sean objeto de recurso por vecinos y otros legitimados con arreglo a las reglas generales. Es más, la práctica nos muestra que la acción popular se ejercita en una gran mayoría de casos en actuaciones mediáticas, especialmente en la aprobación de instrumentos de planeamiento.

La jurisprudencia se ha mostrado excesivamente cautelosa a la hora de apreciar la posible mala fe, fraude o abuso del derecho en el ejercicio de la acción pública urbanística y ha generado una perversión de la institución que, como se ha expuesto, algún magistrado ya considera que puede haber sido un error.

Otro aspecto a tener en cuenta al analizar el ejercicio/abuso de la acción popular es la regulación de los efectos económicos del proceso. En el sistema actual, la acción popular urbanística no tiene ninguna particularidad en tanto que la legitimación de la Ley 27/2006 supone que la actora tiene el beneficio de justicia gratuita lo que implica la ausencia de costes, tanto en lo que se refiere a la defensa y representación gratuitas como a la asistencia pericial gratuita.

Además, resulta especialmente importante que el beneficio de justicia gratuita supone que la condena en costas *ex* artículo 139 de la LJCA queda mediatizada por lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. En teoría, la justicia gratuita no exime de pagar las costas del proceso si el beneficiario viene a mejor fortuna, pero lo cierto es que las organizaciones sin ánimo de lucro por su naturaleza no lucrativa nunca tienen una mejor fortuna. Por ello el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 (Rec. 42/2017) deja sin efectos las tasaciones de costas practicadas en contra de una organización medioambiental.

Se produce así una notable desigualdad de armas, ya que mientras el actor popular medioambiental saldrá indemne de un proceso que pierda ya que no puede ser condenado en costas, las demás partes sí pueden ser condenadas en costas y, de ganar el proceso, tendrán que pagar su abogado, procurador y peritos.

Hay que recordar que el derecho europeo cuando contempla el acceso a la justicia medioambiental no impone la gratuidad del proceso, sino que establece que los procedimientos han de ser «*rápidos y gratuitos o poco costosos*». Por ello, y puesto que la regulación de las costas procesales es una cuestión abierta tras la proscripción por motivos de competencia de las tablas de honorarios aprobadas por los Colegios de

Abogados, cabe perfectamente establecer una regulación legal de las costas que establezca especialidades en la justicia medioambiental evitando el «*gratis total*» de la actual regulación.

Ello conllevaría un mayor rigor en la utilización de la acción popular ya que las entidades que ostentan esa acción analizarían adecuadamente la viabilidad jurídica del proceso.

Por todo ello, consideramos que la acción pública debe ser objeto de una reconsideración en los términos en los que se mueven las iniciativas legislativas a las que hemos aludido y también sería adecuado replantearse los efectos económicos del proceso en estos casos para evitar fomentar acciones públicas con escasa viabilidad y que se interponen por la ausencia de consecuencias negativas en caso de desestimación.

Bibliografía

Baño León, José María (2023), «La acción popular urbanística: origen y crítica de una figura controvertida», *Revista Española de Derecho Urbanístico*, núm. 226.

Bidagor Lasarte, Pedro (1996), «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núms. 107-108, págs. 91-100.

Coscolluela Montaner, Luis Manuel (1973), «Acción Pública en materia urbanística», *Revista de Administración Pública*, núm. 71.

Fernández de Velasco, Recaredo (1920), «*La “acción popular” en el Derecho Administrativo*», Reus, Madrid.

Fernández, Tomás Ramón (1991), «*Manual de Derecho Urbanístico*», Abella, Madrid.

Fernández, Tomás Ramón (2017), «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», *Revista de Administración Pública*, núm. 203.

Fernández, Tomás Ramón (2023), «*Manual de Derecho Urbanístico*», Civitas, Cizur Menor (Navarra).

Fernández Valverde, Rafael (2022), «*Urbanismo Judicial. Jurisprudencia para la ciudad del futuro*», Fundación Arquia, Madrid.

González Pérez, Jesús (1956), «El proceso administrativo en la Ley del Suelo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 88.

González Pérez, Jesús (1999), «Evolución de la legislación contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 150.

Olea Godoy, Wescenlao Francisco (2007), «La acción pública en el proceso contencioso-administrativo», *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 144.

Parejo Alfonso, Luciano (2025), «La modificación, pretendidamente en aras de la seguridad jurídica, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, ¿llegará esta vez a término?», *Práctica Urbanística*, núm. 192.

Pérez González, Blas (1956), «Discurso del Ministro de la Gobernación», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 88, págs. 461-483

Rego Blanco, María Dolores (2005), «La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico», Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, págs. 370-392.

Segura Grau, José María (2025), «La acción pública en Urbanismo. Extensión y límites», en «75 aspectos esenciales del procedimiento administrativo. Diez años de vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común», Chaves García, J.R., y Prendes Valle, M. (Coords.), Bosch, Las Rozas (Madrid).

Sosa Wagner, Francisco (2009), «Juristas en la Segunda República. 1. Los