

# Comentarios Monográficos

## LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL URBANISMO ESPAÑOL

Alberto Ruiz Blanco

*Abogado*

*Master en Política Territorial y Urbanística,  
Universidad Carlos III de Madrid*

### I. INTRODUCCIÓN

El urbanismo cada día se torna más complejo por la cantidad de intereses que se deben tomar en cuenta al momento de elaborar la planificación de una ciudad; incluso, muchas veces esos intereses no se corresponden al interés general, sino a intereses individuales con fin de lucro, lo que aunado a una Administración ineficiente en muchos casos, complaciente en otros, ponen en peligro la legalidad urbanística, afectando en consecuencia, ese lugar común donde todos nos desarrollamos llamado “ciudad”.

El presente trabajo tiene como finalidad el estudio de los aspectos funcionales más relevante de la acción pública en el urbanismo español, pues el legislador ha considerado ese mecanismo como el idóneo para lograr el cumplimiento de la legalidad urbanística, además de incentivar de esta manera, la participación de la ciudadanía en la toma de las grandes decisiones políticas que afectan sus intereses, tal como sucede cuando se les permite a los particulares su colaboración en la elaboración de la planificación de la ciudad donde residen.

### II. MARCO GENERAL

La Constitución Española (CE) establece como principio informador del ordenamiento jurídico y como derecho constitucional, la facultad de participación que tiene todo ciudadano en los asuntos públicos que le conciernen, tal como se interpreta de su artículo 1 y 23, cuando constituye a España en un Estado social y “democrático” de Derecho (art. 1), donde los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (art. 23).

En tal sentido, ya no se concibe en los Estados modernos, el sufragio como única forma de participación ciudadana en la toma de las importantes decisiones políticas que le conciernen, sino que tal participación se instrumentaliza mediante distintos mecanismos (referéndum popular, asociaciones de vecinos, O.N.G., grupos de presión, etc.) a lo largo de la gestión de las distintas Administraciones, logrando un control político y social más cercano de los representantes elegidos por medio del sufragio. En palabras de Alejandro Nieto, “En las democracias modernas <<el ciudadano nunca se desentiende del todo de sus obligaciones y derechos políticos. De ahí que no sólo siga actuando paralelamente con sus representantes parlamentarios y agentes de la Administración pública, sino que además -y de forma constante, es decir no sólo en el momento de las elecciones- ejerce un control sobre los mismos.>>”<sup>1</sup>

Así pues, el urbanismo, materia que afecta directamente la vida diaria de los ciudadanos, se hace eco de los mandatos constitucionales y permite y regula la participación

---

<sup>1</sup>. Cfr. Nieto Alejandro, “La discutible supervivencia del interés directo” citado por Trayter Jiménez Juan Manuel, en *El control del planeamiento urbanístico*, Monografías Civitas, Civitas, S.A., Madrid, 1996, pág. 155.

ciudadana en dos importantes oportunidades, a saber, en la elaboración de la planificación urbana y, posteriormente, en el control de la legalidad urbanística.

El urbanismo español permite y regula la participación ciudadana en el control de la legalidad urbanística, y ésto lo logra a través de la implantación de la acción pública<sup>2</sup>, mediante la cual cualquier ciudadano puede solicitar a los órganos administrativos competentes o jurisdiccionales, el restablecimiento de la legalidad urbanística, cuando ésta ha sido infringida por cualquiera de los operadores que actúan en este importante campo.

Así Cosculluela Montaner opina que “La acción pública se inscribe precisamente entre estas técnicas de colaboración particular en la función urbanística, que se ofrece en un doble plano: participación en la acción urbanística y participación también en el control de la legalidad de las actuaciones urbanísticas. La fórmula de participación más pura en el ámbito de control es precisamente la acción pública, que se otorga a los particulares sobre la base de su solo título de ciudadanía y sin consideración alguna, por tanto, al posible interés que aquellos tengan en la actuación urbanística concreta cuyo control se insta.”<sup>3</sup>

Actualmente, el artículo 304 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística (TRLRDU), regula la acción pública en los siguientes términos:

“Uno. Será pública para exigir ante los Organos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas.

Dos. Si dicha acción está motivada por la ejecución de las 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.”

Tal norma tuvo su precedente en el artículo 223 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, la cual fue posteriormente recogida por el artículo 235 del Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, y finalmente por el transcrito artículo 304 del TRLRDU.

Por otra parte, es importante hacer notar que el citado artículo no fue anulado por la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional 61/1997 del 20 de marzo, atinente al recurso

---

<sup>2</sup>. La doctrina y la jurisprudencia han equiparado la “acción pública” con la “acción popular”, lo cual, para algunos autores significa un error de conceptos. En tal sentido García Trevijano Fos destaca la diferencia entre ambas instituciones de la siguiente manera: “La acción pública es la que legitima a cualquier administrado para impugnar un acto administrativo. Puede restringirse, no obstante, esta legitimación a personas que reúnan alguna cualidad, por ejemplo, la de vecino de Municipio, sin que esta restricción suponga negar el carácter público a la acción. Habrá mayor o menor amplitud de la legitimación. Por eso la definición debe ser negativa más que positiva: toda acción que puede ser esgrimida por quien no está directa e inmediatamente afectado por un acto administrativo, es pública. La acción popular es una verdadera subrogatoria administrativa.” García-Trevijano Fos, José Antonio. *“Tratado de Derecho Administrativo”* Tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 3ra. Edición. pág. 565. Ver también los comentarios de García-Trevijano Garnica Ernesto, *“Consideraciones sobre la acción pública y el Medio Ambiente”*, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Octubre-Noviembre-Diciembre. Año XXIX. Núm. 145, pág. 153. En el texto del presente trabajo, sin entrar en la diferenciación entre una y otra institución, consideramos correcto utilizar el vocablo “público” en vez de “popular”, por ser la expresión utilizada por el legislador español, salvo en aquellos casos que hagamos citas textuales y el autor sí haya utilizado el término “popular”.

<sup>3</sup>. Cfr. Cosculluela Montaner Luis, en *“Acción pública en materia urbanística”* en Revista de Administración Pública, N° 71, Mayo-Agosto, año 1973, pág. 11.

de inconstitucionalidad interpuesto por varias Comunidades Autónomas (CCAA) en contra del TRLS. En tal sentido, la potestad del Estado para imponer dicha norma le viene derivada del artículo 149.6 de la CE.<sup>4</sup> En consecuencia, dicha regulación está vigente y es aplicable para la protección de la legalidad urbanística producto de las distintas legislaciones e instrumentos urbanísticos que dictaren las CCAA, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del artículo 148.3 del Texto Fundamental.

### III. FUNDAMENTACIÓN

El Tribunal Supremo justifica la existencia de la acción pública en los siguientes términos: "La gran trascendencia del urbanismo, que aspira a asegurar un mínimo de calidad de vida a todos, justifica plenamente en nuestro ordenamiento jurídico la acción en esta materia sea pública." (T.S. 23 de julio de 1990, f.j. 2º, Aranzadi 6583)

Por otra parte, Pérez Moreno encuentra la fundamentación de la acción pública en la preservación del "dominio público urbano", pues cualquier transgresión a la legalidad urbanística implica necesariamente una desafectación ilegal y un recortamiento del dominio público urbano de uso común, y por ende es que se legitima el que cualquier ciudadano pueda intentar acciones ante los órganos administrativos o jurisdiccionales, a fin de preservar tal dominio público. Así pues legitima este autor la instauración de la acción popular en el urbanismo, incluso, insta a los futuros legisladores para que instrumente tal acción en las legislaciones reguladoras del dominio público natural (costas, aguas, montes).<sup>5</sup>

Sin embargo, somos de la opinión al igual que Cosculluela Montaner, que la argumentación expuesta por Pérez Moreno carece de fundamento, pues la acción pública no sólo defiende el dominio público urbano sino que también defiende intereses privados urbanos<sup>6</sup>, cuando éstos se ven afectados por una ilegalidad urbanística, y limitarse a la única defensa del dominio público urbano, sería crear una limitación a la acción pública, la cual no existe en la ley.

Considero más acertada la justificación esgrimida por el Tribunal Supremo Español, y consecuentemente, debe encontrarse la razón de la acción pública en una realidad más pragmática, y es la relativa a la cantidad de intereses, particulares y generales que entran en juego y rivalizan en el urbanismo moderno, que hacen necesaria la intensificación de la legalidad del mismo.

En el urbanismo moderno, la intervención de los particulares es cada día mayor en las funciones públicas de planificación y gestión, y en consecuencia, cada día se hacen más frecuentes los conflictos entre los intereses de los particulares con los intereses generales que deben garantizarse en la función social de la propiedad urbana.

En tal sentido, el urbanismo moderno se realiza mediante la intervención de pocos operadores, es decir, hoy en día una ciudad la hace la Administración con los grandes agentes inmobiliarios, y cuyos intereses rara vez se encuentran en sintonía con el interés general, contando además con Administraciones ineficaces en muchos casos, complacientes en otros; y es por eso, que dado que las grandes decisiones urbanísticas están en pocas manos y que afectan a una generalidad (que en muchos casos ni siquiera ha sido enterada de la toma de tales decisiones), es que el legislador ha optado por instaurar la acción pública en el urbanismo, y así tener una garantía aún mayor para el control de éste. En muchos casos, la

---

<sup>4.</sup> Vid. González Pérez Jesús, en "Comentarios a la Ley del Suelo", Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1988, pág. 2336.

<sup>5.</sup> Vid. Pérez Moreno Alfonso en "La acción popular en materia de urbanismo", en Revista de Derecho Urbanístico, N° 15 (1969), pág. 80 y sgtes.

<sup>6.</sup> Vid. Cosculluela Montaner, Luis. *ob. cit.* pág. 22 y sgtes.

toma de las decisiones urbanísticas son de tipo bilateral (Administración - particular) pero de efectos generales, lo que legitima la acción pública.

En palabras de Cosculluela Montaner, el legislador “es plenamente consciente también de que las técnicas de control tradicionales al alcance de los particulares no cubren todas las posibilidades de las ilegalidades urbanísticas. Aquellas técnicas están basadas en la consideración de una relación jurídica que se desenvuelve básicamente entre la Administración y los particulares directamente afectados. Pero hemos vistos, en el urbanismo el gran peligro está en la eventual connivencia entre la Administración y promotores urbanísticos, con daño para la generalidad de los ciudadanos, lógicamente afectados por el buen orden urbanístico y respecto a los cuales aquella relación jurídico-administrativa no alcanza concreción particular suficiente para salvar la barrera de legitimación ordinaria.”<sup>7</sup>.

Como puede verse, es en esa realidad del día a día en el hacer ciudad, donde se encuentra el fundamento de la acción pública en el urbanismo, a fin de garantizar un mayor control de la legalidad a la que está sometido el mismo. Así pues, “el fundamento de la acción pública urbanística sigue siendo el clásico: la necesidad de suscitar la colaboración ciudadana en la función de control de legalidad de una materia que se sabe extremadamente conflictiva y que, por sus características económicas especulativas, es propensa a la proliferación de irregularidades de todo tipo.”<sup>8</sup>

#### IV. LEGITIMACIÓN

La característica fundamental de la acción pública es precisamente la relativa a la legitimación necesaria para intentarla, pues la misma permite que cualquier ciudadano, sin importar su relación con el objeto litigioso, o con los sujetos procesales, o con el título jurídico del que pudiera derivar la causa, pueda acudir antes los órganos administrativos competentes o los jurisdiccionales a fin de solicitar la pretensión que le acuerda la ley; en este caso, la acción pública en el urbanismo permitirá a cualquier ciudadano solicitar el respeto de la legalidad urbanística.

Así pues, la acción pública permite identificar la legitimación procesal con la legitimación *ad causam*, pues basta tener cualidad para acudir a juicio para poder intentar la acción, ya que no se exige ningún requisito procesal de identificación del sujeto accionante con ninguno de los elementos constitutivos de la relación procesal (sujeto, objeto y título).<sup>9</sup> El Tribunal Supremo ha establecido "para la válida constitución de la relación jurídico procesal es preciso que quien acciona tenga, a) 'capacidad para ser parte', equivalente a la capacidad jurídica y atribuible a quien tenga la aptitud de ser titulares de derechos y obligaciones, b) 'capacidad procesal', equivalente a la capacidad de obrar, o de actuar genéricamente en el proceso y que ostenta quienes se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos, y c) 'legitimación', que es la capacidad para actuar en un proceso concreto. (...) y en virtud de dicha acción pública, que ha de ser interpretada con carácter amplio, no puede exigirse una condición especial para estar legitimado." (T.S. 14 de diciembre de 1990, f.j.2º, Aranzadi 10489)

Así pues, cualquier ciudadano podrá intentar la acción pública urbanística a fin de que los órganos competentes puedan controlar la legalidad de las actuaciones que en este ámbito se dan.

---

<sup>7</sup>. *Idem.* pág. 13

<sup>8</sup>. *Idem.* pág. 24

<sup>9</sup>. *Vid.* Rengel Romberg, Arístides, “*Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano, según nuevo código de 1987*” Tomo II, Editorial Arte, Caracas, 1992, pág. 23 y sgtes.

Ahora bien, a pesar de la amplia legitimación que la ley otorga a los ciudadanos por medio de la acción pública, han sido muchos los autores que han intentado disminuir tal legitimación, y en tal sentido han visto en la acción pública una acción vecinal y por ende, sólo los vecinos perjudicados por la acción urbanística ilegal son los legitimados para demandar la nulidad de la misma.<sup>10</sup>

También pueden intentar la acción pública cualquier institución o persona jurídica pública o privada, aunque no aparezca entre sus fines institucionales el urbanismo, como pareciera que lo exigen ciertos autores<sup>11</sup>, colegios profesionales como el de Arquitectos<sup>12</sup>, los miembros de las Corporaciones Locales que hubieren votado en contra de los actos y acuerdos impugnados (art. 63.1 b) Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, (LBRL), e incluso los extranjeros.

Por lo tanto, a las personas que intenten la acción pública, podrán aplicársele en su totalidad, los requisitos de admisibilidad establecidos en la legislación contencioso-administrativa, salvo el referente a la legitimación “*ad causam*”, y en tal sentido lo han afirmado las distintas sentencias del Tribunal Supremo “quienes han interpretado, con absoluta amplitud, permitiendo la interposición del recurso por cualquier persona que cumpla los requisitos generales de legitimación y postulación sin requerir ninguna condición especial, ni tan siquiera la de vecindad en el Municipio en el que se ejercita la acción.”<sup>13</sup> En 1992 el Tribunal Supremo sentenció, “Este planeamiento de la resolución recurrida, que elude el estudio de las demás modificaciones impugnadas, olvida que en esta materia la acción es pública y no está sometida a los límites del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional (...) dado que el artículo 235 de la Ley del Suelo (...) otorga una legitimación especial que permite exigir ante los Tribunales Contenciosos Administrativos la observancia de la legislación urbanística aunque se carezca del interés directo a que se refiere aquel artículo”. (T.S. 30 de junio de 1992, f.j. 2º Aranzadi 5537).

Con la nueva legislación, la acción pública “No se limita al ámbito procesal, sino que se extiende al administrativo. No sólo existe acción pública para demandar ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo, sino también para interponer recursos administrativos (...) No tendría sentido limitar la legitimación en vía administrativa y ampliarla para iniciar la vía procesal ulterior.”<sup>14</sup>

En cuanto a la legitimación pasiva, la misma es la correspondiente a la regulada por el artículo 29 de la LJCA, y en consecuencia, se considerará parte demandada la Administración autora del acto o disposición a que se refiere el recurso; y las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto.

---

<sup>10</sup>. Vid. Cordero Torres en “Los primeros diez años de la Ley de lo Contencioso Administrativo”, citado por González Pérez, *ob. cit.* pág. 2338.

<sup>11</sup>. *Cfr.* Coscuella Montaner, Luis, *ob. cit.*, pág. 36.

<sup>12</sup>. En un caso de una acción pública intentada por un Colegio de Arquitectos, contra un estudio de detalle después de haberle dado un visado favorable al mismo, el Tribunal Supremo dictaminó y analizó la doctrina de los actos propios y su compatibilidad con la acción pública de la siguiente manera: “En ningún caso puede admitirse que el visado concedido, es incompatible con el ejercicio posterior de la acción pública en materia de disciplina urbanística, pues ello conllevaría la imposición de limitaciones a tal ejercicio derivadas del otorgamiento del visado, el cual ha podido ser puesto de forma correcta, o debido a un error de la normativa aplicable o un conocimiento equivocado de la realidad.” (T.S. 23 de enero de 1991. f.j. 1º, Aranzadi 597).

<sup>13</sup>. *Cfr.* González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2338. En el mismo sentido ver Sentencia del Tribunal Supremo 14 de diciembre de 1990, f.j. 3º, donde destaca, “dicha acción pública, que ha de ser interpretada con carácter amplio, no puede exigirse una condición especial para estar legitimado” (Aranzadi, 10489).

<sup>14</sup>. *Cfr.* González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2337

Igualmente, no se permitirá la invocación del artículo 304 del TRLS para intervenir en el proceso como coadyuvante de la Administración demandada, pues para ello sí se requerirá interés directo, sin que se permita la legitimación pasiva “pública”, pues tal norma debe interpretarse en sentido restrictivo y no analógico, en cuanto a legitimación pasiva se refiere.<sup>15</sup>

## V. PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

La acción pública ha sido definida como una acción objetiva, en contraposición con la de plena jurisdicción, pues ella sólo busca reponer la legalidad infringida por una actuación determinada, sin que la decisión judicial vaya a incrementar o disminuir el patrimonio del recurrente por la preexistencia de un derecho subjetivo, tal como sucede en las acciones de plena jurisdicción, donde el recurrente no sólo pide la nulidad de un acto sino que también solicita la restitución de la situación subjetiva lesionada por la actuación administrativa.

Por tanto, el recurrente que intenta la acción pública es un defensor de la legalidad, objetivamente considerado, sin necesidad de buscar que el éxito de tal acción se convierta en un beneficio patrimonial adicional, pues de ser así podría configurarse un enriquecimiento sin causa.<sup>16</sup>

Ahora bien, la sentencia del juzgador no puede quedar en la simple nulidad de la actuación recurrida, pues perdería significado la acción pública. Así pues, el juzgador podrá y deberá, además, tomar todas aquellas decisiones que restituyan la legalidad infringida y sean consecuencia directa de la declaratoria de la nulidad, y en tal sentido, se podrá ordenar la demolición de lo construido u ordenar la construcción de lo ordenado por los instrumentos urbanísticos, sin que ésto signifique el reconocimiento de un derecho subjetivo en el patrimonio del recurrente. En este sentido Cosculluela opina: “En resumen que, si no caben pretensiones de reconocimiento de situación jurídica individualizada, sí proceden las de reconocimiento de situaciones jurídicas colectivas de la población, como un efecto del vicio impugnado.”<sup>17</sup>

En igual sentido han sentenciado los tribunales españoles, los cuales han considerado que la acción pública tienen como objetivo “el restablecimiento de normas objetivas y generales de ordenación urbanística”. También ha señalado la jurisprudencia que “la legitimación al amparo del artículo 223 LS (hoy 304 del TRLS), no introduce limitación alguna en cuanto a su alcance, o sea, establece que la misma se dirija al fin de ejercitar pretensiones de anulación, sino en general cuantas procedan para que las normas urbanísticas de preceptivo cumplimiento cobren aplicación efectiva.”<sup>18</sup> Así por ejemplo, el Tribunal Supremo ha sentenciado que “(...) la acción pública del art. 235 del Texto Refundido legitima para instar no sólo una resolución sino también su ejecución que podrá recabarse del municipio independientemente del órgano que en cada momento esté habilitado para llevarla a cabo -sentencias de 26 de diciembre de 1988 (R.10234), 16 de julio y 16 de octubre de 1990 (R. 6565 y 8128), etc.- ejecución la mencionada que sin duda puede instarse y obtenerse en la vía contencioso administrativa -art. 106.1 de la Constitución-.” (T.S. 16 de marzo de 1991, Aranzadi 2001).

---

<sup>15</sup>. Vid. Pérez Moreno Alfonso, *ob. cit.* pág. 85

<sup>16</sup>. *Idem*, pág. 97

<sup>17</sup>. *Idem*, pág. 91. También, Cosculluela Montaner, Luis. *ob. cit.* pág. 29.

<sup>18</sup>. Cfr. González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2341

Ahora bien, puede suceder que el recurrente solicite una decisión de carácter subjetivo, para lo cual sí deberá ostentar el interés directo exigido por el artículo 28 de la LJCA, pues estará ejerciendo una acción de plena jurisdicción común y no la regulada por el artículo 304 del TRLS. Sin embargo, si en el curso del proceso se ha determinado la inexistencia del referido interés pero sí la de la ilegalidad alegada, creemos que el Tribunal podría continuar conociendo de la causa, aún cuando el recurrente no haya alegado la acción pública, pero evidentemente sólo podrá sentenciar la nulidad de la actuación y tomar las medidas legales objetivas que fueren necesarias para el restablecimiento de la legalidad urbanística,<sup>19</sup> pues lo importante es la determinación de la ilegalidad cometida que afecta a toda la comunidad, y en consecuencia, al interés general, pudiéndose aplicar incluso la tesis de los vicios de orden público, los cuales atentan de manera contundente al ordenamiento jurídico, lo que permite que los jueces contencioso-administrativos los conozcan y resuelvan, aún de oficio.<sup>20</sup>

Igualmente, en caso de anulación de un acto administrativo de contenido urbanístico que genere responsabilidad de la Administración, tal responsabilidad no podrá acordarse ni estimarse en un juicio intentado en virtud de la acción pública, pues únicamente se podrá solicitar tal pronunciamiento si el juicio lo hubiera intentado el sujeto afectado por la actuación ilegal de la Administración, único legitimado para pedir la responsabilidad de ésta, pues estaríamos ante un caso típico de plena jurisdicción.<sup>21</sup>

## VI. OBJETO DE LA ACCIÓN

Como la Ley del Suelo de 1956 establecía que la acción pública se podía intentar contra las infracciones al texto de la Ley y a los Planes de Ordenación Urbana, la jurisprudencia entendió que la legitimación pública sólo amparaba a los recursos que se promovían en contra de los supuestos citados expresamente en el antiguo artículo 223, exigiendo interés directo cuando se refería a otros instrumentos, que si bien tenían contenido urbanístico, no eran ni la Ley del Suelo ni Planes de Ordenación Urbana (*vgr.* Sentencia del Tribunal Supremo del 27 de octubre de 1967, en juicio de nulidad intentado por un vecino de Molíns de Rey contra el Decreto 4.026/1964 de 3 de noviembre Ministerio de la Gobernación).<sup>22</sup>

Sin embargo, hubo criterios doctrinales que alertaron ante la restricción que la jurisprudencia estaba haciendo a la posibilidad de interponer la acción pública, pues consideraban que se estaba olvidando el principio de unidad del ordenamiento jurídico, y en consecuencia, debería ampararse la posibilidad de recurrir mediante acción pública, no sólo el texto de la Ley y de los Planes de Ordenación Urbana, sino también los actos que los desarrollaran<sup>23</sup>. Tal criterio fue posteriormente recogido por la jurisprudencia incluso,

---

<sup>19</sup>. *Cfr.* Pérez Moreno Alfonso, *ob. cit.* págs. 86-87. Una Sentencia del Tribunal Supremo dictaminó que independientemente de que el recurrente tenía legitimación directa, “en lo que se refiere a obras realizadas sin licencia, tal legitimación vendría dada en virtud de lo dispuesto en el artículo 235 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, precepto que concede acción pública para exigir a los Tribunales Contencioso-Administrativo la observancia de la legislación urbanística.” (T.S. 3 de julio de 1991, Aranzadi 5728).

<sup>20</sup> En este punto no se está equiparando a los vicios de orden público con la acción pública, sino que se está proponiendo la aplicación de la tesis de los vicios de orden público a fin de poder resolver la coyuntura ante la cual se verían los Tribunales, en el caso arriba planteado. Para las diferencias entre vicios de orden público y acción popular vid. Cosculluela Montaner, Luis, *ob. cit.* pág 31 y sgtes.

<sup>21</sup>. *Vid.* González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2342

<sup>22</sup>. *Vid.* Pérez Moreno, Luis, *ob. cit.* pág 87 y sgtes. Cosculluela Montaner, Luis, *ob. cit.* págs. 40 y sgtes.

<sup>23</sup>. *Ibidem.*

posteriormente se llegó a aceptar, como es lógico deducir, que las ilegalidades urbanísticas no necesariamente provienen de actuaciones expresas sino que también pueden provenir de actuaciones tácitas u omisiones, por lo que empezó a aceptarse la posibilidad de interponer la acción pública ante actuaciones tácitas de la Administración.<sup>24</sup> “Por lo tanto, puede ser objeto de impugnación por acción pública no sólo los actos aprobados en forma expresa, sino también por silencio; e incluso, los supuestos de actuaciones urbanísticas ilegales no amparados por acto administrativo alguno.”<sup>25</sup>

Ahora bien, la legislación española vigente, que en este punto reprodujo la normativa de 1976, establece que se podrá intentar acción pública para exigir la observancia de la legislación urbanística, de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas.

En tal sentido, la problemática sobre qué era lo que se podía demandar mediante esta acción ha quedado resuelta a favor de una amplitud de las mismas, pues se podrá impugnar cualquier acto administrativo, omisión o abstención, vía de hecho, norma jurídica (llámese Plan, Ordenanza o Programa) en virtud de la amplitud del control judicial sobre la actividad administrativa ordenada por el artículo 106 de la CE.

Por lo tanto, quedó atrás cualquier tipo de duda sobre la posibilidad o no de impugnación, de los planes urbanísticos o cualquier norma urbanística, de las actuaciones tácitas de la administración, de las vías de hecho, e incluso, cualquier actuación, así sea la de un particular que no ostente un título jurídico que valide su actividad, puede ser impugnada por vía de la acción pública, si la misma es violatoria de la legalidad urbanística.

Sin embargo, la jurisprudencia ha entendido tal amplitud dentro del campo estrictamente urbanístico, pues el Tribunal Supremo ha sentenciado: “Es reiterada la doctrina jurisprudencial -cuya cronología deviene por ello innecesaria- que esta norma de legitimación, debe interpretarse restringidamente, dado su carácter especial. El ejercicio de esta acción pública debe ceñirse estrictamente al ámbito urbanístico en defensa de su normativa, hasta el punto de que su postulación derivada de aquel ejercicio debe determinar con precisión y claridad cuáles sean las normas infringidas ya de la Ley ya del Planeamiento.” (T.S. 5 de enero de 1990, Aranzadi 327).

## VII. CONCLUSIÓN

La acción pública regulada en el artículo 304 del TRLS, se inserta dentro del ordenamiento jurídico español, como un mecanismo mediante el cual se hace posible la participación del ciudadano a fin de permitir un mayor control de la legalidad urbanística, justificándose su regulación por la cantidad de intereses contrapuestos que existen en el momento de adoptar decisiones urbanísticas, que regularmente son tomadas por la Administración y los interesados directamente relacionados (generalmente grandes promotores inmobiliarios), pero que afectan a una universalidad de personas que conviven en la ciudad.

Mediante la acción pública, cualquier ciudadano queda legitimado para solicitar ante los órganos administrativos y contenciosos administrativos, la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas, sin que por medio de ella se puedan deducir pretensiones de plena jurisdicción, salvo que se ostente el interés requerido por la LJCA para ello.

Sería recomendable, dado el crecimiento y mayor desarrollo que el urbanismo venezolano está teniendo en virtud de la descentralización política y administrativa de estos últimos tiempos, el incluir en nuestra legislación urbanística una norma como la regulada en

<sup>24</sup>. Rodríguez Moro, Nemesio. *ob. cit.* págs. 342 y sgtes. Este autor comenta la importante sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1971 (Aranzadi 4.738).

<sup>25</sup>. *Cfr.* Cosculluela Montaner, Luis. *ob. cit.* pág. 41.



la legislación española, para de esa manera ampliar y profundizar esa legitimación tan tímida que otorga el artículo 104 de nuestra Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

#### BIBLIOGRAFIA

COSCULLUELA MONTANER, Luis, “Acción pública en materia urbanística” en *Revista de Administración Pública*, núm. 71, mayo-agosto, 1973, págs. 9 y sgtes.

GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo I*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

GARCIA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, “Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145, octubre-noviembre-diciembre, Año XXIX, págs. 141 y sgtes.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la ley del suelo*, quinta edición, Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1988.

PÉREZ MORENO, Alfonso, “La acción popular en materia de urbanismo” en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 115, noviembre-diciembre Año III, págs. 71 y sgtes.

RENGEL ROMBERG, Arístide (1991), *Tratado de derecho procesal civil venezolano*, Tercera edición, Editorial Arte, Caracas, 1992.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio, “Acción popular para impugnar en vía contenciosa la inactividad de la Administración ante infracciones de normas urbanísticas” en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 174, págs. 341 y sgtes.

TRAYTER JIMENEZ, Juan Manuel (1996), *El control del planeamiento urbanístico*, Monografías Civitas, Civitas, S.A., Madrid.