

# EL URBANISMO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Jesús Mozo Amo*  
*Magistrado*

## RESUMEN

El artículo que se publica analiza la participación social en el ámbito urbanístico así como las distintas manifestaciones en las que puede concretarse la misma referenciando algunos problemas que plantea cada una de ellas. Esta participación social o ciudadana es una manifestación clara de una transparencia administrativa que está muy arraigada en el urbanismo y ello sin perjuicio de que necesite ser corregida en algunos aspectos puntuales. Se hace mención a la *participación ciudadana en la elaboración y aprobación del planeamiento y de los instrumentos de gestión* (ejecución) del mismo así como *el acceso de los ciudadanos a la información disponible y a la consulta urbanística* para finalizar *con la acción pública*, que se diferencia de la que se aplica en el medio ambiente.

## 1. INTRODUCCIÓN.

La ordenación urbanística es el resultado del ejercicio de potestades administrativas que tienen por objeto determinar el modelo de ciudad. La ordenación indicada persigue un uso racional del suelo, que se concreta en la asignación de distintos usos a los terrenos compatibilizando la generación de riqueza, que es connatural al derecho individual de propiedad, con la previsión de dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas para la población, que es lo propio del interés colectivo. El equilibrio adecuado entre los intereses indicados, es decir entre el individual y el colectivo, producirá una ciudad sostenible y habitable mientras que un conflicto entre esos intereses tendrá como resultado una ciudad desordenada y poco habitable. Se considera, y así quedó documentado, por citar algunos ejemplos, en la Declaración de Río, en el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o en la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, que el suelo, en definitiva la ciudad, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para disfrute de la sociedad presente y también para poderlo legar a las generaciones futuras.

La potestad administrativa de ordenación urbanística, atendiendo al objetivo indicado, ha de legitimarse en el cumplimiento de la norma y también en la participación social. El cumplimiento de la norma obliga a configurar el derecho de propiedad del suelo delimitando su contenido y buscando una distribución equitativa de beneficios y cargas. La participación social debe responder a un doble objetivo. Por una parte ha de permitir que la colectividad pueda opinar sobre la ordenación urbanística y que el resultado de esa opinión llegue a los poderes públicos y pueda ser valorada en el momento de adoptar las decisiones oportunas. La participación social, además, ha de posibilitar un control de las decisiones tomadas para comprobar que las mismas se han adecuado a la normativa que resulta aplicable.

El doble objetivo de la participación social al que se ha hecho referencia en el párrafo precedente ha estado presente en la legislación urbanística española, que, desde un principio, se ha ocupado de regular los instrumentos que la canalizan. Las decisiones administrativas sobre planificación urbanística (aprobación de planes) y sobre gestión urbanística (ejecución del planeamiento) siempre han estado precedidas de un trámite de información pública durante el cual se han podido presentar alegaciones sobre lo propuesto.

Además, tradicionalmente se ha posibilitado la llamada “consulta urbanística” a través de la cual la Administración informa, de manera individual, sobre la ordenación urbanística atribuida a un terreno o a una parcela concreta. Por último la legislación urbanística ha regulado la llamada “acción pública”, que posibilita que cualquier ciudadano, de manera individual o colectiva, pueda cuestionar,

ante la propia Administración o ante los Tribunales de Justicia, la legalidad de las decisiones adoptadas.

El artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, regula el derecho del ciudadano a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como el de obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados. En el artículo citado también se regula el derecho del ciudadano a ser informado por la Administración competente, de forma completa y por escrito, del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca concreta y determinada. En el artículo al que se está haciendo referencia también se contiene el derecho del ciudadano a participar, de manera efectiva, en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera de los instrumentos de ordenación del territorio y su ejecución y la acción pública.

La regulación indicada tiene, como se ha dicho, su precedente en la legislación urbanística aplicada en España desde el año 1956 y se corresponde con contenido de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, que han sido traspuestas al ordenamiento jurídico español por la Ley 27/2006, de 18 de junio, 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. Los derechos a los que se ha hecho referencia, atendiendo al contenido de la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, han de ser respetados y desarrollados por la legislación urbanística que apruebe cada Comunidad Autónoma de manera que será en esta legislación en la que, de forma concreta y detallada, se regule el contenido de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico.

La claridad de la normativa que regula la participación ciudadana en la actividad urbanística no evita que se produzcan conflictos en su aplicación. En algunas ocasiones se argumenta la existencia de un interés general cuya protección no se considera compatible con la participación ciudadana por lo que ésta queda reducida eliminando, en algunos casos, alguna de sus manifestaciones que la caracterizan. Esta forma de actuar de los poderes públicos no puede ser aceptada dado que la participación ciudadana forma parte de interés general y, por lo tanto, no puede ser incompatible con el mismo en cuanto que, como se ha dicho, aporta una legitimación social a la toma de decisiones destinadas a conseguir ese interés general.

Un ejemplo del conflicto al que se ha hecho referencia lo encontramos en la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de las Cortes de Castilla y León por la que se aprueba el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente” a desarrollar en el llamado “Soto de Garray”, que está situado a lo largo del curso del Río Duero, al noroeste de la Ciudad de Soria. Esta Ley tiene un artículo único, una disposición adicional y dos disposiciones finales. La exposición de motivos de la Ley justifica la opción por la figura del Proyecto Regional en la existencia de un alto interés social de la iniciativa, ya que no sólo se planifica el área sino que, por su carácter experimental, se pretende la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios y dotaciones previstas, y en la existencia de un alto interés supramunicipal de la iniciativa. El artículo único de la Ley aprueba el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente” integrado por la documentación que se indica en el mismo debiendo resaltarse, y así consta en la exposición de motivos, que el Proyecto aprobado incluye entre sus determinaciones las previstas para el planeamiento urbanístico (Título II de la Ley de Urbanismo de Castilla y León) por lo que el mismo tendrá esa consideración, es decir la de planeamiento urbanístico.

El Proyecto indicado, antes de ser aprobado, fue sometido a un trámite de información pública y a otro de consulta de organismos públicos y Ayuntamientos afectados aunque su aprobación por una norma con rango formal de Ley evita, de manera singular, el control por medio de la llamada “acción pública”. La Ley indicada fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia 203/2013, de 5 de diciembre. En la sentencia referenciada, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la Ley apoyándose para ello, en lo esencial, en que la

misma contiene una verdadera ordenación urbanística del territorio afectado por su aplicación sin que sea posible calificarla de “Ley autoaplicativa” (Leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto) ni tampoco, atendiendo a los destinatarios a los que se dirige, de “Ley de estructura singular” o de “destinatario único” (dictada en atención a un supuesto concreto o singular, que agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, que está aislado en la Ley singular sin que sea comunicable con ningún otro de manera que una Ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional) *considerando, en definitiva, que la utilización de la Ley para el fin previsto en la misma no es una medida razonable ni razonada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación y por ello, además, ha vulnerado el artículo 24,1 de la Constitución, “al impedir el acceso al control judicial de los derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento”*.

Seguidamente se va a exponer el contenido de cada una de las manifestaciones de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico, tal y como las mismas han quedado apuntadas anteriormente.

## **2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA.**

La ordenación urbanística se lleva a cabo mediante la aprobación de los planes de urbanismo que determinan la normativa que resulta aplicable en un espacio físico concreto. El planeamiento general ordena urbanísticamente todo el término municipal (en algunas ocasiones, de manera excepcional, pueda afectar a varios términos municipales completos) clasificando el suelo y determinando el régimen jurídico aplicable al mismo. La ordenación indicada no tiene la misma intensidad en cada clase de suelo. En el suelo urbano, el planeamiento general realiza una ordenación detallada determinando los usos pormenorizados (calificación del suelo) de cada terreno. En el suelo urbanizable, la ordenación es más general y debe ser completada por otro instrumento de planeamiento que la desarrolle.

En el suelo rural o rústico, el planeamiento general establece las medidas necesarias para su protección y, en definitiva, para preservarlo de un desarrollo urbanístico. Los planes de desarrollo (Planes Parciales, Estudios de Detalle y Planes Especiales) concretan las determinaciones del planeamiento general en espacios físicos concretos (sectores) con la finalidad de ordenarlos de manera detallada para que puedan ser ejecutados y, en definitiva, desarrollados urbanísticamente. Lo importante es que el planeamiento urbanístico, sea general o sea de desarrollo, es una norma de carácter reglamentario cuya elaboración y aprobación sigue, precisamente para dar cabida a la participación ciudadana, un régimen específico que se aparta del régimen general aplicable al resto de las normas reglamentarias.

La elaboración del planeamiento, especialmente el de carácter general, suele ir precedida de un régimen de consultas y de una exposición pública del documento de Avance, que tiene por finalidad recibir de los ciudadanos sugerencias y alternativas que habrán de valorarse en el momento de elaborar el documento definitivo de planeamiento. El documento de planeamiento finalmente elaborado es aprobado inicialmente y sometido a un trámite de información pública, que se lleva a cabo mediante anuncios publicados en el Boletín Oficial correspondiente, en un Diario Local y en la página Web, durante un periodo relativamente amplio (normalmente superior a un mes) en el que cualquier persona puede consultar el documento aprobado inicialmente y, además, presentar reclamaciones y alegaciones al mismo, que serán informadas técnicamente y resueltas en el momento de acordar la aprobación provisional o, en su caso, definitiva.

Si el planeamiento aprobado inicialmente, como resultado de las alegaciones y reclamaciones presentadas durante el trámite de información pública o por otras circunstancias, presenta cambios importantes o sustanciales respecto al que fue aprobado inicialmente, debe someterse nuevamente, y antes de ser aprobado provisionalmente, a un nuevo trámite de información pública. Transcurrido el periodo de información pública, el plan se aprueba provisionalmente decidiendo sobre cada una de las alegaciones y reclamaciones presentadas y notificando esta decisión a los sujetos reclamantes. Esta aprobación provisional es preceptiva cuando el plan debe ser aprobado definitivamente por la Administración autonómica. En los casos en los que la aprobación definitiva del plan corresponde al Ayuntamiento, el acuerdo de aprobación definitiva es posterior a la aprobación inicial y en él se decide sobre las reclamaciones presentadas durante el trámite de información pública no existiendo, por lo tanto, acuerdo de aprobación provisional.

El acuerdo de aprobación definitiva del plan, ya lo adopte la Administración municipal o la autonómica, pone fin al procedimiento posibilitando su aplicación una vez que es publicado en el Boletín Oficial correspondiente (normalmente en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia). Esta publicación se hace en extenso (memoria, normativa y relación de los demás documentos), lo que permite un amplio conocimiento de los ciudadanos, y abre el plazo para poder recurrir el plan ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (el plan, al ser una norma de carácter reglamentario, no es recurrible en vía administrativa) y ello sin perjuicio de que el mismo, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pueda ser impugnado indirectamente al recurrir los actos de aplicación del plan.

Los instrumentos de gestión del plan (proyectos de actuación, de reparcelación y de urbanización) permiten su ejecución en espacios físicos concretos (polígonos o unidades de actuación o, en su caso, de normalización). Estos instrumentos de gestión no tienen carácter normativo aunque ello no impide que su aprobación definitiva deba ir precedida de un trámite de información pública que posibilite su consulta y la presentación de reclamaciones, que serán resueltas al decidir sobre ella. Este acuerdo también se publica en el Boletín Oficial correspondiente para general conocimiento y a efectos de que el mismo pueda ser impugnado, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional.

La información pública a la que se ha hecho referencia se ve reforzada por la necesidad de notificar los acuerdos adoptados, es decir el de aprobación inicial y el de aprobación definitiva, a los propietarios afectados por la ejecución del planeamiento y por la obligación de dar traslado de los mismos al Registro de la Propiedad a efectos de que dichos acuerdos sean conocidos por los sujetos que actúan en el llamado tráfico inmobiliario.

La participación ciudadana descrita en los párrafos precedentes posibilita una transparencia en la actuación administrativa y, además, permite que esa actuación llegue a conocimiento de los ciudadanos y de las personas especialmente interesadas a efectos de que puedan participar en la toma de decisiones y, en su caso, reaccionar frente a las adoptadas.

### **3. EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN DISPONIBLE POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

El artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la que se regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común reconoce el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que son interesados y a obtener copia de los documentos contenidos en ellos. En el ámbito urbanístico, el derecho indicado se ve reforzado porque, en primer lugar, la condición de interesado se relativiza como consecuencia de la acción pública, que

permite, en general, que cualquier persona ostente esta condición y, en segundo lugar, porque el citado derecho tiene una regulación más amplia que la recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El acceso a la información es un derecho de carácter instrumental en cuando que posibilita el ejercicio de otros derechos, especialmente el de participación ciudadana y el de control de las decisiones adoptadas, y por ello la normativa urbanística se ha ocupado de recogerlo de manera específica. El derecho indicado puede ejercerse al margen del trámite de información pública previsto para los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística o como parte integrante de este trámite.

La legislación urbanística prevé que, durante el trámite de información pública, los ciudadanos, como ya se ha dicho, puedan consultar la documentación objeto de información y, además, obtener copias impresas de dicha documentación. La consulta y la obtención de copias también pueden hacerse fuera del procedimiento seguido para adoptar la decisión urbanística correspondiente afectando, por lo tanto, a acuerdos definitivos. En algunos casos, el ejercicio de este derecho presenta dificultades dado que las Administraciones suelen condicionar su eficacia a una decisión expresa sobre el mismo y al pago de determinadas tasas. El establecimiento y aplicación de estas exigencias debe hacerse de manera muy prudente y ponderada evitando el abuso en el ejercicio del derecho indicado, que a veces, y esto también es una realidad que no puede pasarse por alto, se produce sin que, en ningún caso, puedan establecer barreras u obstáculos que impidan el ejercicio legítimo de dicho derecho.

#### **4. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN SOBRE EL RÉGIMEN Y LAS CONDICIONES URBANÍSTICAS APLICABLES A UNA FINCA O TERRENO CONCRETO.**

Este derecho a la información se caracteriza por su singularidad, por su objeto y contenido y por la forma de hacerlo efectivo y se identifica como “consulta urbanística”.

La singularidad del derecho indicado no viene determinada por el sujeto que lo puede ejercer dado que su titularidad corresponde a cualquier persona, física o jurídica, y no sólo al titular de un derecho, normalmente el de propiedad, sobre el terreno afectado por la información solicitada. La singularidad de este derecho hay que relacionarla con el objeto del mismo en cuanto que se proyecta sobre una finca, parcela o espacio de terreno concreto sin que, por tanto, alcance a espacios físicos generales o no específicamente determinados.

El objeto de este derecho también presenta singularidades en cuanto que el mismo se concreta en determinar el régimen urbanístico aplicable por lo que la información a facilitar ha de hacerse no sobre hipótesis sino atendiendo a la normativa que resulta aplicable en el momento de solicitar la información o, en su caso, en el momento de emitirla. La información facilitada ha de contener el régimen urbanístico aplicable al espacio físico concreto al que se refiere la solicitud presentada indicando su clasificación y calificación urbanísticas y lo que resulta de ellas, especialmente en lo que se refiere a los derechos y cargas y a los requisitos exigidos para su materialización y cumplimiento.

La forma de ejercer el derecho también presenta peculiaridades. Su ejercicio ha de instarse de manera expresa presentando la correspondiente solicitud en la que se identifique al solicitante y el espacio físico afectado por la misma sin que sea necesario referirse al fin de la información solicitada. La Administración competente para facilitar la información solicitada lo debe hacer por escrito y, además, en un tiempo razonable. Esta información se puede materializar en un certificado individual o través de la llamada “Cédula Urbanística”, que es un documento normalizado sobre las condiciones urbanísticas aplicables a un terreno concreto establecido solamente en algunos supuestos, normalmente en municipios de determinada importancia por su población o por su desarrollo urbanístico.

El ejercicio de este derecho y el resultado que produce suele plantear algunos problemas prácticos. El primero de ellos tiene relación con la vigencia o duración de la información urbanística facilitada a través del certificado individual o, en su caso, a través de la “Cédula Urbanística”. En este

aspecto hay que indicar que esa información urbanística mantiene su vigencia mientras lo hagan los instrumentos que se han tenido en cuenta para su emisión sin que, en ningún caso, pueda superar un determinado plazo desde su emisión. Este plazo se concreta en cada legislación urbanística aprobada por la Comunidad Autónoma o, en su defecto, en cada instrumento de planeamiento general sin que el mismo sea excesivo, normalmente se fija entre 6 y 12 meses, que es el plazo razonable para llevar a cabo una determinada actuación urbanística.

El segundo problema práctico que se plantea tiene relación con el carácter vinculante de la información urbanística facilitada y con las consecuencias que produce el hecho de que la Administración que facilita esa información se aparte de la misma en el momento de decidir en un procedimiento concreto y determinado. Sobre el carácter vinculante de la información facilitada hay que señalar que el mismo no se produce dado que el régimen jurídico aplicable es el que resulta de la normativa vigente y no del contenido en el certificado o en la “Cédula Urbanística” aunque la Administración, cuando se separe de lo informado, debe motivarlo expresamente indicando las razones que lo justifican.

Sobre las consecuencias que produce la separación de la decisión administrativa adoptada en un procedimiento concreto respecto a lo informado previamente hay que señalar que, cuando esa separación está asociada a un cambio de criterio en la aplicación de la norma y no a una modificación o alteración de la misma, genera una responsabilidad de la Administración que se traduce en un derecho del afectado a ser indemnizado de los daños y perjuicios que se le hayan producido. La efectividad de este derecho está condicionada a que el interesado haya actuado conforme a lo informado previamente por la Administración demandada y alcanza a los gastos efectivos que haya realizado en esa actuación respecto a actuaciones que le sean inútiles. Se trata de un supuesto concreto de responsabilidad patrimonial asociado al respeto de la buena fe y de la confianza legítima en las relaciones de la Administración con el ciudadano.

## **5. LA ACCIÓN PÚBLICA.**

El artículo 4 f) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, reconoce, como ya se ha dicho, el derecho del ciudadano a ejercer la acción pública en los términos previstos en la legislación aplicable y con la finalidad de hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. El derecho indicado supone que no es necesario acreditar, para poder recurrir las decisiones urbanísticas, un interés legítimo ni la titularidad de un derecho subjetivo afectado por esa decisión siendo suficiente con reunir los requisitos generales de capacidad sin que se exija, por lo tanto, la legitimación prevista en la legislación administrativa y en la legislación reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. El artículo 48 del Real Decreto Legislativo citado, de una manera más concreta, regula la “acción pública” considerando la misma como aquella mediante la que se pretende exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales de lo Contencioso-administrativo la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La legislación urbanística aprobada por cada una de las Comunidades Autónomas recoge la acción pública en términos parecidos a como lo hace el artículo referenciado. Esta acción pública, es decir la que se aplica en el ámbito urbanístico, se diferencia de la acción “popular” regulada en la Ley 27/2006, de 18 de julio, que es la que se aplica en materia de medio ambiente y que tiene algunas limitaciones, sobre todo en lo que se refiere a los sujetos que la pueden ejercer, que no existen en el ámbito urbanístico.

La acción pública aplicable en el ámbito urbanístico tiene las características que, en lo esencial, se van a señalar a continuación:

*1ª Desde el punto de vista subjetivo*, el titular de la acción pública puede ser tanto la persona física como la persona jurídica pudiendo ser ésta, tanto pública como privada. En algunos supuestos se plantean restricciones al ejercicio de la acción pública por parte de las Administraciones Públicas con

la finalidad de impugnar actuaciones atribuibles a otra Administración diferente aunque, con carácter general, se puede decir que las Administraciones Públicas pueden ser también titulares de la acción pública. La sentencia del Tribunal Supremo fechada el día 21 de enero de 2001 (Rec. Casa. 2524/2007) admite que un Ayuntamiento, en ejercicio de la acción pública, impugne un acuerdo adoptado por la Comunidad Autónoma pudiendo hacerlo, en todo caso, los concejales de ese Ayuntamiento dado que no dejan de ser personas físicas.

La titularidad de la acción pública puede plantear algunas dificultades respecto a los extranjeros debiendo tenerse en cuenta, en estos casos, la regulación contenida en la legislación de extranjería así como aquella referida a los Ciudadanos de la Unión Europea. El artículo 48 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, utiliza el término “ciudadano” debiendo entenderse que el mismo comprende tanto las personas físicas, a las que no se exige el requisito de vecindad administrativa, como las personas jurídicas en los términos ya señalados. En este apartado hay que insistir en que en el ámbito urbanístico no se aplican las limitaciones subjetivas de la “acción popular” en materia de medio ambiente previstas en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

En el aspecto subjetivo también hay que indicar que el ejercicio de la acción pública coloca al sujeto que ejerce ese derecho en la posición de recurrente o de parte activa sin que sea admisible que la legitimación pasiva (parte recurrida o demandada) pueda sustentarse en la acción pública dado que el mantenimiento del acto impugnado exige un interés específico en ello, no siendo suficiente, por lo tanto, el interés general con el que se relaciona la acción pública.

*2ª Desde el punto de vista objetivo*, la acción pública se dirige a impugnar decisiones administrativas dictadas en el ámbito urbanístico, ya tengan carácter normativo (planes) o sean meros actos administrativos, singulares o de destinatario no determinado. A través de la acción pública, siendo esto de gran trascendencia práctica, se puede pretender la invalidez de la actuación impugnada pero no el reconocimiento de una situación jurídica individualizada concretada en un determinado derecho. La pretensión de invalidez a la que se ha hecho referencia comprende la solicitud de medidas cautelares y la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística a efectos de restablecer la misma y adecuarla a lo dispuesto en la normativa aplicable así como también la posibilidad de instar la ejecución de sentencias y, en su caso, de actos administrativos firmes.

Plantea dudas la posibilidad de que por medio de la acción pública pueda cuestionarse una actuación en vía de hecho o la inactividad de la Administración. El artículo 30 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que es el que se refiere a la vía de hecho, hace una mención específica al “interesado”, lo que, como se ha dicho, dificulta la aplicación de la acción pública en el supuesto indicado. El artículo 29,1 de la Ley citada, que es el que se refiere a la inactividad prestacional, hace referencia a “personas afectadas”, lo que también dificulta la aplicación de la acción pública. El apartado 2 del artículo al que se acaba de hacer referencia, que es el que se refiere a la ejecución de actos firmes, menciona a “los afectados” considerando que ello no dificulta el ejercicio de la acción pública dado que ese término coincide con el que se recoge en el artículo 104,2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa sin que en el ámbito indicado se cuestione la posibilidad de utilizar la acción pública para instar la ejecución forzosa de las sentencias firmes por lo que esa dificultad tampoco debe existir para instar la ejecución de actos firmes.

*3ª En el aspecto temporal* hay que indicar que los plazos para impugnar, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, una determinada actuación administrativa en ejercicio de la acción pública no tienen ninguna especial respecto a los establecidos con carácter general. Cuando la actuación administrativa objeto de impugnación se ha publicado cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo de impugnación se inicia atendiendo a la fecha de publicación.

Cuando esa publicación no se ha producido y el sujeto que ejerce la acción pública no ha recibido la notificación de la actuación a impugnar, el plazo de impugnación permanece abierto resultando aplicable lo dispuesto en el artículo 58,3 de la Ley citada y ello sin perjuicio de que deba valorarse el conocimiento real de la actuación que tiene el sujeto que ejerce la acción pública como hecho determinante del inicio del plazo para su ejercicio. Lo que se acaba de señalar tiene la matización que resulta del artículo 48,2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que dispone, de manera expresa, que cuando el objeto de la acción pública se relacione con la ejecución de obras que se consideran ilegales, la misma, es decir la acción pública, podrá ejercerse durante la ejecución de las obras y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística debiendo tenerse en cuenta que las últimas reformas de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas el plazo para adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística se ha ampliado notablemente (en general, se ha pasado de unos plazos que oscilaban, atendiendo al tipo de actuación, entre 1 y 4 años a otros que oscilan entre 4 y 10 años).

*4ª Desde el punto de vista formal*, no es necesario que el ejercicio de la acción pública deba de constatarse expresamente en el recurso que se interponga y, por lo tanto, el recurrente no está obligado a identificar la acción que ejerce. El ejercicio de la acción pública, por otra parte, no altera el cumplimiento de los requisitos exigidos con carácter general para poder acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa siendo necesario, por lo tanto, agotar previamente la vía administrativa ni tampoco exime a las personas jurídicas de adoptar el acuerdo correspondiente de ejercicio de acciones y, en definitiva, de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45,2 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Respecto a la condena en costas a acordar en el procedimiento contencioso-administrativo, hay que señalar que el artículo 139 de la Ley reguladora de ese procedimiento no establece ninguna especialidad para los supuestos en los que se ejerce la acción pública no resultando aplicable lo dispuesto en el artículo 20,3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que dispone que la acción popular será siempre gratuita, dado que hay que entender que el mismo se refiere al ámbito penal, por lo que el ejercicio de la acción pública no impide, por sí mismo, la condena en costas.

*5ª La exigencia de buena fe*. La acción pública debe utilizarse evitando el abuso de derecho y, sobre todo, persiguiendo el beneficio de la colectividad frente al interés estrictamente personal. El requisito indicado se viene aplicando con cierta prudencia por la jurisprudencia en cuanto que se tiende a primar la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, que se vería afectada en el supuesto de que se inadmitiera un recurso por no cumplir el mencionado requisito, exigiendo una prueba suficiente de la existencia de abuso de derecho a aquel sujeto que alega dicha circunstancia. Desde el punto de vista normativo hay que tener en cuenta que el artículo 74,3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa exige que informe el Ministerio Fiscal en los supuestos en los que desista del recurso aquel que lo ha interpuesto en ejercicio de la acción pública. Esta intervención del Ministerio Fiscal es una garantía de la prevalencia del interés general dado que el órgano judicial no está obligado a aceptar el desistimiento planteado por el recurrente si se aprecia daño para ese interés general.