

| ÍNDICE

PRÓLOGO	17
ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS	21
¿ACCIÓN POPULAR O ACCIÓN PÚBLICA?: ACLARACIÓN TERMINOLÓGICA	25
INTRODUCCIÓN	27
CAPÍTULO I	
CONCEPTO Y DELIMITACIÓN ACTUALES DE LA ACCIÓN POPULAR: EL DERECHO SUBJETIVO DE ACCIÓN POPULAR	
I. Antecedentes legislativos de la acción popular en el Derecho Administrativo Español	31
II. ¿Qué es la acción popular? Primeros elementos de su definición	41
III. La acción popular, mecanismo de configuración legal	44
1. La definición del régimen jurídico de la acción popular contencioso- administrativa	44
2. La legislación que reconoce la acción popular	48
IV. La acción popular, forma especial de legitimación	50
V. La acción popular no es un mecanismo de sustitución procesal de la Administración, sino una forma de legitimación directa	54

VI. La acción popular no constituye un ejercicio privado de funciones públicas	56
VII. La acción popular y la configuración de los derechos e intereses en el Estado social de Derecho	59
VIII. El Estado social de Derecho y el desarrollo de las situaciones jurídicas supraindividuales	63
1. Las situaciones jurídicas individuales	66
2. Las situaciones jurídicas supraindividuales	68
A. Los intereses colectivos y difusos	69
B. El interés general o interés público	76
C. Otras situaciones jurídicas supraindividuales: los derechos de acción popular	84
IX. Naturaleza jurídica de las situaciones jurídicas activas de acción popular: derechos subjetivos de acción popular	86
1. Disertación sobre los bienes jurídicos protegidos por acción popular	90
A. La cultura como bien jurídico	91
B. El medio urbano y el "territorio ordenado" como bienes jurídicos	94
C. El medio ambiente como bien jurídico	97
D. El demanio de uso público como bien jurídico	101
E. La interrelación de los bienes jurídicos protegidos por la acción popular ...	102
X. Elementos de los derechos subjetivos de acción popular	104
1. Titularidad	105
2. Constituir un título específico recogido por el ordenamiento jurídico	108
3. Tener un objeto determinado (facultades que integran los derechos de acción popular)	110
4. Capacidad para imponer judicialmente a un tercero la realización u omisión de una conducta relativa al objeto del derecho	121
XI. Caracterización de los derechos subjetivos de acción popular	126
XII. ¿Qué es la acción popular? Recapitulación	128
XIII. Distinción de la acción popular de figuras afines	132
1. Acción popular y universalidad de derechos individuales	132
2. La denuncia	134

3. El derecho de petición	150
4. La acción vecinal	160
A. La acción vecinal "de protección de bienes"	164
B. La acción vecinal "de servicio público"	167

CAPÍTULO II

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA ACCIÓN POPULAR

I. La acción popular y la Constitución	171
II. La relación entre los artículos 9.3, 103 y 116 CE y la acción popular	172
III. La acción popular y el artículo 125 CE	174
IV. La reserva constitucional de Ley para el reconocimiento de la acción popular	176
1. ¿Implantar la acción popular en un sector implica una limitación al ejercicio de otro derecho subjetivo o de una potestad administrativa?	177
2. El desarrollo de los derechos de los ciudadanos y la acción popular	178
V. La polémica relación entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la acción popular: repercusión sobre la viabilidad del recurso de amparo	180
VI. La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a propósito de la acción popular	185

CAPÍTULO III

EL ELEMENTO SUBJETIVO DE LA ACCIÓN POPULAR

I. Introducción	195
II. El requisito de que el actor público sea español. ¿No pueden ejercer la acción pública los extranjeros?	197
III. La persona jurídica como actor público. En especial el caso de las Administraciones Públicas	204
IV. El Ministerio Fiscal como actor público ante la Jurisdicción contencioso-administrativa	213
V. La compatibilidad de la condición de concejal municipal con la de actor público	218

VI. Acción pública contencioso-administrativa y la posición procesal del demandado	222
1. ¿Puede esgrimirse la condición de actor público para comparecer como demandado en un proceso contencioso-administrativo?	225
VII. Los interesados en el procedimiento administrativo y los derechos subjetivos de acción pública	227
1. El actor público como promotor del procedimiento administrativo	230
2. El actor público como participante en un procedimiento iniciado por un sujeto distinto	231

CAPÍTULO IV

EL OBJETO DEL RECURSO EN EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR

I. La actividad impugnable mediante la acción popular	237
1. “La actuación de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo” ..	237
2. Las “disposiciones generales de rango inferior a la Ley” (arts. 1.1, 25 y 26 LJCA) ..	239
3. Los “Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación” (art. 1.1 LJCA)	240
II. Tipo concreto de <i>petitum</i> que puede incorporarse en el ejercicio contencioso-administrativo de la acción popular	241
1. Pretensión declarativa de que la actuación administrativa no es conforme a Derecho y consiguiente anulación (art. 31.1 LJCA)	243
A. Los elementos que conforman el parámetro jurídico de control de validez de la actuación administrativa activado en el ejercicio de una acción popular	244
B. La extensión del pronunciamiento de anulación de actuaciones	253
2. Pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y de medidas para su restablecimiento, entre ellas, la indemnizatoria (art. 31.2 LJCA)	256
A. La pretensión indemnizatoria	260
B. ¿Cabe mediante la acción popular exigir la indemnización de daños sufridos por terceros?	266
a) En especial, la anulación de licencia otorgada por error o indebidamente otorgada	268

3. Pretensión de condena a la realización de una actividad, frente a la inactividad administrativa (arts. 29 y 32.1 LJCA)	270
A. Doctrina jurisprudencial sobre la acción popular con pretensiones de condena	270
B. Planteamiento del estudio de la acción popular con dichas pretensiones en el marco de las vigentes LJCA y Ley 30/1992	274
C. Las insuficiencias del sistema del silencio administrativo para reaccionar contra la pasividad en el ejercicio de las potestades administrativas sancionadoras, de legalización y de restitución de la realidad física alterada	275
D. Las posibilidades de que el actor público pueda canalizar sus pretensiones de condena por la nueva vía del art. 29 LJCA	279
E. Apartado 1 del art. 29 LJCA: algunos supuestos de inactividad administrativa	286
a) La existencia de una “obligación” de realizar “una prestación concreta”, derivada de “una disposición general que no precise actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo”	287
b) El requisito de que el actor “tenga derecho a ella”	290
c) La exigencia de que la prestación sea “a favor de una o varias personas determinadas”	294
F. Apartado 2 del art. 29 LJCA: la inejecución de actos firmes	301
4. Pretensión de declaración de contravenir el ordenamiento, orden de cese y adopción de medidas, ante una vía de hecho (art. 32.2 LJCA)	306
5. Pretensión “mero declarativa”	313
6. Pretensión incidental de adopción de medidas cautelares durante la sustanciación del proceso contencioso-administrativo	315
A. El presupuesto de hecho para la adopción de medidas cautelares y la legitimación por acción popular	317
B. La denegación o condicionamiento de la tutela cautelar instada por el actor público “cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero”	322
III. La acción popular y la jurisdicción civil	333

CAPÍTULO V

LOS LÍMITES DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR

I. Introducción	337
II. La acción popular y la exigencia de suficiente fundamentación	339
III. La acción popular y las causas de inadmisión del recurso contencioso-administrativo de la LJCA.	341
1. Art. 69.b) LJCA: la falta de legitimación	341
2. Art. 69.d) LJCA: la cosa juzgada	342
3. Art. 69.e) LJCA: el plazo de interposición	351
A. Valoración de la constitucionalidad de las previsiones autonómicas sobre el plazo de ejercicio de la acción popular	353
B. Valoración de la aplicabilidad analógica de la extensión del plazo para ejercer la acción popular	357
3. Exégesis y aplicación práctica de la especialidad de plazo de la acción popular urbanística	358
a) La impugnación por una Administración Pública "superior" de un acuerdo municipal de concesión de licencia, que se somete a lo establecido en el art. 65.3 LBRL	361
b) La impugnación de la concesión de licencia urbanística por los concejales que hubieran votado en contra de la misma, que ha de ajustarse a lo dispuesto en el art. 63.1.b LBRL	362
c) Y los casos en que los actores hayan recibido una notificación personal y directa de dicho acuerdo, supuesto al que se aplican los plazos generales de la Ley 30/1992 o de la LJCA	363
IV. El ejercicio abusivo de los derechos subjetivos de acción popular	370
1. Tratamiento jurisprudencial del problema del abuso del derecho con ocasión de la acción popular	375
2. Soluciones alternativas a la desestimación por abuso del derecho frente a uso torticero de la acción popular	383
A. La oposición del Ministerio Fiscal al desistimiento del actor público ..	384
B. El rechazo del desistimiento justificado en el daño para el interés general .	385
C. La legitimación del Defensor del Pueblo o del Ministerio Fiscal	385
D. La vía penal	386

E. Las medidas de carácter económico: la fianza	387
F. La imposición de costas, pese al carácter gratuito de la acción popular ..	389

CAPÍTULO VI

DERECHOS SUBJETIVOS DE ACCIÓN POPULAR Y LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN

I. Introducción	393
II. Peculiaridades del procedimiento en vía administrativa derivadas del reconocimiento de la acción popular	394
1. Manifestaciones del principio de transparencia: el acceso a la información administrativa	395
A. Panorama general de la regulación del derecho de información en nuestro ordenamiento jurídico	395
B. Régimen jurídico vigente del derecho a la información en los sectores con acción popular	401
a) Patrimonio histórico	402
b) Urbanismo y ordenación del territorio	402
c) Medio ambiente	405
C. Valoración crítica de la legislación vigente y propuesta de un estatuto jurídico-informativo para los derechos subjetivos de acción popular	407
a) El elemento subjetivo del derecho a obtener información	410
b) El elemento objetivo del derecho al acceso a la información	415
c) El elemento económico del acceso a la información administrativa por el actor público	430
2. Manifestaciones de los principios de publicidad y participación: publicación de la incoación de los procedimientos administrativos e información pública	431
A. La publicación de la incoación de los procedimientos en los sectores con acción popular	431
B. La información pública en los procedimientos de los sectores con acción popular	432
a) Supuestos en que procede la información pública	435
b) Forma de la información pública	437

c) Relevancia jurídica de la participación en el trámite de información pública	438
d) Consecuencias jurídicas de la omisión de la información pública legalmente obligatoria, en los casos en que existe acción popular: indefensión, más que imposibilidad del acto de conseguir su fin	440
C. Conclusiones acerca del caso concreto de las licencias urbanísticas y su deficiente situación de publicidad y participación	442
 CAPÍTULO VII	
CONCLUSIONES	445
 BIBLIOGRAFÍA	463
 ANEXO I. LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA QUE RECONOCE LA ACCIÓN PÚBLICA	485
A. Leyes estatales (medioambiente; patrimonio histórico, reservas y parques naturales y urbanismo)	485
B. Leyes autonómicas (carreteras; medioambiente y naturaleza; patrimonio histórico; ordenación del territorio y urbanismo)	490
 ANEXO II. JURISPRUDENCIA CITADA: REFERENCIAS	519