



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La Acción Pública Urbanística

Presentado por:

Julián Rebate Ribón

Tutelado por:

Íñigo Sanz Rubiales

Valladolid, 12 de junio de 2019

RESUMEN

La Acción Pública es un mecanismo procesal que facilita el control judicial sobre las Administraciones Públicas. Se reconoce en el artículo 125 de la Constitución Española. Tiene estrecha vinculación con el derecho a la tutela judicial efectiva y debe ser regulada por ley estatal, aunque limitadamente cabe su regulación por las CCAA. Además, debe ser distinguida de otras figuras como la limitada acción popular medioambiental.

Palabras clave: urbanismo; acción pública; control; legitimación procesal; Administración.

ABSTRACT

Public Action is a procedural mechanism that facilitates judicial control over Public Administrations. It is recognized in article 125 of the Spanish Constitution. It is closely linked to the right to effective judicial protection and must be regulated by state law, although its regulation is limited by the CCAA. In addition, it must be distinguished from other figures such as the limited environmental popular action.

Key Words: urbanism, action popularis, control, procedural legitimacy, administration.

ÍNDICE

1. Introducción. Fundamento constitucional y concreción en el sistema de fuentes.
 - 1.1. El sometimiento de la administración a la ley.
 - 1.2. La acción popular en la Constitución Española, y su concreción para la jurisdicción contencioso administrativa.
 - 1.3. Supuestos en los que está establecida la Acción Pública ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
 - 1.4. Un derecho de Configuración Legal.

2. La relación entre el derecho a la tutela judicial efectiva del 24 de la Constitución Española con la Acción Pública.

3. El reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas
 - 3.1. La competencia en legislación procesal del 149.1.6º. de la Constitución Española.
 - 3.2. El reparto competencial en materia de urbanismo.

4. La Acción Pública Urbanística.
 - 4.1. La necesidad de un control específico en materia de urbanismo.
 - 4.2. Contenido y ubicación legal.
 - 4.3. La finalidad de la acción pública urbanística.

5. El carácter público de la Acción.
 - 5.1. La eliminación de la necesidad de legitimación específica.
 - 5.1.1. Una legitimación distinta de la específica.
 - 5.1.2. La no necesidad de alegar un interés legítimo.
 - 5.2. Los sujetos legitimados para su interposición.
 - 5.2.1. La Legitimación de las Administraciones Públicas
 - 5.2.2. La cualidad de interesado en el proceso.
 - 5.3. El requisito único de la capacidad procesal.
 - 5.4. La compatibilidad de la legitimación pública con la específica.
 - 5.5. La transmisibilidad de la acción pública.
 - 5.6. La restricción subjetiva de la legitimación.

6. La finalidad de la Acción Pública.
 - 6.1. La interposición del recurso.
 - 6.1.1. La actividad administrativa impugnada.
 - 6.1.2. El ámbito objetivo de la acción pública.
 - 6.1.3. El petitum que puede incorporarse a la acción popular.
 - 6.2. Las medidas cautelares.

7. Los límites de la Acción Pública
 - 7.1.1. Límites materiales.
 - 7.1.2. Límites formales.

8. Los plazos de interposición.

9. Las costas procesales.

10. Un supuesto de Acción pública: El conflicto del Cabanyal-Canyamelar.
 - 10.1. Los orígenes de la idea de unir Valencia al mar.
 - 10.2. El proyecto entre 1991 y 2015. El mandato de Rita Barberá.
 - 10.2.1. El movimiento ciudadano contrario al proyecto. Salvem el Cabanyal y su acción judicial.
 - 10.2.2. La Orden del Ministerio de Cultura y su impugnación por la Generalitat Valenciana.
 - 10.2.3. El movimiento vecinal favorable al proyecto. Si Volem. Y los últimos intentos de mantener el PETRI.
 - 10.3. El fin de la idea. El Gobierno de la Nau.

Conclusión

Bibliografía

Anexo 1: Proposición de reforma del contenido del artículo 62 del TRLSRU.

Anexo 2: Visión gráfica del conflicto Cabanyal - Canyameler. (Planos del proyecto e imágenes).

1. INTRODUCCIÓN. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONCRECIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES.

1.1. EL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEY.

La Constitución Española (CE) establece como principio esencial en un Estado social y democrático de Derecho el sometimiento de todo el poder público a la norma pública. Así viene expresado en el artículo 103.1 “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Este sometimiento pleno a la ley y al derecho se asegura por medio del control jurisdiccional, siendo la fiscalización del poder uno de los pilares de nuestro Estado de Derecho. Tal como expresa el artículo 106.1 de nuestra Carta Magna, “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Todo ello junto con el sometimiento de los tribunales al imperio de la ley, tal como expresa el artículo 117 de la misma.

1.2. LA ACCIÓN POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Y SU CONCRECIÓN PARA LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

En el artículo 125 de la Constitución Española: *“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 que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”*, se recoge junto al reconocimiento del Tribunal del Jurado, y de los Tribunales Consuetudinarios, la figura de la Acción Popular. Esta figura es una institución singular y de profundo arraigo en nuestra tradición jurídica, y representa, tal y como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1998 de 2 de marzo, un «desempeño privado en la función pública de acusar».

Esta figura, que se reconoce constitucionalmente para el proceso penal, se ha acogido por la ley a la jurisdicción contencioso administrativa, la cual, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para el establecimiento de los ámbitos materiales en los que cabe su ejercicio.

La Acción Pública se encuentra, además, recogida en el artículo 19.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (LOPJ): *“Los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley”*, y en concreto, en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa en el artículo 19.1 h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJC-A), como una de las formas de legitimación para acudir a ella. *“Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: (...); h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes”*.

Como expresamente vemos, la previsión de la acción popular ha de hacerse mediante una norma con rango de ley.

1.3. SUPUESTOS EN LOS QUE ESTÁ ESTABLECIDA LA ACCIÓN PÚBLICA ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Aquellos ámbitos donde se ha establecido la acción popular en el ámbito contencioso administrativo -además de en el urbanístico, sobre el cual dedicaremos este trabajo- son los siguientes:

La acción popular en asuntos medioambientales¹. Recogida en el artículo 22 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), la cual analizaremos al detalle con posterioridad:

¹ Esta acción será analizada en un apartado posterior, cuando tras ver cuál es la legitimación de la acción pública, veamos si este supuesto entra dentro del mismo.

“Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2”

La acción popular en defensa del patrimonio histórico español. Recogido en el artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”.

Acción pública en materia de costas. Recogida en el 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación”.

Acción pública en el control de las cuentas públicas. Recogido en el artículo 47 de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

“Estarán legitimados para actuar ante la jurisdicción contable quienes tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso”.

Acción pública en parques naturales. Recogida en el artículo 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de justicia la estricta observancia de los preceptos relativos a los parques nacionales existentes en esta ley, en las leyes declarativas de los parques nacionales y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación”.

Acción pública en legitimación de género. Recogido en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

“Cualquier persona podrá recabar de los tribunales la tutela del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.2 de la Constitución, incluso tras la terminación de la relación en la que supuestamente se ha producido la discriminación”.

1.4. UN DERECHO DE CONFIGURACIÓN LEGAL.

La Sentencia 154/1997, de 29 de Septiembre del Tribunal Constitucional (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1997), nos recuerda que estamos ante un derecho de configuración legal.

La expresión que se contiene en tal precepto "en la forma (...) que la Ley determine" representa una remisión a la Ley ordinaria e implica que se trata de un derecho de configuración legal; esto es, que se encuentra dentro de las facultades del legislador prever o no prever la acción popular, (...), y diseñar unos determinados requisitos o formas para el ejercicio de unas y otras acciones.

Por ello, recordamos que no estamos ante un derecho absoluto o incondicionado, sino de un derecho de configuración legal que, en consecuencia, el legislador puede regular y condicionar en su ejercicio, estableciendo limitaciones y prohibiciones a dicho ejercicio. Por ello, en el supuesto específico del urbanismo, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 62 del TRLSRU²³.

² En la actualidad la Acción Pública urbanística se regula, según lo dispuesto en el artículo 62 del TRLSRH. 62. Acción Pública. 1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, 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.

³ Un ejemplo de cómo se podría regular por el legislador su ejercicio, apareció en la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en Octubre de 2018 Disponible en el Anexo Primero del presente trabajo, y analizada al hablar de la limitación de la legitimación.

2. LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DEL 24 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA CON LA ACCIÓN PÚBLICA.

El artículo 24.1 de la Constitución Española: *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*, nos hace referencia al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En el presente apartado analizaremos si la acción pública forma parte de este derecho⁴.

Sobre el artículo 24 de la Constitución, el Tribunal Constitucional, ha fijado dos perspectivas para interpretar su contenido.

a) La perspectiva material, referida a la prohibición de que las resoluciones judiciales puedan ser arbitrarias o manifiestamente erróneas.

En este contexto, hay conexión entre lo dispuesto en el 125 CE y el 24 CE, ya que es obvio que en los supuestos de acción popular también se tiene derecho a que los procesos terminen mediante una resolución no arbitraria ni manifiestamente errónea. Que de ser vulnerado, sería susceptible de amparo al Tribunal Constitucional, bajo el paraguas del 24 de la Constitución.

b) La perspectiva formal o procesal, consistente en el mero derecho al acceso a la jurisdicción.

Aquí se nos plantea la cuestión de si debe entenderse una inadmisión de una acción pública (o en su caso, una obstaculización de la misma), como una vulneración de este derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El 24.1 de la CE, en sus términos literales *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*, hace referencia como vemos al ejercicio de los derechos e intereses legítimos, sin hacer referencia a la acción pública, la cual tiene un concepto de legitimación distinta, y amplia (tal y como veremos detalladamente en el próximo bloque del trabajo).

⁴ REGO BLANCO M.D. *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública. 2004. pp 180-184.

La jurisprudencia constitucional al respecto se ha mostrado contradictoria, las cuales son detalladas en el fundamento tercero del voto particular de la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/1997, de 29 de septiembre (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1997 - ECLI:ES:TC:1997:154)

“El Tribunal ha configurado dos vías completamente distintas para abrir el recurso de amparo a la acusación popular, sin otro punto en común que el de apoyarse ambas en el mismo derecho fundamental, el que proclama el art. 24.1 C.E. (...):

La primera. (...) La acusación popular (art. 125 C.E.) constituye una más de las acciones en las que toma cuerpo el derecho a la tutela entendido como acceso a la jurisdicción: (...), "la acción es ante todo el derecho a promover la actividad jurisdiccional", lo que comprendería también a la acción popular como sujeto, cauce o instrumento de ese derecho. Entorpecer la acción popular sería, así, directamente, entorpecer el derecho fundamental mismo a la tutela judicial.

(...) Se aceptaba, así, que la acción popular podía erigirse en forma o medio del acceso a la jurisdicción, pero a la vez se exigía, de modo un tanto contradictorio con lo que ha sido la acción popular, la presencia de un inescindible interés personal. Las dificultades de identificación de tales supuestos, dejando de lado la corrección de la premisa, no precisan ser puestas de manifiesto; baste decir que el Tribunal no ha avanzado en la tarea.

La segunda. (...) El derecho de los ciudadanos al ejercicio de la acusación popular ex art. 125 C.E. no sería, pues, manifestación del derecho a acceder a la jurisdicción, mas sí constituiría uno de los derechos e intereses legítimos cuya tutela podría impetrarse de los Tribunales. En otras palabras, la acción popular no se comprendería dentro del derecho al que se alude en el comienzo del art. 24.1 C.E. sino dentro de los derechos e intereses legítimos mencionados en el final de dicho precepto.

(...) "Aun cuando en el momento actual no existe duda de que tanto la acción particular como la acción popular integran el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, su fundamento constitucional es diferente".

Es decir, para acudir a la protección en amparo del derecho del acusador popular requiere en su aspecto formal que la defensa del interés común sirva para sostener un interés legítimo y personal. Sino únicamente se podrá acudir en amparo por la vulneración del aspecto material

(aquellos procesos terminen mediante una resolución no arbitraria ni manifiestamente errónea).

3. EL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

3.1. LA COMPETENCIA EN LEGISLACIÓN PROCESAL DEL 149.1.6º. DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

El artículo 149.1. 6º de la Constitución Española nos dice que tiene competencia exclusiva el Estado en legislación procesal. Las Comunidades Autónomas en sus leyes sectoriales cada vez más frecuentemente, introducen y regulan la denominada acción popular.

El conflicto reside en la interpretación que hagamos de lo dispuesto al final de dicho artículo, que se refiere, como excepción a la competencia exclusiva del Estado, a las “*necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”, entendiendo así que, si se tiene la competencia sustantiva para legislar en un determinado ámbito material, podemos concluir que también se tiene la competencia suficiente para regular la acción popular en ese sector determinado.

Aunque, generalmente, las leyes de las Comunidades Autónomas referidas a la acción popular, lo hacen en ámbitos donde ya ha sido establecido por la legislación estatal, sin embargo, algunas leyes autonómicas la han introducido en nuevos sectores como son: la recogida en el artículo 50 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana, “*Será pública la acción para denunciar las infracciones previstas en esta Ley*”; el artículo 51 de la Ley 5/1996, de 30 de julio, de Museos de la Región de Murcia; “*Será pública la acción para denunciar las infracciones y para exigir el cumplimiento, ante la Administración y los tribunales, de los derechos y obligaciones contenidos en los preceptos de esta Ley*”.

Sobre la posibilidad de establecer la acción pública por las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto:

La STC 80/2018, de 5 de julio de 2018, analizando el supuesto de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, la cual en su artículo 6.1 recoge la acción pública en los siguientes términos:

*“Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y **jurisdiccionales** competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda”.*

El Tribunal Constitucional analiza la constitucionalidad del inciso “y jurisdiccionales” y aporta las siguientes conclusiones respecto de la legitimación para establecer acción pública en vía contencioso administrativa, en su Fundamento Jurídico 5º:

“De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal corresponde a una competencia general del Estado, mientras que la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas por ese precepto constitucional es de orden limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas».

En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 2/2018, de 11 de enero, este Tribunal ha tenido la ocasión de pronunciarse con detenimiento sobre el alcance de la competencia autonómica en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar las controversias competenciales en este ámbito.

Por un lado, el Tribunal se pronunció sobre el alcance de esa competencia autonómica en estos términos: «la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, (...) , sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ (...) , tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas» (SSTC 47/2004, FJ 4, y 2/2018, FJ 4).

(...) Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (...). Teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del artículo 149.1.6 CE «no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional

dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas» (SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4).

(...) Deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE (...):

Primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades, segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales”.

Al no cumplirse los tres requisitos en este supuesto, se declaró la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y jurisdiccionales» del apartado primero del artículo 6 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE.

En la STC 97/2019, de 19 de septiembre, analiza la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del País Vasco, la cual recoge en su artículo 6.1 una acción pública:

*“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y **ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente** la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución”.*

El Tribunal Constitucional después de declarar la inconstitucionalidad del inciso “y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente” remitiéndose a la doctrina dada por la sentencia que acabamos de citar, analiza el reconocimiento de la acción pública pero esta vez en el proceso administrativo. Se analiza puesto que, en caso de la ley valenciana, el Abogado del Estado no lo cuestiona, pero en este caso sí.

Expone lo siguiente:

*“El régimen de iniciación del procedimiento y revisión de sus resultados se inscribe en la materia “procedimiento administrativo”, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC [227/1988](#), de 29 de noviembre, FJ 32). La competencia para establecer el régimen de los “procedimientos administrativos especiales” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* “es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad*

o servicio de la administración” [por todas, SSTC [227/1988](#), FJ 32, y [55/2018](#), FJ 4 b)]. En términos de la STC [33/2018](#), de 12 de abril, FJ 5 b), “la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado...

Por ello, en principio, “cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”.

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.

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.

Por todo ello se descartó que el artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015 invada competencias estatales (art. 149.1.18 CE) por atribuir a todos los ciudadanos acción pública “para exigir ante los órganos administrativos la observancia de la presente, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución”.

En conclusión, la acción pública proveniente de la una ley autonómica que la habilite llega solamente a la dimensión administrativa, pero no ante la vía jurisdiccional.

3.2. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE URBANISMO.

Al hablar de Urbanismo, nos referimos a la “*disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico*”. En el plano jurídico, esto se traduce en “la ordenación urbanística”, la cual es el objeto normativo de las leyes urbanísticas.

El Tribunal Constitucional en STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (FJº6), expone su contenido de la siguiente forma:

El contenido del urbanismo implica concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

Respecto al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, ha remarcado a lo largo de sus sentencias (STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (FJº5) o STC 164/2001, de 11 de julio de 2019 (FJº4), que “*el urbanismo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, con la sola salvedad de la posible incidencia del Estado a través de otros títulos competenciales*”.

Este carácter exclusivo, “*no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter (competencia exclusiva), viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE. (...), cuyo ejercicio, en la medida en que afecte puntualmente a la materia urbanística, puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material*”. STC 14/2007, de 18 de enero de 2007 (FJº1).

Son competencias que inciden con “*una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio*” (STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (FJº22)), y que dentro del 149 de la Constitución son:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; 4.ª Defensa y Fuerzas Armadas; 13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 18.ª Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el Procedimiento Administrativo Común, la Legislación sobre Expropiación Forzosa y el

sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas; 19.ª Pesca marítima (...); 20.ª Puertos y Aeropuertos (...); 21.ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...); 22.ª Aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial; 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente (...); 24.ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; 25.ª Bases de régimen minero y energético; 28.ª Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (...).

Respecto de la cláusula de supletoriedad recogida en el artículo 149.3 de nuestra Constitución, el Tribunal Constitucional consideró en su STC 147/1991, de 4 de julio de 1991, (FJ 7º), que están “*viciadas de incompetencia y, por ello, son nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas*”. Ya que no es constitucionalmente legítimo “*cuando todos los Estatutos de Autonomía se atribuyen la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad*”.

Además, añade la STC 118/1996, de 27 de junio, de 1996 (FJ 6º y 8º), que “*Si para dictar cualesquiera normas precisas el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso*”. (...) “*El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece, no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho*”.

Aunque el profesor Muñoz Machado⁵ opina, al respecto que esta cláusula no permite al Estado elaborar un derecho que pueda excederse y que acabe afectando a las competencias de las Comunidades Autónomas, señalando además, que solo sería válido un derecho supletorio en tanto no haya una regulación autonómica al respecto.

El profesor Tajadura Tejada⁶, al interpretar la cláusula de supletoriedad exige, al respecto, distinguir entre la fase de producción jurídica (sobre la cual el Estado puede dictar derecho

⁵ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, tomo I, CIVITAS, Madrid, 1982, páginas 409 a 413.

⁶ TAJADURA TEJADA, J., “La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 78, septiembre-diciembre de 2006, página 180.

supletorio en todo caso y sobre cualquier materia) de la fase de aplicación de las normas (donde nos expone que solo serán aplicables en presencia de una auténtica laguna del derecho autonómico, y una vez intentada la auto integración del mismo).

4. LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA.

4.1. LA NECESIDAD DE UN CONTROL ESPECÍFICO EN MATERIA DE URBANISMO.

En la materia sobre la que vamos a abordar en el presente trabajo, el urbanismo, es básico este control a la administración, ya que teniendo en cuenta su vocación de efectividad y el reconocimiento constitucional de la calidad de vida y del medio ambiente (45 de la Constitución), hecho sobre la base de la utilización racional de los recursos naturales y especialmente del suelo (47 de la Constitución), su incumplimiento provocaría pérdida de sentido y de legitimidad.

El profesor Cosculluela Montaner⁷, alertaba del peligro de las ilegalidades urbanísticas procedentes tanto de empresarios poderosos, como de mercados especulativos, o de las actuaciones urbanísticas que prometen relevar a la propia administración de cometidos, a menudo complejos y costosos. Puesto que los mismos son un caldo de cultivo para encontrar una actitud administrativa benevolente en la acción de control del urbanismo.

Además se dan otras razones que justifican la existencia de la misma, que como señala la doctrina son: la importancia de los intereses afectados; la potenciación máxima del cumplimiento del Ordenamiento Jurídico; el efectivo cumplimiento del principio constitucional recogido en el 9.3 referido a la Interdicción de la Arbitrariedad de los Poderes Públicos; el establecimiento de un procedimiento eficaz de garantía de los particulares frente a las prerrogativas de la administración; la ponderación práctica de las posibilidades jurídicas y reales; y el hecho de la complejidad que muestra en un sector como el urbanismo, el delimitar la legitimación activa.

⁷ COSCULLUELA MONTANER, L.. "Acción Pública en Materia Urbanística". *Revista de Administración Pública*, nº71, 1973, pp 9-58;

Por todas estas razones el legislador ha llamado la atención a los ciudadanos para que se hagan partícipes, junto con las autoridades competentes, de la función de control del urbanismo.

4.2. CONTENIDO Y UBICACIÓN LEGAL.

El artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece como uno de los derechos de los ciudadanos de su artículo 5. f):

“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”.

Además, se desarrolla, recogiendo su definición en el artículo 62 de la ley, cuyo contenido literal del mismo es el 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.*
- 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.*

Se recoge también en algunas legislaciones autonómicas, como es el caso de la catalana, en el artículo 12 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo; la vasca, en su artículo 8.2 letra c) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; la andaluza, en el artículo 6.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; la navarra, en el artículo 9.1 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; la canaria, en el artículo 8 del Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; la Castellano-Manchega, en el artículo 8.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de

mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística; la Extremeña, en el artículo 7.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; la Murciana, en el artículo 259 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; o la de Castilla y León en el artículo 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Ya no aparece recogida en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Pero la acción pública es de aplicación, tanto en las Comunidades donde se hace expresa mención a ella, como en aquellas donde, como es el caso ahora de Galicia. Ya que no es necesaria su mención expresa en la legislación autonómica, pues es de aplicación en su caso, el artículo 62 del mencionado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

4.2.1. FINALIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA.

La acción pública en materia de urbanismo tiene una función fundamental, que justifica su previsión tan amplia de legitimación, tal como veremos a lo largo del trabajo, la cual según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 246/2002) es la siguiente:

“Su finalidad es la de perseguir y conseguir por encima de cualquier otra consideración, la observancia en todo caso de la legislación urbanística y del planeamiento urbanístico, por lo que la naturaleza de las causas que hayan inducido al que ejercita tal acción, aun cuando estas sean consideradas como represalia de actuaciones anteriores, tal como sostiene el recurrente, son irrelevantes frente a los fines prevalentes de protección y observancia del ordenamiento urbanístico, en su concreta aplicación”.

En definitiva, la protección del ordenamiento jurídico urbanístico.

5. EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA ACCIÓN.

Cuando al definir esta acción, se empieza hablando de que “será pública la acción (...)” se hace referencia a un concepto de legitimación distinto del específico, para el cual, según la legislación vigente (puesto que como hemos visto, es un derecho de configuración legal), no es necesario, como a continuación veremos, alegar un interés legítimo, simplemente un mero interés de legalidad, y cumplir el único requisito referido a la capacidad procesal.

5.1. LA ELIMINACIÓN DE LA NECESIDAD DE LEGITIMACIÓN ESPECÍFICA.

5.1.1. *Una legitimación distinta de la específica.*

Tanto para intervenir en un procedimiento administrativo como en el proceso contencioso-administrativo, normalmente no solo es necesario contar con capacidad de obrar suficiente (como luego veremos), sino que es necesario estar legitimado.

La legitimación es una cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas a actuar como parte demandante en un proceso concreto. Se condiciona a la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo.

Es la Constitución Española la que vincula este concepto presupuesto procesal de la legitimación, al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la misma “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”.

Siguiendo a González Pérez y González Navarro⁸, se es titular de un derecho subjetivo en los siguientes casos:

a) Cuando el derecho subjetivo dimana de la norma jurídica, al concurrir en la persona los supuestos de hecho que determinan su nacimiento, y que simplemente bastara con alegarlos sin necesidad de demostrarlos.

⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 2000. Páginas 915 y siguientes.

- b) Cuando por medio del procedimiento se pretende remover un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho civil.
- c) Cuando el objeto del proceso sea hacer efectivas las consecuencias de un derecho subjetivo administrativo preexistente del que la persona ya es titular previamente
- d) Cuando resultan afectados por la modificación o extinción de una relación jurídica preexistente, o de la lesión de sus facultades como titulares, a causa del acto administrativo.

Los titulares de intereses legítimos referido a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto al mero interés por el cumplimiento de la legalidad.

Se exige que la resolución o disposición administrativa que se impugne repercuta directa o indirectamente en la esfera jurídica de quien la impugna, en el momento actual o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir no meramente hipotético, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.

Es decir, que la anulación del acto o disposición impugnada que se dé, le produzca al sujeto un efecto positivo (beneficioso), o negativo (perjudicial).

5.1.2. *La no necesidad de alegar un interés legítimo.*

En algunos supuestos, este concreto y específico interés legítimo que acabamos de ver, el cual vincula al recurrente con la actividad objeto de la impugnación, no resulta exigible.

Los supuestos a los que nos referimos son aquellos ámbitos de la actividad administrativa en los que cualquiera puede interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional, que como bien remarcamos son los supuestos de «acción popular» del artículo 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales denominan «acción pública».

Es decir, la acción pública en urbanismo se reconoce a cualquier ciudadano, sin distinción o requisito alguno de legitimación, con irrelevancia de las causas o motivos finales que le han llevado a interponerla; simplemente necesita fundamentar su pretensión en la mera defensa de la legalidad urbanística y respetando los límites (ambas situaciones posteriormente analizadas en el presente trabajo).

5.2. LOS SUJETOS LEGITIMADOS PARA SU INTERPOSICIÓN.

Al actor público le basta con fundamentar la acción en un mero interés de la legalidad urbanística. Se expone por la STS 2938/1999, (ECLI: ES:TS:1999:2938), que se permite:

“a cualquiera ("civis de populo"), y en mérito a su condición de ciudadano ("uti cives") el ejercicio de la misma sin necesidad de demostrar la existencia de interés o provecho subjetivo alguno, siendo bastante el interés que representa el restablecimiento de la legalidad y del ordenamiento jurídico que se afirma como vulnerado”.

Están por tanto legitimados tanto las personas físicas, como las personas jurídicas, las Administraciones públicas, los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de estos actos o acuerdos objeto de impugnación (artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local- LRBRL), las entidades urbanísticas e incluso los Colegios Profesionales.

5.2.1. La legitimación de las Administraciones públicas.

Respecto a la legitimidad de las Administraciones Públicas en un caso de violencia de género, en STC 11/2006, de 23 de octubre, frente a la jurisprudencia constitucional que anteriormente en STC 175/2001, de 4 de junio de 2001 (FJ 5º), excluyó la personación de una administración pública al considerar que el 125 de la Constitución se refiere expresamente a los “Ciudadanos” (concepto que atiende exclusivamente a las personas físicas o jurídicas privadas. Aquí nos expone que:

“es el legislador quien tiene la competencia para configurar los mecanismos procesales de acceso a la jurisdicción entre los cuales en los procesos penales se cuenta con el de la acción popular” (...). Lo razonado no implica un juicio sobre la constitucionalidad abstracta de la ampliación de la acción popular a las personas públicas, (...). En el ejercicio de la jurisdicción de amparo, desde la perspectiva del derecho de acceso al proceso aquí alegado, existiendo una ley vigente, no impugnada ante este Tribunal, que prevé la posibilidad de ejercicio de la acción popular (...), no compete a este Tribunal pronunciarse sobre la oportunidad de tal previsión legal ni sobre su constitucionalidad.

No hay habilitación legislativa general para que las personas jurídico públicas ejerzan la acción popular, por lo que habrá que estar al concreto precepto de la ley que recoja esta opción.

Es decir, no se niega con rotundidad lo que expresa la STC 129/2001 sobre que las Administraciones Públicas estén legitimadas, pero tampoco dice lo contrario. Solo se afirma que si una entidad jurídica publica ejerce la acción porque así se lo permite un precepto legal, y el órgano jurisdiccional no tiene en cuenta este precepto, y además no se plantea una cuestión de inconstitucionalidad, entonces se causa indefensión a la entidad.

5.2.2. *La Calidad de Interesado en el proceso.*

Una vez ejercitada la Acción Pública Urbanística, al actor público se le considera interesado en el procedimiento tal y como nos expone la STSJ PV 2793/2002 (ECLI: ES:TSJPV:2002:2793), que señala que el concepto de interesado del actual 4 de la LPAC, ha de ponerse en relación con el actual 62 del TRLSRH: *“quien solicita ser interesado en un procedimiento urbanístico, aunque lo sea en el ejercicio de la acción pública debe ser considerado parte interesada lo que asimismo va a tener como consecuencia relevante la intervención respecto a la posibilidad impugnatoria”*.

No obstante Rego Blanco⁹ mantiene que debe exigirse la personación para poder tenerlo como interesado, y que hasta que esta no se produzca, no nacerá para la administración la obligación de dirigir notificaciones acerca de dicho procedimiento.

5.3. **REQUISITO ÚNICO DE LA CAPACIDAD PROCESAL**

El único requisito exigido, tal y como vemos, es la capacidad procesal. La capacidad procesal es, según el Diccionario del español Jurídico de la RAE, “la capacidad para ser parte en el proceso” es decir “la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones procesales”.

El artículo 18 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recoge que tendrán capacidad procesal en el orden contencioso administrativo:

⁹ REGO BLANCO M.D. Op cit. Pp 232.

Tanto las personas que la ostenten con arreglo a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (*artículo 6 de la LEC: 1. ° Las personas físicas; 2. ° El concebido no nacido, para todos los efectos que le sean favorables; 3. ° Las personas jurídicas; 4. ° Las masas patrimoniales o los patrimonios separados que carezcan transitoriamente de titular o cuyo titular haya sido privado de sus facultades de disposición y administración; 5. ° Las entidades sin personalidad jurídica a las que la ley reconozca capacidad para ser parte; 6. ° El Ministerio Fiscal, respecto de los procesos en que, conforme a la ley, haya de intervenir como parte; 7. ° Los grupos de consumidores o usuarios afectados por un hecho dañoso (...); 8. ° Las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios*).

Además de “*los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela*”.

Y “*los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente*”.

5.4. LA COMPATIBILIDAD DE LA LEGITIMACIÓN PÚBLICA CON LA ESPECÍFICA.

Se nos plantea la cuestión acerca de si es posible y compatible el disponer a la vez de los dos tipos de legitimación (es decir la derivada del interés directo en el asunto, y la popular, otorgada en la actualidad por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Esta cuestión es resuelta en sendas sentencias del Tribunal Supremo (como la consultada, la Sentencia del Tribunal Supremo 348/2001 - ECLI: ES:TS:2001:348), donde se expresa que efectivamente “*el demandante estaba ejercitando la acción pública y que, al mismo tiempo, tenía interés directo en la cuestión litigiosa, siendo ambas perfectamente compatibles*”.

5.5. LA TRANSMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA.

Otra de las cuestiones que se nos plantea es acerca de la posible transmisión de la acción pública así configurada, en abstracto, como reconocimiento legal legitimador.

La respuesta es que no. Pero si hablamos de una acción ya ejercitada; cuyo ejercicio ha dado origen a una relación jurídica procesal concreta, en cuyo seno han surgido derechos y obligaciones con contenido propio y con innegables consecuencias en la esfera patrimonial (pensemos en los gastos y costas procesales).

Nos podemos encontrar en dos supuestos de sucesión procesal a favor de los herederos a la muerte del recurrente originario.

En primer lugar, debe admitirse cuando el fallecimiento se produce durante la tramitación del proceso y antes de que recaiga sentencia.

Y en segundo lugar cuando ya se ha dictado una sentencia favorable a sus pretensiones, debe reconocerse a sus herederos, (si se personan en la causa), el derecho a instar la ejecución del fallo, tanto en lo relativo a los pronunciamientos sustantivos como en cuanto las costas procesales.

Tal como vemos en la Sentencia del Tribunal Supremo 4185/2008 - ECLI: ES:TS:2008:4185.

5.6. LA RESTRICCIÓN SUBJETIVA DE LA LEGÍTIMACIÓN.

En este apartado analizaremos si una posible limitación de la legitimación hecha por el legislador, terminaría con el carácter público de la acción pública.

Como hemos visto anteriormente, el carácter público de la acción pública medioambiental, se encuentra limitado a ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan unos requisitos establecidos como son, según recoge el artículo 23 de la citada ley 27/2006 los siguientes:

- 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.

Además, cabe mencionar la “Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en la decimosegunda legislatura, el 15 de Octubre del año 2018^{10,11}

En la cual una de sus propuestas consistía en una limitación de la acción pública urbanística. Pretendiendo limitar la legitimación activa a las personas jurídicas que reinan los siguientes requisitos:

- a) Tener entre los fines acreditados en sus estatutos: la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo.
- b) Desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa.
- c) Haberse constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción.
- d) Que durante ese tiempo, se haya venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

¹⁰ Pese a que el artículo 207 del Reglamento del Congreso nos exponga que *“una vez disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente”*, es interesante su valoración pues, expone como se podría en su caso limitar la acción pública.

¹¹ El anexo primero de este trabajo recoge la Proposición en los aspectos referidos a la Acción Pública.

Es decir, se busca limitar su ejercicio a los mismos supuestos en que se permite en la normativa medioambiental, para, según la exposición de motivos, “ofrecer garantías más adecuadas y permitir equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y los privados”.

Y, al igual que ocurre en el derecho ambiental, se daría la prohibición de todo beneficio económico. Obtenido en la actualidad, cuando al utilizar el recurso contencioso-administrativo contra los instrumentos de ordenación, se prevé utilizar la vía del desistimiento a cambio de contraprestaciones económicas, bien de las propias Administraciones competentes, bien de otros particulares.

Además se recogerían en la ley los criterios jurisprudenciales de que su ejercicio no sea contrario a la buena fe ni sea un abuso de derecho.

Siguiendo a Tesa Gamella¹² el fundamento de la restricción en la Acción Medioambiental (y por extensión a la Proposición) se debe a dos finalidades.

La primera se debe al carácter transversal del medio ambiente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995), lo expone de la siguiente manera:

“el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª C.E.) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él”.

Es decir su carácter expansivo, podría desembocar en una generalización de la acción contraria a su naturaleza y finalidad.

El segundo fundamento se encuentra en la proscripción del abuso de derecho y a los chantajes, que se corrige por medio de las cautelas para su ejercicio, limitando el mismo a estas personas jurídicas que cumplan todos los requisitos exigidos por la ley.

¹² TESO GAMELLA M.P. “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales” *Cuadernos de Derecho Público*, nº36, 2009, pp 84-88.

No se puede considerar a esta acción como pública dado que la limitación subjetiva de la misma, hace que no se cumpla el requisito exigido de que se permita esta acción a cualquier “ciudadano” (19.1 IJC-A), es decir, a cualquier persona física o jurídica.

Lo único que le vincula a este carácter público es la desvinculación del ejercicio de la acción de la concurrencia de cualquier tipo de interés específico.

Incluso la propia exposición de motivos 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), lo llega a considerar como “especie de acción popular”:

“Introduce una especie de acción popular (...) Se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales.

Y en la misma dirección el Tribunal Supremo en STS 4183/2007 - ECLI: ES:TS:2007:4183, negó que propiamente existiera acción pública medioambiental, al declarar que:

*“el ordenamiento jurídico **no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente**, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23”.*

6. LA FINALIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA.

En el presente apartado, analizaremos aquellos supuestos frente a los que cabe ejercer la acción pública urbanística para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, y cual debe ser la respuesta dada a esta exigencia.

6.1. LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO.

6.1.1. *La actividad administrativa impugnabile.*

Siguiendo a Martín Rebollo y a Bustillo Bolado¹³, cabe interponer la acción pública urbanística:

- a) Contra un acto administrativo que no agote la vía administrativa. Este es uno de los privilegios de la administración. Este privilegio consiste en la necesidad de interponer un previo recurso ante la propia administración, que será la que lo resuelva. Se interpone el recurso de alzada (en los términos a los que se refieren los artículos 121 y 122 de la LPAC), ante el órgano superior jerárquico, y que en caso de ser desestimado, se abre la posibilidad de acudir al contencioso administrativo.
- b) Contra un acto administrativo que agota la vía administrativa: acudiendo directamente al recurso contencioso administrativo, o acudiendo con carácter previo a la vía judicial al recurso potestativo de reposición, ante el mismo órgano que dictó el acto.
- c) Contra un reglamento. Debe acudir directamente al recurso contencioso administrativo, sin posibilidad de interponer recurso administrativo previo alguno. (Estos tres primeros supuestos, recogidos en el artículo 25 de la LJCA).
- d) Frente a la inactividad material, previo requerimiento a la Administración responsable, se interpondrá un recurso contencioso administrativo, con plazos más cortos si se trata de la inejecución de actos firmes. (Artículo 29 de la LJCA)
- e) En el caso de la vía de hecho, se puede acudir al recurso contencioso administrativo con o sin requerimiento previo a la administración para que cese en su actividad ilegal. (Artículo 30 de la LJCA).
- f) Contra un acto firme, mediante la solicitud de la revisión de oficio. (Artículo 106 de la LPAC).

¹³ Martín Rebollo, L.Y Bustillo Bolado, R. (Directores) *Fundamentos de Derecho Urbanístico (tomo II)* Pamplona: Aranzadi, 2009, pp 1266-1280.

6.1.2. *El ámbito objetivo de la acción.*

Esta acción se ejerce para exigir tanto la observancia de la legislación urbanística, así como de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas al respecto.

Entrarían también los convenios urbanísticos (STS de 9 de marzo de 2001) o un acto del Consejo de Ministros en aplicación de la ley del suelo (o equivalente de las Administraciones autonómicas en aplicación de los preceptos legales correspondientes), (STS de 24 de diciembre de 2001). Se excluyen las normas de organización municipal, aunque sea esa organización la competente en urbanismo. (STS de 15 de enero de 2004).

6.1.3. *El petitum que puede incorporarse a la acción popular.*

Siguiendo a Rego Blanco¹⁴ y los artículos 31 y 32 de la LJCA y el 106 de la LPAC, el petitum que puede incorporarse a la acción popular:

a) La declaración de nulidad absoluta de los actos administrativos que sean contrarios al Ordenamiento Jurídico. Son nulos de pleno derecho los casos establecidos en el 47.1 de la LPAC.

Se requiere tanto la audiencia de los interesados como un dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, que resuelva sobre la admisión de la solicitud. Aunque este dictamen no es vinculante, y la administración podría decidir la inadmisión o validez del acto, pero motivadamente. En este supuesto de nulidad regiría la imprescriptibilidad de la acción y estaría exenta de costes procesales. (Artículo 106 de la LPAC).

b) La declaración de disconformidad con el ordenamiento del acto o disposición impugnada, y en su caso, su anulación (art. 31. 1 LJCA).

c) El reconocimiento de una situación jurídica individualizada, así como la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, daños y perjuicios, cuando proceda (art. 31.2 LJCA).

¹⁴ Rego Blanco M.D. Op. Cit pp 241.

+ La solicitud de demolición de lo indebidamente construido (STS de 28 de abril de 2004).

+La obtención de todas las medidas necesarias para el restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada (STS de 20 de mayo de 2002).

d) La condena a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas (art. 32.1 LJCA).

+La ejecución de un acto administrativo válido y eficaz (STS de 13 de diciembre de 2001).

e) La declaración de ser contraria a derecho una actuación material constitutiva de vía de hecho, y que se adopten medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la situación jurídica (art. 32.2 LJCA)

Se excluyen las peticiones referidas a ejercitar la acción en defensa de intereses privados propios o de terceros.

6.2. LAS MEDIDAS CAUTELARES

La Constitución Española al reconocer en su artículo 24.2 que *“todos tienen derecho (...) a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías”*, fundamenta la existencia de las medidas cautelares, puesto que *“una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva”* (STC 26/1983, de 13 de abril-ECLI:ES:TC:1983:26).

Se reconoce la habilitación respecto de quienes, hemos visto, son los interesados en el artículo 129.1 de la LJC-A, al establecer que *“Los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia”*. Según el profesor Rodríguez-Arana¹⁵ consiste en facultar a quien litigia a través de la acción popular para que a la luz de esta presión legal solicite las disposiciones adecuadas para que se adopten medidas para garantizar la efectividad de la sentencia.

¹⁵ Rodríguez-Arana, J. “Las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa en España” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº28,2006, pp127-152.

Hay que recordar a este respecto lo que establece el artículo 108.2 de la LJC-A, referido al momento posterior al fallo judicial, *“Si la Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento”*.

7. LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN PÚBLICA

El ejercicio de la acción pública urbanística, según la jurisprudencia al respecto del Tribunal Supremo, está sometida a una serie de límites generales o comunes impuestos en nuestro ordenamiento jurídico al ejercicio de cualquier derecho; la infracción de estos límites debe estar claramente demostrada.

Los podemos separar en dos bloques. Los materiales, referidos a la buena fe, la proscripción del abuso de derecho y el carecer de un interés legítimo personal y directo; y un segundo bloque, los requisitos formales exigidos en cualquier proceso.

7.1. LÍMITES MATERIALES

Respecto de los límites materiales, estos se recogen en el artículo séptimo del Código Civil (Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.) y el artículo 11 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

A) Nos hemos de referir en primer lugar a la exigencia de buena fe. Nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, que se podría definir como aquella conducta exigible a toda persona, en el marco de un proceso, por ser socialmente admitida como correcta.

El Tribunal Supremo recoge las afirmaciones referidas a la mala fe en la STS 2001/2016 - ECLI: ES:TS:2016:2001:

“En este punto, cabe recordar algunas de las afirmaciones de este Tribunal Supremo referidas al concepto de la mala fe, como son aquellas que la ligan con la conducta deshonesta y desleal en las relaciones de convivencia ,o con la que no se adecua a las exigencias imperativas éticas clamadas por la conciencia social en un lugar y

momento histórico determinado, o con la que responde a una finalidad económico-social que es distinta de aquélla para la que se atribuyó el poder en que consiste el derecho subjetivo, o con la que es contradictoria con una anterior conducta generadora de confianza”,

El segundo de los límites materiales al que hemos de hacer referencia es la proscripción del abuso de derecho, también un concepto jurídico indeterminado, consistente en sobrepasar los límites normales de un derecho, ejercitando tal derecho con la única intención de dañar, sin un verdadero interés en su ejercicio y con ausencia de una finalidad legítima y seria. Supone que de modo patente, manifiesto y claro el atacante tiene un interés en causar un daño a otro sin que resulte provecho para sí mismo.

La sentencia previamente mencionada, la STS 2001/2016 - ECLI: ES:TS:2016:2001, tras el párrafo anteriormente citado, señala al respecto del abuso de derecho:

“la doctrina reiterada de este Tribunal Supremo requiere para poder apreciar el abuso del derecho que se revele de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él”.

En tercer lugar, el carecer de un interés legítimo personal y directo (entendiendo este interés como la obtención de ventajas jurídicas en el caso de que prospere la acción). Es un límite derivado del carácter público de la acción. De lo que se extrae según la jurisprudencia es, por ejemplo, que no se pueden ejercer pretensiones indemnizatorias, pues para ello se requeriría de la legitimación general exigida por ley.

Concluimos las menciones a los límites materiales recordando que sus infracciones deben de ser claramente demostradas.

7.2. LÍMITES FORMALES

Respecto a los requisitos formales la jurisprudencia nos recuerda que quien acude al proceso contencioso-administrativo legitimado al amparo de la acción pública urbanística resulta obligado a cumplir los requisitos procesales y de tiempo necesarios para que se pueda examinar en cuanto al fondo la pretensión que formula.

8. LOS PLAZOS DE INTERPOSICIÓN.

Al respecto de los plazos de interposición de la acción pública urbanística, de la lectura del párrafo segundo del artículo 62 del TRLSRH, *“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”*, se extrae que nos podemos encontrar ante dos supuestos.

A) En el primero de ellos, cuando la acción no esté motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, hemos de estar a lo que se dispone en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJC-A)

Acudiendo a la revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos del artículo 106 de la LPAC, o por la vía de los recursos: se dispondrá de un mes en el recurso de alzada y en el recurso potestativo de reposición contra actos administrativos, (artículos 122 y 124 de la LPAC). Y de dos meses en el recurso contencioso-administrativo contra actos y contra reglamentos, (artículo 46.1 de la LJC-A). Los plazos, tal y como dispone el artículo 30 de LPAC y el 46.1 de la LJC-A¹⁶ empezarán a contar a partir del día siguiente al de la notificación o publicación del acto o reglamento.

Respecto al silencio negativo, hablamos de tres meses en la vía administrativa (122 y 124 de la LPAC) y de seis en la contencioso-administrativa (46.1 LJC-A).

En los casos de inactividad material, el ciudadano puede reclamar el cumplimiento del deber administrativo de actuar, y al día siguiente del transcurso de tres meses (en el supuesto del 29.1 LJCA) o de tres meses (supuesto del 29.2 LJC-A) sin que la reclamación se haya resuelto,

¹⁶ Pese a lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LJCA, en virtud del principio de "no preclusividad del plazo reaccional frente al silencio administrativo", se dice que, en los casos de silencio, no existe plazo alguno para recurrir. Reforzando así la obligación legal de resolver de la Administración (siendo esta una obligación vinculada con el derecho a la tutela judicial efectiva del 24 CE) y se da la concepción del silencio como una ficción legal que facilita el acceso a la vía jurisdiccional (STC 14/2006, de 16/01/2006, STC 39/2006, de 13/02/2006).

se abre un periodo de dos meses para recurrir por la vía contencioso-administrativo (46.2 LJCA).

En vía de hecho, se puede acudir directamente al contencioso-administrativo en 20 días desde el inicio de la situación material que ha dado lugar a la vía de hecho, o requerir primero a la Administración, y si no atiende el requerimiento en 10 días, se dan otros 10 días para acudir por la vía contencioso-administrativa (30 y 46.3 LJC-A).

B) En el segundo supuesto, cuando nos encontramos ante una acción motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, la acción 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.

Los plazos de ejercicio de la protección de la legalidad urbanística se hallan recogidos en las distintas normativas urbanísticas de cada Comunidad Autónoma.

Se nos suscita el problema de cómo combinar los plazos generales (vistos con anterioridad) con los plazos para la adopción de la legalidad urbanística. Esto fue resuelto por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de diciembre de 2001 (RJ 2002/1547):

El ejercicio de la acción urbanística se rige por los plazos que ésta establece cuando se produce ante la administración. Pero cuando se actúa ante los Tribunales Contencioso- Administrativos, ha de estarse a lo dispuesto en la ley jurisdiccional (...). En consecuencia, el ejercicio de la acción contencioso administrativa ha de llevarse a cabo dentro de los límites temporales establecidos en la Ley Jurisdiccional.

Es decir en este supuesto, haría falta denunciar el hecho ante la administración competente dentro de los plazos establecidos en defensa de la legalidad urbanística, y en caso de negativa expresa a actuar o ante la inacción material o jurídica, se podrá interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo, dentro de los plazos, ya vistos, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

9. LAS COSTAS PROCESALES.

La LOPJ, en su artículo 20.3 nos dice que *“No podrán exigirse fianzas que por su inadecuación impidan el ejercicio de la acción popular, que será siempre gratuita”*.

Este artículo impediría a una posible ley (como la actual Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses) exigir el pago de las tasas por el ejercicio de la acción popular.

Esta gratuidad no implica el reconocimiento ex lege de la asistencia jurídica gratuita, para la cual sería necesario cumplir los requisitos exigidos por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Respecto a la imposición de las costas procesales, la LJC-A, no establece en su artículo 139 ninguna especialidad al respecto, sin a regular como han de atenderse los gastos procesales que deriven del ejercicio de la acción. Al igual que tampoco lo hacen la mayoría de las leyes sectoriales, como es el caso del urbanismo.

Dentro de las leyes que sí que recogen expresamente la cuestión referida a las costas procesales, encontramos el artículo 68. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: *“De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido”*.

También lo hace la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su artículo 109.2: *“La Administración, comprobada la existencia de la infracción y siempre que el hecho denunciado no sea materia de un expediente sancionador ya finalizado o en trámite, abonará a los particulares denunciadores los gastos justificados en que hubieran incurrido”*

Se refiere a la vía administrativa y no a la contencioso administrativa, tal como entienden los profesores Sala Sánchez, Xiol Ríos o Fernández Montalvo¹⁷, y que además no solo se refiere

¹⁷ SALA SÁNCHEZ, P., XIOL RÍOS, J. A., y FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Práctica procesal contencioso-administrativa*, tomo II, p. 319. ED Bosch 1999.

a las costas procesales en sentido estricto, sino que se puede llegar a referir a otros gastos como los derivados para la necesaria información administrativa para preparar la acción.

Respecto de su posible aplicación analógica en vía contencioso administrativa, el Tribunal Supremo, en STS 2864/1997 (ECLI: ES:TS:1997:2864), resolvió al respecto, en un caso donde en primera instancia si se había reconocido, de la siguiente forma:

“Aunque no esté previsto expresamente en materia de urbanismo, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva lleva a interpretar el art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional de modo que lleve a resultados similares a los previstos en el art 109.2 de la Ley de Costas, Ley 22/1988, de 28 julio, esto es, el abono a quien ha ejercitado una acción pública, a través de la cual se ha comprobado la existencia de una vulneración de la legalidad, frente a la pasividad de la Administración, de los gastos desembolsados para tal finalidad, lo que se traduce, en el proceso, en el resarcimiento de las costas procesales, el cual habrá de ir a cargo de la Administración demandada, no de la empresa codemandada, en la cual no concurren las circunstancias ordinarias de mala fe o temeridad procesal que, con carácter general, establece el ya señalado art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional”

El Tribunal rechazó dar una interpretación analógica de la devolución de las costas procesales contemplada en la acción pública de la Ley de Costas a la acción pública urbanística (FJ 3º):

“procede la confirmación de la Sentencia excepto en su pronunciamiento respecto a costas formulada (...), por no ajustarse a los estrictos criterios del artículo 131 de la Ley Jurisdiccional”.

En conclusión, las costas procesales se imponen o no en función de la regulación ordinaria (la del 139 de la LJC-A), sin que quepa la interpretación analógica en vía contencioso administrativa.

10. UN SUPUESTO DE ACCIÓN PÚBLICA: EL CONFLICTO DEL BARRIO DE CABANAYAL - CANYAMELAR¹⁸

En el presente apartado, analizaremos un caso práctico de acción pública urbanística. El conflicto del barrio del Cabanyal- Canyamelar, en la ciudad de Valencia. Una cuestión suscitada dado el por proyecto del Ayuntamiento de Valencia, por el cual se pretendía la demolición de un conjunto de viviendas (incluso, alguna que como veremos, que fue declarada en su momento como Bien de Interés Cultural), para prolongar uno de los principales ejes de la ciudad valenciana (la avenida de Vicente Blasco Ibáñez), hasta el mar.

Una idea que como veremos la tenía ya el propio Blasco Ibáñez a principios del siglo pasado, pero que en el momento actual está condenada a no prosperar.

En este apartado analizamos tanto su evolución histórica, así como el conjunto de acontecimientos de relevancia jurídica y social, que han hecho que este ambicioso proyecto no haya sido llevado a término. Gracias, entre otras cosas, al uso por parte de las asociaciones vecinales de la Acción Pública Urbanística.

10.1. LOS ORIGENES DE LA IDEA DE UNIR VALENCIA AL MAR

La voluntad de unir la ciudad de Valencia al mar, surgió en el siglo XIX, cuando el Cabañal era aún municipio independiente, con su trama ya constituida. De ello Vicente Blasco Ibáñez, hablaba en el año 1901, en su revista El Pueblo.

“Es conveniente llevar a cabo el proyecto del boulevard desde el antiguo jardín del Real a los poblados marítimos. Valencia tendrá un nuevo paseo, una verdadera calle moderna, semejante a la Avenida del Parque de Bolonia en París, o la Castellana de Madrid, y la parte más extrema del Cabañal se uniría a la ciudad por un camino más corto”.

Solo tras la guerra civil española, surgieron las primeras propuestas que conllevarían la destrucción de parte de la trama urbana del barrio, mediante la prolongación de la Avenida Vicente Blasco Ibáñez.

¹⁸ Para una documentación más precisa de este apartado se realizaron los pasados 11 y 12 de marzo de 2019 entrevistas con el Grupo Municipal Popular del Ayuntamiento de Valencia, y con la asociación vecinal “Si Volem”.

En el año 1988, con el Partido Socialista del País Valenciano (PSPV-PSOE) en la alcaldía, elabora un nuevo Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) para la ciudad de Valencia, en el cual no se hace mención a la prolongación, pero si se considera un problema por el arquitecto Alejandro Escribano al elaborar la Memoria justificativa del plan.

En el caso del Paseo al Mar nos encontramos con un dilema urbanísticamente muy difícil: anteponer o no los intereses generales de la ciudad para finalizar un proyecto de alcance histórico a los intereses locales de un barrio concreto, con una arquitectura popular del XIX, en muchos casos coetánea el proyecto inicial del propio paseo, con un valor histórico innegable pero que exige necesarias matizaciones. En definitiva, podría resumirse así el dilema: debemos optar entre mantener una traza urbana de casi un siglo de vigencia, el proyecto urbano de ilusión colectiva-de más larga vida de la ciudad, o la integridad de un barrio, en su mayor parte de la misma o menor antigüedad, con una fuerte personalidad.

10.2. EL PROYECTO ENTRE 1991 Y 2015. EL MANDATO DE RITA BARBERÁ.

Al llegar a la alcaldía en 1991 Rita Barberá Nolla del Partido Popular (PP), tras pactar con Unió Valenciana (UV), hace suyo el plan de hacer llegar la Avenida Blasco Ibáñez al Mar. Y con ello el Partido Socialista, que había sido en su tiempo favorable al plan, empieza a oponerse al mismo, y al tiempo surge la plataforma vecinal, también contraria “Salvem el Cabanyal” (Salvemos el Cabañal en valenciano), de la que luego hablaremos.

En el año 1993, el Consell (Gobierno Valenciano), con Joan Lerma Blasco como presidente de la Generalitat Valenciana, elaboró el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se declara Bien de Interés Cultural el conjunto histórico de Valencia. En él se declaraba Bien de Interés Cultural ciertas áreas del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, entre las que se encontraba el barrio del Cabañal.

En el segundo de los seis mandatos de Rita Barberá, se aprueba un nuevo Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar (PEPRI), el cual ofrecía 3 alternativas.

Alternativa nº 1: Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez con directriz recta y mantenimiento de la anchura del tramo actual (el del resto de la avenida), de 100 metros.

Alternativa nº 2: Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez con directriz ligeramente quebrada hacia el norte, para una mejor adaptación a la trama del Cabanyal, reduciendo la anchura a 48 metros.

Alternativa nº 3: No prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez (...).

Tras el plazo de exposición pública, se acuerda en pleno ordinario del Ayuntamiento del mes de julio de 1998, el encargar la redacción definitiva de la segunda alternativa.

El proyecto se estableció de la forma que podemos observar en el Plano primero del anexo segundo del presente trabajo.

Este plan preveía la destrucción de 1651 viviendas en 450 inmuebles, 100 de ellos son bienes catalogados por el Plan General de Ordenación Urbana vigente y pertenecientes a la declaración de Bien de Interés Cultural antes citada. Además, preveía la destrucción de dos edificios simbólicos como la Casa dels Bous y la Lonja de Pescadores (Disponemos de su imagen en las fotografías de los mismos en el anexo segundo del presente trabajo).

10.2.1. El movimiento ciudadano contrario al proyecto. Salvem el Cabanyal y su acción judicial.

Entre febrero y noviembre de 1998, surge el colectivo “Salvem el Cabanyal”, como una “plataforma cívica que se opone y denuncia la ilegalidad que supondría llevar a cabo la prolongación de la avenida”.

En sus primeros años, se hicieron caceroladas, manifestaciones, charlas informativas, se pegan pasquines y carteles en las calles, se celebran cenas, en la calle... Todo ello con el fin de sensibilizar e informar a los vecinos. Además, se llevaron a cabo mesas redondas con técnicos en urbanismo, arquitectos, economistas, sociólogos, para debatir y comprender mejor el asunto. Incluso llegaron a realizar una huelga de hambre de 22 días para pedir reunirse con el ayuntamiento.

Esta asociación, en septiembre de 1999 solicitó al Ministerio de Cultura la adopción de las medidas conducentes a evitar el expolio que supondría en él la ejecución del PEPRI, recordando que había sido declarado este barrio Bien de Interés Cultural, con categoría de conjunto histórico.

En enero del año 2001, el Subdirector General de Protección del Patrimonio Histórico de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, comunicó a Salvem el Cabañal que el

PEPRI había sido aprobado por el Ayuntamiento, en base a la autonomía y competencia exclusiva de las administración es autonómica y local de Valencia, sin que exista tutela superior del Estado.

Se recurrió el PEPRI por el Instituto de Defensa de Intereses Patrimoniales, Culturales y Artísticos del Cabanyal-Canyamelar (IDIPCACC) por medio de un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid (recurso nº 799/2001).

En septiembre del año 2004 se dictó Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 18384/2004 (ECLI: ES:TSJM:2004:18384), por la que estimaba el recurso, al ser la protección contra el expolio del Patrimonio Histórico Español competencia del Estado (artículo 149.1 CE) , retrotrayendo el procedimiento al momento anterior a la emisión del acto recurrido para que por la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de la Administración General del Estado, tras oír a la Comunidad Valenciana, se dicte resolución motivada sobre el fondo.

Esta sentencia se recurrió en casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (recurso nº 257/2001), y en mayo de 2.009 dictó Sentencia por la que declaró no haber lugar al recurso, y confirmó la obligación del Ministerio de Cultura de dictar resolución motivada resolviendo sobre el fondo de las cuestiones planteadas en dicho procedimiento.

Pero tanto el Ayuntamiento de Valencia, como la Generalitat Valenciana, y el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana consideraban que no existía este expolio ya que:

- La legalidad del PEPRI se halla avalada por la Sentencias del Tribunal Supremo de 12 y 13 de marzo y de 16 de diciembre de 2008, que tienen carácter firme y contenido de cosa juzgada

-El PEPRI contribuye a la mejor conservación general del conjunto desde el punto de vista urbanístico y desde el de sus consecuencias sociales y económicas.

-El PEPRI no altera la estructura urbana del conjunto histórico, ya que considera el proyecto de la conexión de Valencia con el mar como parte integrante de la misma.

-La solución de planeamiento adoptada por el Ayuntamiento es respetuosa con la estructura urbana del conjunto histórico (...).

10.2.2. *La Orden del Ministerio de Cultura y su impugnación por la Generalitat Valenciana.*

Tras esta sentencia del año 2009, el Ministerio de Cultura inicia los trámites para la ejecución de esta sentencia, y terminan los mismos dictando la ministra de Cultura, Ángeles González-Sinde Reig, la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre, por la que se resuelve el procedimiento por expoliación del conjunto histórico del Cabanyal, en la cual se resolvió de la siguiente forma:

- 1. Declarar que el Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar determina la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal.*
- 2. Declarar la obligación del Ayuntamiento de Valencia de proceder a la suspensión inmediata de la ejecución de dicho Plan Especial, en tanto se lleve a cabo una adaptación del mismo que garantice la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como conjunto histórico, (...)*
- 3. Requerir a la Generalidad Valenciana para que suspenda inmediatamente todas las actuaciones administrativas relacionadas con el PEPRI, (...), y adopte las medidas oportunas para asegurar que el Ayuntamiento de Valencia cumple la obligación de suspender la ejecución del mismo, advirtiéndose que, de no atenderse el presente requerimiento (...) este Ministerio podrá ejecutar de forma subsidiaria las medidas oportunas para garantizar la protección del interés público en juego, y ello sin perjuicio de las responsabilidades que dicho incumplimiento pudiera conllevar.*

Es decir, suspendía el plan hasta que se adaptara y garantizase la protección de los valores histórico-artísticos que hicieron que se calificara el barrio como conjunto histórico.

Esta orden fue recurrida por el Consell del entonces presidente autonómico Francisco Enrique Camps Ortiz, del Partido Popular de la Comunitat Valenciana (PPCV), alegando:

- 1.- Exceso de la Orden Ministerial respecto del contenido de la Sentencia que dice ejecutar (...)
- 2.- Conformidad del PEPRI con el ordenamiento jurídico, avalada por resoluciones de los Tribunales. (...)
- 3.- Cosa juzgada material. (...)
- 4.- Imposibilidad de revisión del planeamiento, confirmada su legalidad por los órganos judiciales. (...)
- 5.- Desviación de poder en la que incurre la Orden de la Ministra que ahora se impugna. (...)
- 6.- Causas de nulidad de pleno derecho.

Pero este recurso acabo siendo desestimado por el tribunal por Sentencia de la Audiencia Nacional 2944/2012 (ECLI: ES:AN:2012:2944), la cual considero ajustada a derecho la Orden de la ministra de Cultura.

10.2.3. *El movimiento vecinal favorable al proyecto. Si Volem. Y los últimos intentos de mantener el PETRI.*

En el año 2010, surge una pequeña asociación vecinal, (la cual en ningún momento consigue tener ni los medios personales, económicos, jurídicos o técnicos de los que dispone Salvem), llamada Si Volem (Si Queremos en Valenciano). Esta asociación era favorable al PETRI, dada la situación generada en el barrio tras los años en que el plan no se ejecutó, pues en la zona en la que teóricamente ha de transcurrir la Avenida Vicente Blasco Ibáñez ha surgido un núcleo de marginalidad, de peligrosidad y de incivismo conocido popularmente como la “Zona Cero”.

Este colectivo expone que ahora sí que se encuentra dividido el barrio, pues este modesto barrio marítimo, tiene en medio una zona, (la cual es la que iba a ser demolida), en donde junto a los solares abandonados, existen viviendas las cuales no podían obtener licencias de obra, y otras en las que los vecinos si saben que van a demoler su vivienda no van a asumir la molestia de reparar.

Es importante destacar que el estado de penosidad en que se encuentra la llamada zona cero, ha hecho que se hayan cerrado fallas y trasladado los casales falleros, e incluso ha hecho cambiar el tradicional itinerario de las procesiones de Semana Santa, muy queridas en este barrio marítimo y de gran valor cultural.

Este modesto colectivo consiguió reunir más de 21.000 firmas a favor del proyecto, y en la actualidad sigue afirmando que la solución al problema pasa por la demolición de la Zona Cero y la prolongación de la Avenida al mar.

Un año antes de terminar su sexta (y última) legislatura, en 2014, Rita Barberá presentó, un procedimiento de adaptación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) para el barrio del Cabanyal, a la Orden Ministerial del año 2009.

"La propia orden ministerial decía que hay que adaptarse, y eso es lo que hemos hecho".

Alfonso Grau. Vicecalde de Valencia en 2014.

Con esta adaptación se mantiene el ancho de 48 metros, pero respeta más las alineaciones de la trama urbana; reduce las alturas de los nuevos edificios previstos de cinco a tres y respeta el edificio de la Lonja del pescado.

10.3. EL FIN DE LA IDEA. EL GOBIERNO DE LA NAU.

En las elecciones del 25 de mayo de 2015, Rita Barberá pierde la mayoría y la alcaldía tras 24 años, y accede al poder Joan Ribó i Canut, de la Coalició Compromís (COMPROMIS), al pactar sus nueve concejales, con los cinco socialistas y los tres de la formación afín a Podemos, Valencia en Comú. El llamado Gobierno de la Nau.

"Desde el primer momento nos pusimos en marcha para revertir esta situación. El Ayuntamiento está trabajando intensamente: empezamos con la derogación del plan del PP para destruir el barrio, nos hemos puesto manos a la obra con la reurbanización de calles para mejorar su calidad de vida, y hemos puesto en marcha el plan de vivienda social municipal, después de años de inexistencia".

Joan Ribó y Canut. Actual Alcalde de Valencia¹⁹

En julio del año 2015, es decir, poco después de un mes de iniciar el mandato, la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Valencia aprobó, en sesión ordinaria, una moción impulsada por el nuevo Gobierno local para desistir del procedimiento de adaptación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Cabanyal-Canyamelar a la orden del Ministerio de Cultura antes mencionado, con el apoyo del tripartito y de Ciudadanos y con la oposición de los concejales populares. Además se aprobó el establecimiento de "normas urbanísticas transitorias" elaboradas por el gobierno local para "garantizar" el mismo "grado de protección" que daba el PEPRI esos espacios²⁰.

¹⁹ LAS PROVINCIAS. "Joan Ribó pide a Juan Carlos Moragues que ejerza su responsabilidad en el barrio del Cabanyal" [En línea], Fecha de consulta 13 de marzo de 2019, [disponible en internet]:

<https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/joan-ribo-pide-20170607214248-nt.html>

²⁰ VALENCIA PLAZA. "Valencia deroga el Pepri del Cabanyal y aprueba normas transitorias" [En línea], Fecha de consulta 13 de marzo de 2019, [disponible en internet]: <http://epoca1.valenciaplaza.com/ver/161964/valencia-deroga-pepri-cabanyal-aprueba-normas-transitorias.html>.

Por el Acuerdo de 8 de julio de 2016, del Consell, se suspende el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar y se aprueban las Normas Urbanísticas Transitorias de Urgencia para dicho ámbito del municipio de Valencia.

Esta voluntad de abandonar la idea de prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez, y la voluntad activa del consistorio de “Rehabilitar y de Revitalizar” se tradujo en el año 2017 en un incremento del precio de la vivienda de las propiedades municipales que están en manos de la Sociedad pública Plan Cabanyal-Canyamelar, que se traduce en una revalorización de los inmuebles que ha alcanzado el 51,20% en relación con el deterioro aprobado y en un 12,8% con respecto al precio inicial. En la zona se halla un gran impulso inversor²¹.

En febrero de 2019, se aprobó el Plan Especial de Protección del Cabanyal-Canyamelar (PEC), que sustituye al derogado PREPI del año 2001, el cual desecha por completo la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez. Y persigue la “Regeneración urbanística” y la “Mejora cualificada” del ámbito espacial del Barrio, teniendo como finalidad básica la “optimización social y urbanística del uso y disfrute del mismo por la totalidad de sus vecinos y por el resto de ciudadanos valencianos y de visitantes externos”²².

El proyecto aparece tal y como lo vemos en el anexo segundo, en el plano segundo.

En junio del año 2019, dos semanas después de las elecciones municipales de la Ciudad de Valencia, la asociación Salvem el Cabañal comunicó su disolución.

²¹ EL MUNDO. “Vuelco en El Cabanyal: los edificios valen un 10% más”. [En línea], Fecha de consulta 13 de marzo de 2019, [disponible en internet]: <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2018/04/12/5ace6b7146163f4e148b4627.html>

²² EL PAÍS. “Una avenida fuera de tiempo para El Cabanyal”. [En línea], Fecha de consulta 13 de marzo de 2019, [disponible en internet]: https://elpais.com/ccaa/2014/06/28/valencia/1403982321_289243.html?rel=mas

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos analizado este mecanismo de control a la administración que es la Acción Pública. Nos hemos centrado en la Acción Pública Urbanística.

La acción pública está vinculada con el derecho a la tutela judicial efectiva. Ahora bien, para la protección en amparo se requiere que la defensa de la legalidad esté respaldada por un interés legítimo y personal. Fuera de este supuesto solo se podrá acudir en amparo contra aquellas resoluciones judiciales que sean arbitrarias o manifiestamente injustas.

En cuanto a la distribución competencial para la regulación de la acción pública, corresponde al Estado por razón de la competencia exclusiva en legislación procesal (149.1.6° CE). Pero las Comunidades Autónomas disponen de competencia para “*necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”, que les permite crear una acción pública en el ámbito administrativo, pero no en el jurisdiccional.

En lo que atañe al carácter público de la acción, basta únicamente alegar la defensa de la legalidad, siempre y cuando se respeten los límites jurisprudenciales de la buena fe y la proscripción del abuso de derecho. Las acciones que limitan el ámbito subjetivo, como es el caso de la llamada acción popular en la legislación medioambiental, no pueden calificarse como acción pública.

Respecto a la imposición de las costas procesales, la LJC-A no establece ninguna especialidad al respecto. Es decir, a diferencia de las previsiones de la acción pública en la legislación de Costas, las costas procesales en materia de urbanismo carecen de regulación específica.

En la práctica la Acción Pública ha tenido un uso masivo y eficaz. Un buen ejemplo de ello es el polémico asunto de la prolongación de la Avenida Vicente Blasco Ibáñez en el barrio del Cabañal-Cañamelar en Valencia.

BIBLIOGRAFIA

⇒ LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS

CANDELA TALAVERO, JOSÉ ENRIQUE. Funcionario de la Administración local. “Mecanismos de control de la legalidad urbanística” *Cuadernos de Derecho Local*, nº33º, 2013, pp 11-29;

COSCULLUELA MONTANER, LUIS. Profesor Adjunto de la Universidad de Barcelona. “Acción Pública en Materia Urbanística”. *Revista de Administración Pública*, nº71, 1973, pp 9-58;

FERNÁNDEZ CARBALLAL, ALMUDENA. “El ejercicio abusivo de la acción pública y control judicial. El principio de contradicción en ejecución de sentencia y la función punitiva del juez” *Anuario Iberoamericano de Justicia Administrativa*, nº1, 2018.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, DIEGO. Abogado y profesor. “La acción pública en urbanismo en la jurisprudencia” *La ley digital (LA LEY 5977/2017)*.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. Y GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 2000. pp 915 y siguientes.

GRANADOS RODRÍGUEZ, JUAN FERNANDO. Funcionario y profesor. “La revisión de actos nulos mediante el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo: una herramienta más para combatir las ilegalidades urbanísticas” *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 228, 2006, pp 47-60.

MARTÍN REBOLLO, LUÍS Y BUSTILLO BOLADO, ROBERTO (Directores) *Fundamentos de Derecho Urbanístico (tomo II)* Pamplona: Aranzadi, 2009, pp 1266-1280.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Derecho público de las Comunidades Autónomas (tomo I)*. Madrid: Civitas, 1982, pp 409- 413.

REGO BLANCO, MARÍA DOLORES. *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Instituto Andaluz de Administración Pública. 2004.

RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME. Catedrático de Derecho Administrativo. “Las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa en España” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº28,2006, pp127-152.

TAJADURA TEJADA, JAVIER. “La Redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad” *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº78, 2006, pág. 180.

TESO GAMELLA, MARIA PILAR. Magistrada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales” *Cuadernos de Derecho Público*, nº36, 2009, pp 71-89.

IBERLEY, “*La interposición del recurso Contencioso-Administrativo*”
<https://www.iberley.es/temas/interposicion-recurso-contencioso-administrativo-61848>.
En línea], [disponible en internet]: <https://www.iberley.es/temas/interposicion-recurso-contencioso-administrativo-61848>

⇒ JURISPRUENCIA.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC. STC 154/1997, de 29 de septiembre (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1997).
(ECLI:ES:TC:1997:154), [En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3419>

TC. STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997).
(ECLI:ES:TC:1997:61). [En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3326>

TC. STC 164/2001, de 11 de julio (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001).
(ECLI:ES:TC:2001:164). [En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4460>

TC. STC 14/2007, de 18 de enero. (BOE núm. 40, de 15 de febrero de 2007).
(ECLI:ES:TC:2007:14). [En línea], [disponible en internet]:
http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5981#complete_resolucion&fundamentos

TC. STC 147/1991, de 4 de julio. (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991)
(ECLI:ES:TC:1991:147). [En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1786>

TC. STC 118/1996, de 27 de junio. (BOE núm. 182, de 29 de julio de 1996).
(ECLI:ES:TC:1996:118). [En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3170>

TC. STC 26/1983, de 13 de abril. (BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1983).
(ECLI:ES:TC:1983:26). [En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/154>

TC STC 311/2006, de 23 de octubre. (BOE núm. 284, de 28 de noviembre de
2006). ECLI:ES:TC:2006:311. [En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5913>

TC STC 154/1997, de 29 de septiembre. (BOE núm. 260, de 30 de Octubre de
1997). ECLI:ES:TC:1997:154.[En línea], [disponible en internet]:
http://hj.tribunalconstitucional.es/el-GR/Resolucion/Show/3419#complete_resolucion&votos

TC. STC 97/2018, de 19 de septiembre. (BOE núm. 247, de 12 de octubre de
2018). ECLI:ES:TC:2018:97.[En línea], [disponible en internet]:
[http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25739#complete_resolucion
&fundamentos](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25739#complete_resolucion&fundamentos)

TC. STC 80/2018, de 5 de julio. (BOE núm. 189, de 06 de agosto de 2018),
ECLI:ES:TC:2018:80 .[En línea], [disponible en internet]:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25703>

TC STC 102/1995, de 26 de junio. (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995).
ECLI:ES:TC:1995:102.[En línea], [disponible en internet]:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2956>

TRIBUNAL SUPREMO

TS. ATS 84/2017 (ECLI: ES:TS:2017:84). [En línea], [disponible en internet]: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=7915787&statsQueryId=104825921&calledfrom=searchresults&links=%224091%2F2015%22&optimize=20170124&publicinterface=true>

TS. STS 348/2001. (ECLI:ES:TS:2001:348), [En línea], [disponible en internet]: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=3047332&statsQueryId=105324341&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20031030&publicinterface=true>

TS. STS 4185/2008.(ECLI:ES:TS:2008:4185). [En línea], [disponible en internet]: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=46144&statsQueryId=105324362&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20080807&publicinterface=true>

TS. STS 246/2002. (ECLI:ES:TS:2002:246), [En línea], [disponible en internet]: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=2950988&statsQueryId=105324384&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20031203&publicinterface=true>

TS. STS 2001/2016 (ECLI: ES:TS:2016:2001). [En línea], [disponible en internet]: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=7672731&statsQueryId=105324612&calledfrom=searchresults&links=%2213%2F2015%22&optimize=20160517&publicinterface=true>

TS, STS 2864/1997 (ECLI: ES:TS:1997:2864). [En línea], [disponible en internet]: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=3154570&statsQueryId=106236412&calledfrom=searchresults&links=urbanismo%20Y%20costas%20procesales&optimize=20030912&publicinterface=true>

TS STS 2938/1999 (ECLI: ES:TS:1999:2938) [En línea], [disponible en internet]: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=3165478&statsQueryId=109903861&calledfrom=searchresults&links=%222516%2F1993%22&optimize=20030906&publicinterface=true>

TS STS 4183/2007 (ECLI: ES:TS:2007:4183) [En línea], [disponible en internet]:
<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=435805&statsQueryId=120098254&calledfrom=searchresults&links=%28001%2F2003%22&optimize=20070712&publicinterface=true>

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

TSJPV STSJ PV 2793/2002 - ECLI: ES:TSJPV:2002:2793 [En línea], [disponible en internet]:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=AN&reference=2816940&statsQueryId=110093042&calledfrom=searchresults&links=304%20ley%20del%20suelo%20Y%20interesado%20legal&optimize=20040124&publicinterface=true>

AUDIENCIA NACIONAL

AN SAN 2944/2012 (ECLI: ES:AN:2012:2944). [En línea], , [disponible en internet]:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=AN&reference=6437887&links=accion%20publica%20urbanistica%20Y%20Cabanyal-Canyamelar%2C&optimize=20120713&publicinterface=true>

ANEXO 1: PROPOSICIÓN DE REFORMA DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 62 DEL TRLSRH.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Día 15 de octubre de 2018. XII Legislatura.

Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

(...)

Segundo. También procede del ámbito de la legislación ambiental, en concreto 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, y de las más amplias garantías de participación y reacción ciudadana demandadas por la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, del Parlamento Europeo y del Consejo, la reforma que se opera sobre la acción pública en materia de urbanismo.

El TRLSRU aún sigue reproduciendo de manera casi idéntica a cómo lo hiciera, hace ya más de 60 años, la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, esta institución que trata de garantizar la defensa del interés público del urbanismo. Sin embargo, dicha regulación, ya desconectada de la realidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística actuales, de su complejidad procedimental y sustancial y, en muchos casos, de una verdadera defensa de los intereses públicos, debe revisarse para evitar las consecuencias negativas a las que ha dado lugar su utilización torticera con fines puramente lucrativos. La restricción de la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo ofrece garantías más adecuadas y permite equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y los privados. Se tienen en cuenta, además, una serie de criterios asentados por la jurisprudencia, como los que impiden que se ejerza en fraude de ley, con abuso de derecho, o al margen del principio de la buena fe. El colofón de esta nueva regulación consiste, al igual que ocurre en el ámbito de la disciplina ambiental, en la prohibición de todo

beneficio económico, vinculado en este caso a la imposibilidad de obtenerlo utilizando el recurso contencioso-administrativo contra los instrumentos de ordenación, con la finalidad de utilizar la vía del desistimiento a cambio de contraprestaciones económicas, bien de las propias Administraciones competentes, bien de otros particulares. Esta regla ya ha sido incluida en el ámbito territorial de la Unión europea, en la legislación de otros Estados miembros. Particularmente y de manera especial, en el Código francés de Urbanismo.

TÍTULO I

Modificaciones en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre

(...)

Artículo 6.

El artículo 62 queda redactado como sigue:

«Artículo 62. Acción pública.

1. Los actos e inactividad de 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 siguientes:

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

2. El ejercicio de la acción pública versará únicamente sobre los aspectos materiales de la normativa objeto de la acción, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el artículo 247 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho. El posible desistimiento de la acción, una vez interpuesto el

correspondiente recurso en vía contencioso-administrativa, no podrá conllevar contrapartidas económicas.

3. El ejercicio de la acción pública para recurrir los actos emitidos por los órganos administrativos y autoridades, así como las omisiones de los mismos que supongan una contravención de las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que las contienen, y de los proyectos para su ejecución, se ajustará a lo dispuesto en su legislación reguladora.

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 las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»

PLANO SEGUNDO: EL PLAN ESPECIAL DEL CABAÑAL (PEC) DEL 2019.

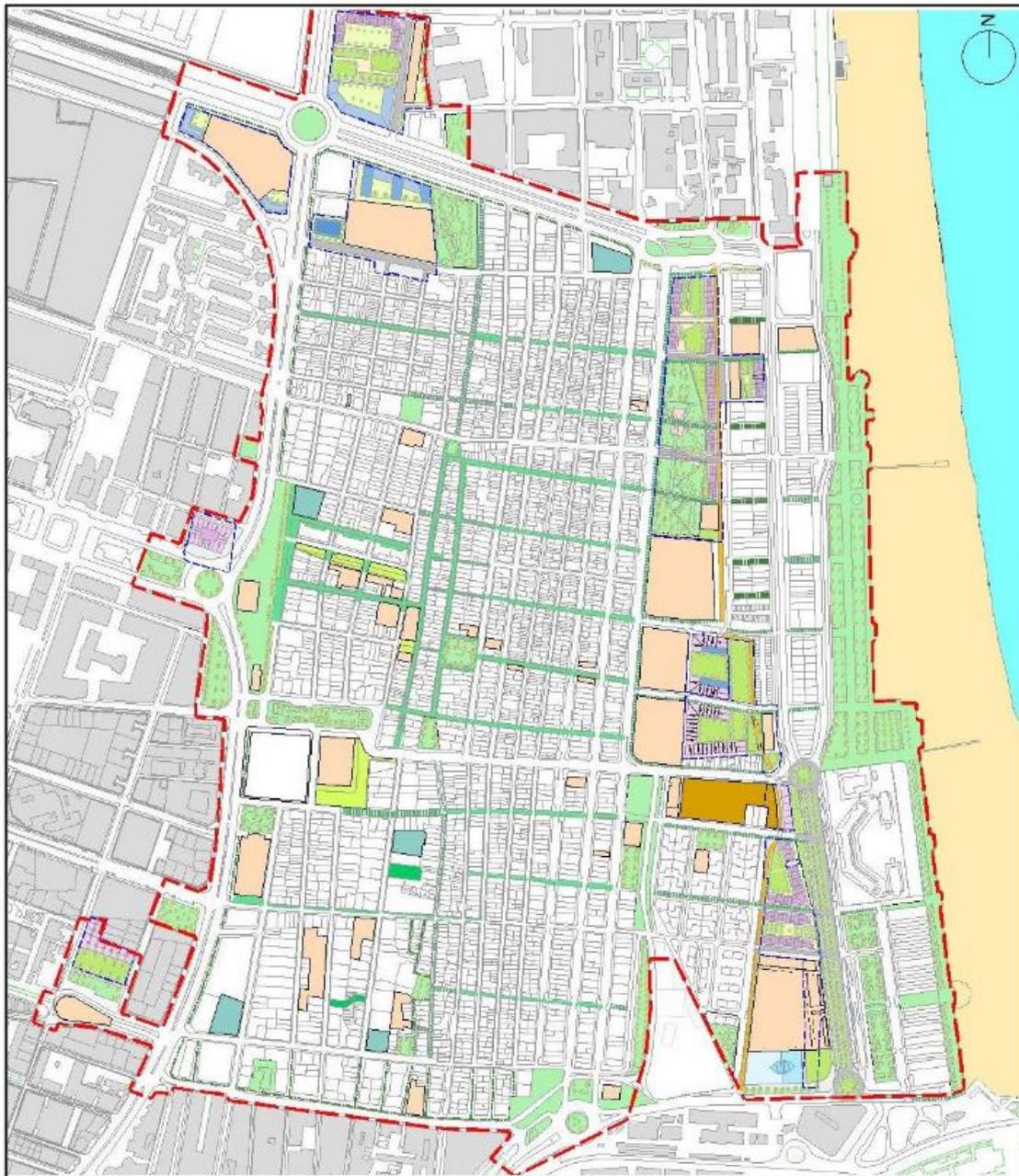


IMAGEN PRIMERA: LA LONJA DE LOS PESCADORES (EN LA LLAMADA ZONA CERO DEL PROYECTO).



IMAGEN SEGUNDA: LA CASA DELS BOUS (EN LA LLAMADA ZONA CERO DEL PROYECTO).

