

Grau en Dret
Treball de fi de Grau (21067/22747)
Curs acadèmic 2020-2021

L'ACCIÓ PÚBLICA EN MATÈRIA D'URBANISME. L'ABÚS DE DRET.

Marina Villar Masip
204644

Tutor del treball:
Josep Ramon Barberà Gomis



DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, *Marina Villar Masip*, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Signatura

Marina Villar Masip
Barcelona, 28 de maig de 2021

RESUM

L'objectiu d'aquest treball és identificar i determinar en quins casos és més freqüent que es produeixi l'abús de dret en l'exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme. La proposta que es presenta pretén ser un viatge de lo general a lo particular i queda estructurada en quatre capítols. En el primer es presenta de manera amplia què és l'acció pública. En el segon es concreta com s'aplica l'acció pública en l'àmbit urbanístic. En el tercer, un cop estudiat el concepte d'acció pública, tant en general com en matèria d'Urbanisme, s'investiga entorn l'abús de dret i analitza la seva relació amb l'acció pública relativa a l'Urbanisme, mitjançant el tractament que se li dona en la jurisprudència. En el quart capítol es presenta una proposta *de lege ferenda* i s'ideen possibles plantejaments de solució a la problemàtica actual.

La part més remarcable del treball és l'estudi de casos, ubicats en un àmbit estatal i en algunes de les Comunitats Autònomes. L'estudi, en la seva globalitat, ha permès deduir com la falta de definició i precisió de la legislació que regula l'acció pública en la matèria d'Urbanisme facilita que es produeixi l'abús de dret i deixa oberta una escletxa per a què l'acció pública sigui utilitzada fraudulentament.

Paraules clau: Urbanisme, Dret administratiu, acció pública, abús de dret, bona fe, límits materials, legitimació.

CONTINGUTS

Introducció.....	1
Preliminar. Aclariment terminològic. Acció popular o acció pública?.....	3
1. L'acció Pública. La Institució Jurídica.....	4
1.1. Què és l'acció pública? Delimitació del concepte.	4
1.2. La supeditació de l'Administració a la llei.....	5
1.3. Fonament de l'acció pública en la Constitució Espanyola.....	6
1.4. Un dret de configuració legal. Concreció de l'acció pública en la jurisdicció contenciosa-administrativa.....	7
1.5. Supòsits en els quals s'ha establert l'acció pública dins de la jurisdicció contenciosa- administrativa.....	8
1.6. Repartiment competencial entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en referència a l'acció pública i l'Urbanisme.	9
1.6.1. La competència en legislació processal de l'art. 149.1.6° CE	9
1.6.2. El repartiment competencial en matèria d'Urbanisme.....	11
2. L'acció Pública en matèria d'Urbanisme.....	13
2.1. La necessitat d'un control específic en matèria d'Urbanisme.....	13
2.2. Contingut i ubicació legal.	14
2.3. El caràcter públic de l'acció. Relació amb els conceptes de legitimació específica i interès legítim.....	15
2.4. Els individus legitimats per a la seva interposició. L'únic requisit de la capacitat processal i la qualitat d'interessat en el procés.	16
2.5. Compatibilitat entre la legitimació pública i l'específica.....	20
2.6. L'objecte de recurs en l'exercici de l'acció pública.....	20
2.6.1. L'activitat administrativa impugnada i l'àmbit objectiu de l'acció.....	20
2.6.2. El <i>petitum</i> que es pot incorporar a l'acció pública.....	21
2.7. Les mesures cautelars.....	22

2.8.	Els límits de l'acció pública.	22
2.8.1.	Límits materials.	23
2.8.2.	Límits formals.	24
2.9.	Els terminis d'interposició.	24
2.10.	Les costes processals.	25
3.	L'ús abusiu de l'acció pública en Urbanisme.	27
3.1.	Què és l'abús de dret?	27
3.2.	L'abús de dret en l'acció pública en matèria d'Urbanisme.	28
3.2.1.	Estudi de casos a Catalunya que no constitueixen abús de dret.	28
3.3.	El tractament de la problemàtica per part de la jurisprudència des de l'estudi de casos de diferents Comunitats Autònomes.	31
4.	Propostes de <i>lege ferenda</i>	35
4.1.	Mesures de caràcter econòmic: la fiança.	35
4.2.	La imposició de costes a la part "vençuda".	35
4.3.	Proposta de Llei presentada pel Grup Parlamentari Popular.	36
5.	Conclusió	39
6.	Referències	41
6.1.	Bibliografia.	41
6.2.	Webgrafia.	41
7.	Agraïments	51

Introducció

En el decurs del temps, la societat ha adquirit una rellevància cada vegada més exigent en l'àmbit de la justícia i la legislació. És indubtable que la millora del seu nivell educatiu n'és un factor decisiu. Aquesta característica es veu reflectida en el fet que la població ja no rep les polítiques públiques passivament, sinó que és capaç d'entendre'n els impactes, de valorar-los en funció dels seus interessos, beneficis i preferències.

Davant d'aquesta situació, ha esdevingut necessari incorporar noves eines i metodologies per a facilitar la participació en matèries jurídiques que tenen una repercussió ampla en el col·lectiu social, com és el cas del Dret Administratiu i, dins d'aquest, es vol remarcar un apartat: l'Urbanisme. Aquesta temàtica última és l'elegida pel desenvolupament del present TFG.

Es vol tractar com l'Urbanisme s'entén com una funció pública en la qual hi caven formes de participació privades, específicament a través de l'acció popular. Partint d'aquest fet, caldrà preveure i ser conscients de les problemàtiques que es deriven d'aquesta possibilitat de participació ciutadana, essent un exemple clar, l'abús de dret. Conseqüentment a l'exposat, el propòsit principal que es vol estudiar i analitzar en endavant és la casuística de l'abús de dret en l'exercici de l'acció pública en matèria d'Urbanisme.

El primer objectiu del treball és presentar el context teòric i legal del concepte d'acció pública, amb la finalitat d'obtenir una visió general i completa de la institució jurídica que, a la vegada, permeti arribar a altres metes. Aquestes farien referència a identificar i determinar en quins casos és més freqüent que es produeixi l'abús de dret en el terreny urbanístic, així com un cop fixat, analitzar legislació i jurisprudència per tal de proposar possibles solucions a la problemàtica.

La recerca s'efectuarà des de la legislació estatal, la legislació autonòmica catalana i la jurisprudència. No es descuidarà la casuística que permet que l'acció pública en assumptes d'Urbanisme, pot ser exercida tant en via administrativa, com en via contenciosa-administrativa. És farà especial èmfasi en el procés contencios-administratiu, deducció que permetrà justificar els objectius establerts prèviament esmentats, relatius a l'abús de dret i que alhora serviran de tenor a seguir durant l'evolució del treball.

La proposta que es presenta pretén ser un viatge de lo general a lo particular i concret respecte al tema elegit. Queda estructurada en quatre capítols. En el primer es presenta de manera amplia què és l'acció pública. En el segon es concreta com s'aplica l'acció pública en l'àmbit urbanístic. En el tercer, un cop estudiat el concepte d'acció pública, tant en general com en matèria d'Urbanisme, s'investiga entorn l'abús de dret i analitza la seva relació amb l'acció pública relativa a l'Urbanisme, mitjançant el tractament que se li dona en la jurisprudència. En el quart capítol es presenta una proposta *de lege ferenda* i s'ideen possibles plantejaments de solució a la problemàtica actual.

Quan a metodologia pel desenvolupament de l'actual proposta, es basarà en mètodes d'estudi analítics i comparatius aplicats a un procés de treball de camps basat en l'estudi de casos, que permetrà donar resposta als objectius plantejats i poder extreure'n conclusions.

Tot seguit, s'exposen algunes circumstàncies importants per comprendre i valorar correctament les característiques del TFG que es presenta. Cal esmentar, en primer lloc, que ha estat escrit i realitzat des de la destinació del programa Erasmus, específicament, des de la ciutat universitària de Lund (Suècia), lloc d'estudis vigent actualment. Inicialment, quan es va presentar la proposta temàtica d'aquest Treball Final de Grau, a principis de setembre del present curs acadèmic 2020-21, es va plantejar pensant que l'estada a l'estranger perduraria únicament el primer semestre. Circumstàncies imprevisibles en aquells moments, han permès tenir l'excepcional sort, de poder allargar l'estància al curs complet.

D'aquest fet, i de la situació pandèmica viscuda mundialment arrel del Covid-19, en deriven certs condicionants que afecten la proposta formulada. El tema, seguint el títol "L'acció pública en matèria d'Urbanisme. L'abús de dret", resulta un àmbit de legislació i jurisprudència limitat, del qual efectuada la recerca des de fora del país, es veu totalment restringida quan a la consulta directa de documentació i informació de caràcter científic (no s'han pogut visitar biblioteques o bases de dades físiques), quedant limitada la investigació a procediments majoritàriament a través de les plataformes "on line".

La conscienciació d'aquesta realitat viscuda permet obtenir també una mirada crítica a la tasca realitzada, que es valorarà a les conclusions. Finalment, es vol deixar constància de l'esforç que ha suposat la tasca realitzada i també del rigor metodològic i científic amb què s'ha abordat qualsevol aspecte implícit o tractat.

Preliminar. Aclariment terminològic. Acció popular o acció pública?

Considerem necessari d'entrada, deixar clar les dues accepcions que es donen al terme "acció" en el recorregut d'aquest treball.

Si bé es pot observar que, en la majoria d'ocasions, la legislació fa referència a la qualificació d' "acció popular", en el context que es proposa indagar i segons queda palès en el títol de la proposta que es presenta, s'utilitza la qualificació d' "acció pública".

L'estudi d'ambdós sentits de la paraula impliquen l'observació de què poden existir matisos que les diferencien, però en l'àmbit del Dret Administratiu es poden considerar pràcticament com a sinònims¹. Es a dir, en l'àmbit del present estudi i en el recorregut per les pàgines que segueixen, "acció popular" i "acció pública" adquireixen un rang equivalent.

¹ Rego Blanco, M.D. (2004), *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Instituto Andaluz de Administración Pública, pàg. 25. Recuperat de https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/19/09/Texto_Completo_Accion_Popular.pdf

1. L'acció Pública. La Institució Jurídica.

1.1. Què és l'acció pública? Delimitació del concepte.

Abans d'aprofundir en la temàtica que es vol tractar, la primera tasca imprescindible que aquest treball vol considerar és definir i explicar la figura de l'acció pública en l'àmbit del Dret Administratiu.

De manera curta i concisa l'acció popular es pot definir com un dret, reconegut per la Llei, que s'atorga als ciutadans espanyols i estrangers per a què exerceixin la facultat de denúncia, davant de l'Administració o davant dels Jutjats i Tribunals, quan tinguin coneixement de la comissió d'una acció que sigui contrària a dret o que violi les normes i l'ordre públic².

La majoria de conceptes expressats en l'anterior definició seran analitzats amb més detall al llarg d'aquest treball. Ara ens endinsem en un estudi una mica més extens. Tal i com presenta REGO BLANCO³ en la seva obra titulada *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, la millor manera per explicar el contingut d'aquesta institució és descompondre l'expressió en els dos conceptes que la formen: (1) l'acció i (2) el seu caràcter públic.

En primer lloc, l'accepció jurídica de la paraula "acció" que ens interessa en aquest cas és la de caràcter processal tal i com es presenta en el *Diccionari de la llengua catalana de l'Institut d'Estudis Catalans*: "facultat d'exigir als òrgans judicials de l'Estat que dictin resolució sobre un conflicte o sobre una petició mitjançant procés" o "exercici d'un dret davant la justícia, i dret de demanar alguna cosa en un judici"⁴.

Per tant, l'acció pública és un mecanisme d'accés al procés contenciós-administratiu de caràcter excepcional, doncs tal i com s'ha contemplat en la prèvia definició i d'acord amb la *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)* i a la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)*, només es pot exercir

² Ayús y Rubio, M. (2018), "El derecho de acción del ciudadano: la acción popular y la acción pública en el ejercicio de defensa del patrimonio histórico artístico". E-rph, núm. 22, p. 69-96. Recuperat de <http://hdl.handle.net/10481/61280>

³ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 41 – 43.

⁴ «acció». *Diccionari de la llengua catalana de l'IEC*. Institut d'Estudis catalans (2007). Recuperat de <https://dlc.iec.cat/Results?DecEntradaText=acci%C3%B3&AllInfoMorf=False&OperEntrada=0&OperDef=0&OperEx=0&OperSubEntrada=0&OperAreaTematica=0&InfoMorfType=0&OperCatGram=False&AccentSen=False&CurrentPage=0&refineSearch=0&Actualitzacions=False>

en els supòsits expressament previstos per la llei, característica que es desenvoluparà més detalladament en l'apartat 1.4 d'aquest mateix capítol⁵. Tot i això, és necessari tenir en compte que no és una acció addicional o diferent a les ordinàries, sinó que quan s'exercita es fa efectiva a través dels recursos administratius o contenciosos-administratius que corresponguin, d'acord amb les condicions d'impugnació normals que siguin característiques de l'actuació administrativa en qüestió⁶.

Tanmateix, la principal o més significativa peculiaritat d'aquest tipus d'acció és el seu caràcter públic, aspecte sobre el qual es profunditzarà en l'apartat 2.3. del Capítol 2⁷. Tot i això, de manera general, es pot breument avançar que la qualificació de l'acció com a "pública" es refereix al fet que s'atribueix el seu exercici al ciutadà amb l'objectiu de què es practiqui un control directe sobre algunes matèries que tenen una repercussió general en la societat. Per exemple, i entre d'altres supòsits, per evitar abusos urbanístics conseqüència dels diferents negocis privats que es desenvolupen dins d'aquest marc⁸.

1.2. La supeditació de l'Administració a la llei.

Abans de continuar amb la pròpia explicació del concepte d'acció pública, és necessari fer una breu menció de la supeditació de l'Administració a la llei, doncs és un aspecte bàsic que és imprescindible mencionar per a idees que seran explicades més endavant, concretament en el primer apartat del segon capítol d'aquest treball⁹.

Principalment, dos articles de la Constitució Espanyola (CE) estableixen la supeditació de l'administració a la llei. Per una part, a l'art. 103.1 CE s'estableix com a principi essencial en un Estat Social i Democràtic de Dret la supeditació de tot el poder públic a la norma pública. Així s'expressa a l'art. 103.1 CE:

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.

⁵ Vid., pàg. 7.

⁶ Rego Blanco, M.D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Op.cit., pàg. 41.

⁷ Vid., pàg. 15.

⁸ Blázquez Calero, P. (2020), *La acción pública en el Derecho Administrativo* (Treball fi de Màster). CUNEF, pàg. 6 -7. Recuperat de https://biblioteca.cunef.edu/files/documentos/TFM_MUAPA_2020-2.pdf

⁹ Vid., pàg. 13.

Per altra banda, a l'art. 106.1 CE s'assegura aquesta plena submissió "a la ley y al Derecho" a través del control jurisdiccional, sent la fiscalització del poder administratiu un dels pilars fonamentals de l'Estat de Dret. L'art. 106.1 CE segueix de la següent manera:

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".

Dit això, es tanca el cercle a través del l'art. 117 CE, en el qual es subordinen també els tribunals a la llei.

1.3. Fonament de l'acció pública en la Constitució Espanyola.

Continuant amb l'explicació de la institució jurídica de l'acció pública, a l'art. 125 CE s'afirma que: "los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales".

D'aquesta manera es recull en la CE, juntament amb el reconeixement del Tribunal del Jurat i els Tribunals Consuetudinaris, l'acció popular. Nogensmenys, és normal que després de llegir aquest article aparegui el dubte de si la referència a l'acció pública és únicament en matèria penal o si també s'inclou l'acció pública en qualsevol altre ordre jurisdiccional, en especial, remarcable per aquest treball, en l'àmbit contenciós-administratiu.

Bàsicament, la doctrina senyala dos arguments com les dues principals justificacions utilitzades per defensar que l'acció pública és legítima en l'àmbit contenciós-administratiu¹⁰. El primer argument fa referència a l'ambigua redacció de l'art. 125 CE¹¹ i el segon fa referència a la intenció dels constituents de plasmar en el Text Fonamental un mecanisme

¹⁰ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 175 – 176.

¹¹ REGO BLANCO cita les següents obres: GUTIÉRREZ ALVIZ Y ARMARIO, F. y MORENO CATENA, V.: "Comentario al art. 125 CE. La participación popular en la Administración de Justicia", en ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978*. Vol. IX. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1987, p. 599; FAIRÉN GUILLÉN, V.: *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Judicial*. Ed. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1986, p. 52; o PÉREZ GIL, J.: *La acusación popular*, Ed. Comares, serie "Estudios de Derecho Procesal", Granada, 1998, p. 210 y 218.

processal de caràcter neutre pel què fa la legitimació, en defensa d'interessos comuns i la delimitació del qual es deixa en mans del legislador¹².

En aquesta direcció, la reserva constitucional de llei per al reconeixement de l'acció pública en l'àmbit contenciós-administratiu és un clar indicatiu per a defensar la seva legitimitat en aquesta branca de l'ordenament jurídic.

1.4. Un dret de configuració legal. Concreció de l'acció pública en la jurisdicció contenciosa-administrativa.

Com s'acaba d'indicar al final de l'apartat anterior, l'acció pública s'ha de preveure mitjançant una norma amb rang de llei i així ho va recordar el Tribunal Constitucional en la STC 154/1997, de 29 de setembre:

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.

A través d'aquesta explicació es recorda i s'entén com no estem davant d'un dret absolut o incondicionat, sinó que estem davant d'un dret de configuració legal i, conseqüentment, el legislador pot regular i condicionar l'exercici de l'acció pública depenent del supòsit en el qual s'estableixi¹³.

Seguint aquesta condició, la possibilitat del seu exercici s'ha recollit a l'art. 19.1 LOPJ: "los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley" i, concretament, en l'àmbit contenciós-administratiu a l'art. 19.1 h) LJCA: "Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: (...); h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos previstos por las leyes.

¹² REGO BLANCO cita la següent obra: Pérez Gil, J. *La acusación popular*. Ed. Comares, serie "Estudios de Derecho Procesal", Granada, 1998, p. 211.

¹³ Rebate Ribón, J. (2019), *La Acción Pública Urbanística* (Trabajo Fin del Grado en Derecho). Universidad de Valladolid, pàg. 17-18. Recuperat de http://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/36681/TFG-D_00778.pdf?sequence=1&isAllowed=y

És així com l'acció pública queda recollida, de forma general, dins de la jurisdicció contenciosa-administrativa.

1.5. Supòsits en els quals s'ha establert l'acció pública dins de la jurisdicció contenciosa-administrativa

Ara que ja s'ha presentat, de forma general, el context legal de l'acció pública i també s'ha situat la institució jurídica dins del marc contenciós-administratiu, és convenient llistar en quins supòsits dins de la jurisdicció contenciosa-administrativa s'ha establert la possibilitat d'exercir l'acció pública, per a tenir una visió de conjunt abans de començar l'anàlisi amb propietat de l'acció pública en Urbanisme i el conseqüent abús de dret.

- Acció pública en legitimació de gènere. Recollida a l'art. 12 de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*.
- Acció pública en el control de comptes públics. Establerta a l'art. 47 de la *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas*.
- Acció popular en defensa del patrimoni històric espanyol. Contemplada a l'art. 8.2 de la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*.
- Acció pública en assumptes mediambientals. Recollida a l'art. 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)*.
- Acció pública en parcs naturals. Contemplada a l'art. 39 de la *Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales*.
- Acció pública en matèria de costes. Establerta a l'art. 109 de la *Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas*.
- Acció pública urbanística. Recollida a l'art. 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*.

Com es pot veure, la possibilitat d'exercir l'acció popular dins de l'àmbit administratiu està considerada en varis supòsits. Tot i això, a partir d'ara, el treball es centrarà en l'acció pública en matèria d'Urbanisme, doncs és l'acció que ens interessa.

1.6. Repartiment competencial entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en referència a l'acció pública i l'Urbanisme.

Abans d'acabar el Capítol 1, és imprescindible mencionar dos aspectes fonamentals per a poder entendre quina és la relació que existeix entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en relació amb dues matèries que són bàsiques en aquest treball: l'acció pública i l'Urbanisme.

1.6.1. La competència en legislació processal de l'art. 149.1.6° CE

Les Comunitats Autònomes, en les seves lleis territorials, cada vegada de manera més freqüent, introdueixen i regulen l'acció popular. És d'aquesta realitat d'on deriven conflictes competencials, la base dels quals resideix en la interpretació que es faci de la part final de l'art. 149.1.6° CE¹⁴.

L'article senyalat estableix que l'Estat té competència exclusiva en legislació processal, però menciona com a excepció les “necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”. És a partir d'aquest punt que es pot entendre que si una Comunitat Autònoma té la competència substantiva per a legislar en un determinat àmbit material, també té la competència per a regular l'acció popular en el determinat sector.

Sobre la possibilitat de què les Comunitats Autònomes puguin incloure l'acció pública en la seva legislació, el Tribunal Constitucional ja s'ha pronunciat el respecte en diverses ocasions. N'és una bona mostra la STC 80/2018, de 5 de juliol, en la qual es va analitzar la inclusió de l'acció pública per part de la Comunitat Valenciana en la *Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*. La llei la incorporava de la següent manera a l'art. 6.1:

*Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y **jurisdiccionales**¹⁵ competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda.*

En aquesta sentència, el Tribunal Constitucional es va centrar en analitzar la constitucionalitat de l'incís “y jurisdiccionales” i, després d'un extens anàlisi jurídic, va arribar a la conclusió

¹⁴ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 185 - 194.

¹⁵La negreta no és original. Es vol centrar l'atenció en el remarcar.

que s'han de complir tres requisits per a considerar que es compleix l'excepció de l'art. 149.1.6° CE. El Tribunal Constitucional va expressar la seva opinió de la següent manera:

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.

En aquest cas valencià, al no complir-se cap dels tres requisits, es va declarar la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'incís “y jurisdiccional” de l'art. 6.1 de la *Ley 2/2017, de 3 de febrero*, per envair l'àmbit competencial reservat per a l'Estat en l'art. 149.1.6° CE.

Un segon cas es va ser analitzat pel Tribunal Constitucional en la STC 97/2018, de 19 de setembre, en la qual es considerava la *Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco*, la qual recollia també en l'art. 6.1 la possibilitat d'exercir l'acció pública:

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente¹⁶ 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, va declarar la inconstitucionalitat de l'incís “y antes los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente”, fent referència a la doctrina establerta en la sentència anteriorment analitzada. Tanmateix, l'Advocat de l'Estat va obligar al Tribunal Constitucional a anar més lluny en aquest cas, ja que va considerar necessari analitzar si el reconeixement de l'acció era possible en el procés administratiu.

L'Advocat de l'Estat va presentar la següent opinió:

Que alguien tenga atribuida legitimación para intervenir o recurrir en la vía administrativa no implica necesariamente que tenga legitimación para hacer lo propio

¹⁶ La negreta no és original. Es vol centrar l'atenció en el remarcar.

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.

Finalment, per aquest motiu, el Tribunal Constitucional va fallar que una llei autonòmica només pot habilitar l'exercici de l'acció pública dins la dimensió administrativa, però no dins de la via jurisdiccional si aquesta no és prèviament considerada expressament en la legislació estatal. És així com la legislació autonòmica catalana pot incloure l'acció pública en matèria d'Urbanisme i contemplar la possibilitat d'exercir-la directament en la via contenciosa-administrativa¹⁷.

1.6.2. El repartiment competencial en matèria d'Urbanisme

Pel que fa al repartiment competencial, la matèria d'Urbanisme ha sigut atribuïda exclusivament a les Comunitats Autònomes, tal i com es desprèn dels arts. 148.1.1 i 149.1 CE. Conseqüentment, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, a l'art. 149.5, estableix com a competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya: l'ordenació del territori, del paisatge del litoral i l'Urbanisme.

L'Estat ostenta únicament alguns títols que li permeten condicionar i influenciar la política urbanística, sense que això signifiqui, però, que es transformi en una matèria compartida¹⁸. BARNÉS VÁZQUEZ¹⁹ senyala com a exemple la STC 61/1997, de 20 de març, en la qual el més alt Tribunal va expressar aquesta idea amb les següent paraules:

¹⁷ Vid., pàg. 14.

¹⁸ Trayter Jiménez, J.M. (2020), *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Barcelona: Atelier, pàg. 42.

¹⁹ Barnés Vázquez, J. (2020), “El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de la incompetencia”, pàg. 62. Recuperat de http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/838/claves05_05_barnes.pdf?sequence=1

La competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las comunidades autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.

Per tant, l'Urbanisme és una matèria que queda en mans de les Comunitats Autònomes i és per aquesta raó que en el present estudi es considerarà tant la regulació estatal com la regulació catalana, quan es considera l'acció pública en matèria d'Urbanisme per a poder entendre el context en el qual es produeix l'abús de dret.

2. L'acció Pública en matèria d'Urbanisme.

2.1. La necessitat d'un control específic en matèria d'Urbanisme.

COSCULLUELA MONTANER²⁰ escrivia al 1973 la següent opinió sobre el context de l'Urbanisme i com aquest context justifica l'existència de l'acció pública en aquesta matèria:

La función urbanística es, quizá, uno de los sectores de la actividad administrativa más polemizados en la actualidad. No en vano la especulación del suelo y el negocio de la construcción son uno de los sectores económicos más dinámicos y controvertidos del momento, resultando lógico, en consecuencia, que las soluciones jurídicas arbitradas encuentren un terreno movedizo en el que desenvolverse. La difícil conjugación entre los intereses particulares y el interés público, tradicional caballo de batalla del Derecho administrativo, se hace en el ámbito del ordenamiento urbanístico mucho más compleja por dos razones fundamentales: primera, porque la tensión dialéctica no se presenta únicamente entre el interés público y el privado, sino también entre los intereses privados entre sí; segunda, porque los principios políticos a los que obedece la acción administrativa urbanística no son lo radicales y coherentes que debían ser: se trata, en efecto, de un sector donde el derecho de propiedad y el principio de libre iniciativa se conjugan de forma plena y, por consiguiente, la acción administrativa puede tropezar con obstáculos insalvables de no estar amparada.

Tot i que ja fa gairebé 50 anys d'aquesta reflexió, es podria dir que la situació no ha canviat tant i que, encara avui en dia, podria ser perfectament aplicable²¹. Així mateix, es dedueix del paràgraf citat que l'acció pública en matèria d'Urbanisme ha de tenir una doble funcionalitat. Per una part, poder controlar l'activitat pública administrativa i, per una altra, controlar l'acció d'altres particulars que puguin vulnerar la legalitat al donar prioritat als seus interessos privats.

Com s'ha presentat breument en l'apartat 1.2 del Capítol 1²², l'acció pública es pot exercir contra l'activitat urbanística, perquè l'Administració està supeditada a la llei i al control jurisdiccional. A més a més, hi ha altres bases constitucionals que indirectament legitimen la

²⁰ Cosculluela Montaner, L. (1973). "Acción Pública en Materia Urbanística". Revista de Administración Pública, núm.71, pàg. 9-58. Recuperat de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112589>

²¹ Trayter Jiménez, J. M., *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Op.cit., pàg. 74 – 76.

²² Vid., pàg. 5.

pràctica de l'acció pública com a un control necessari envers l'Administració en matèria d'Urbanisme. Per exemple, el reconeixement constitucional d'un mínim de qualitat de vida a l'art. 47 CE o el dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament personal a l'art. 45 CE, especialment relacionat amb la utilització racional dels recursos naturals y del sòl²³.

Per aquestes raons, el legislador ha considerat necessari cridar l'atenció dels ciutadans per a què participin, juntament amb les autoritats competents, en el control de l'Urbanisme.

2.2. Contingut i ubicació legal.

Concretament, l'acció pública urbanística es troba definida a l'art. 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* (TRLSRU):

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.

Així mateix, en l'art. 5.f) de la mateixa llei, s'estableix com a dret del ciutadà la possibilitat de:

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.

²³ Rebate Ribón, J., *La Acción Pública Urbanística* (Trabajo Fin del Grado en Derecho). Op.cit., pàg. 17 - 18.

D'altra banda, l'acció popular en matèria d'Urbanisme és contemplada en la legislació autonòmica catalana en l'art. 12 del *Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña* (TRLUC):

Cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contenciosa administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanísticos, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la legislación aplicable.

2.3. El caràcter públic de l'acció. Relació amb els conceptes de legitimació específica i interès legítim.

Com s'ha breument apuntat al principi d'aquest treball, a l'apartat 1 de del Capítol 1²⁴, i tal i com indica el seu propi nom, l'acció té caràcter públic. Aquesta característica implica principalment dues particularitats entrelaçades: (1) l'eliminació de la necessitat de legitimació específica i (2) no haver de demostrar un interès legítim.

De forma general, qualsevol persona, tant física com jurídica, per ser part d'un procés contenciós-administratiu necessita estar activament legitimat, és a dir, trobar-se en una posició en la qual hagi existit una relació prèvia amb l'acte o disposició administrativa que faci legítima la seva presència en el concret procés en el qual s'impugna aquell acte o disposició²⁵.

El fet que l'acció pública no requereixi aquest aspecte i que, directament, es reconegui a qualsevol ciutadà fa que en moltes ocasions es consideri que la legitimació s'objectivitza i es limiti a un requisit processal coincident únicament amb la capacitat processal²⁶; esdevenint aquesta última l'únic requisit exigible.

Tot i això, no tot el sector doctrinal comparteix aquesta afirmació i també s'ha defensat la posició que considera que l'acció pública no elimina el requisit de la legitimació, doncs no s'adapta al tenor dels arts. 19 LOPJ i LJCA, en els qual l'acció pública es regula entre els

²⁴ Vid., pàg. 4.

²⁵ Candela Talavero, J.E. (2013), "*Mecanismo de control de la legalidad urbanística: la acción pública*". Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm 33, pàg. 11-29. Recuperat de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4567611>

²⁶ Candela Talavero, J. E., "*Mecanismo de control de la legalidad urbanística: la acción pública*". Op.cit., pàg. 21.

títols de legitimació per a la interposició de recursos. En canvi, sembla més encertat entendre l'acció pública com a “supòsit especial de legitimació” o com a “legitimació activa”, seguint l'argumentació que la mateixa acció pública representa *ex ante* la relació exigible amb l'objecte del procés i, per tant, no provoca la desaparició de la legitimació²⁷. En aquesta direcció, també s'ha pronunciat l'Alt Tribunal espanyol en la seva jurisprudència i, per exemple, es pot veure en la STS 7959/2001, de 4 d'octubre²⁸, en la qual es manté que:

El reconocimiento de la acción pública supone que la relación especial entre el titular de la acción y el objeto del proceso en que la legitimación consiste viene automáticamente reconocida, sin necesidad de que concurra ningún otro requisito.

D'altra banda, l'interès legítim fa referència a la titularitat potencial d'una posició d'avantatge o d'una titularitat jurídica per part de qui exerceix la pretensió i que es materialitza quan aquesta prospera²⁹, en altres paraules, algun tipus de benefici que vincula el recurrent amb l'activitat objecte d'impugnació.

És aquest interès legítim el que no resulta exigible. L'acció pública en matèria d'Urbanisme es reconeix a qualsevol ciutadà, sense distinció i sense rellevància de les causes o motius finals que justifiquin la seva interposició davant dels tribunals, sempre que es respectin els límits que s'explicaran a l'apartat 2.8 del present Capítol³⁰.

2.4. Els individus legitimats per a la seva interposició. L'únic requisit de la capacitat processal i la qualitat d'interessat en el procés.

Com s'ha comentat a l'apartat anterior, l'únic requisit expressament exigible és la capacitat processal. La capacitat processal és l'aptesa d'una persona, tant física com jurídica, per a ser part en un procés judicial³¹.

²⁷ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 50 – 53.

²⁸ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 51 i 523.

²⁹ Candela Talavero, J. E., “*Mecanismo de control de la legalidad urbanística: la acción pública*”. Op.cit., pàg. 50.

³⁰ Vid., pàg. 22.

³¹ «capacitat processal». *Diccionari de dret administratiu*. TERM CAT, Centre de Terminologia (2020). Recuperat de <https://www.terminologiajuridica.cat/ca/diccionaris-portal/169/search/capacitat%20processal?type=basic&language=&condition=match>

Un cop la capacitat processal és demostrada, a l'actor públic només li és necessari que l'acció pública sigui exercida en interès de la legalitat urbanística. A la STS 2938/1999, de 30 d'abril³², s'exposa que es permet el seu exercici:

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.

A més a més, en diversos articles s'estableix qui està legitimat per a l'exercici de l'acció pública en matèria d'Urbanisme davant de l'Administració i de la jurisdicció contenciosa-administrativa, els quals, ordenats de conceptes generals a particulars en la matèria que ocupa aquest treball, quedarien llistats tal i com apareix a continuació:

- Article 19 LOPJ;
- Article 19 LJCA;
- Article 3 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones* (LPAC);
- Article 63 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL).

Si s'observa el contingut d'aquests articles, es pot concloure que, principalment, estan legitimats per a interposar l'acció pública en matèria d'Urbanisme les persones tant físiques com jurídiques, les Administracions Públiques, els membres de les entitats i corporacions que hagin votat en contra dels actes o acords objecte d'impugnació, les entitats urbanístiques i els Col·legis Professionals.

Tot i això, varies polèmiques han sorgit a l'hora de determinar qui està legitimat per a exercir l'acció pública en matèria d'Urbanisme. A continuació, molt breument s'explicaran les dues polèmiques que més rellevància han tingut pel què fa a la legitimació dels actors públics en matèria d'Urbanisme.

³² Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 51 i 524.

Primerament, la compatibilitat de la condició de regidor municipal amb la d'actor públic ha sigut particularment discutida. La problemàtica sorgeix quan un regidor intenta exercir l'acció pública per a impugnar un acord o acte emanat del Ple del municipi en el qual ostenta el càrrec. A partir d'aquest context, es planteja la qüestió de si és possible compatibilitzar la legitimació per a l'exercici de l'acció pública que l'art. 63.1.b) LBRL dona als regidors amb l'excepció que s'estableix a l'art. 20.a) LJCA³³. En aquest últim article es prohibeix que les actuacions d'una Administració siguin impugnades pels òrgans que la formen o pels membres dels seus òrgans col·legiats. A continuació els mencionats articles:

Art. 20 LJCA. No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública:

a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.

Art. 63.1 LBRL. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.

La jurisprudència ha decidit optar per una línia argumental que es decanta per no examinar la legitimació del regidor actuant com actor públic en funció de la seva relació amb la Corporació Municipal o de la seva participació en l'acte o acord, sinó en funció de la seva condició de titular de drets i interessos intrínsecs, ja siguin individuals o no³⁴.

Aquesta línia es pot veure en sentències com la STS 3057/1980, de 24 de maig:

(...) cuando quienes ostenta la condición de Concejales ejerciten la acción pública, para salvaguarda del orden urbanístico contra acuerdos del propio Ayuntamiento, el tema se viene a tocar tangencialmente al reconocérseles legitimación para ello cuando actúan como un vecino.

³³Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 218 – 219.

³⁴Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 220.

En segon lloc, també ha sigut objecte de debat si l'actor públic ha de ser espanyol o si els estrangers també poden exercir l'acció pública. El ja mencionat art. 125 CE es refereix a “los ciudadanos”, expressió de la qual no es pot deduir que els estranger no puguin exercir-la. Així mateix, a l'art. 125 CE se li ha de sumar l'art. 13 CE, en el qual s'estableix el principi d'igualtat jurídica entre els nacionals i els estrangers.

Altrament, la LJCA no afegeix cap argument a favor o en contra del plantejament anterior, però sí que sorgeix incertesa quan s'analitza el contingut de l'art. 19 LOPJ, en el qual es determina que “los **ciudadanos españoles**³⁵ podrán ejercer la acción pública”. Davant dels dubtes, a l'hora d'arribar a una decisió final, va ser el principi d'igualtat, contemplat al ja mencionat art. 13 CE, l'argument definitiu per a donar una resposta afirmativa a la pregunta de si els estrangers poden exercir l'acció popular. Tot i això, aquesta casuística s'ha analitzat poques vegades en la jurisprudència i, en la majoria d'elles, els tribunals han evitat donar una resposta concreta.

Un exemple el trobem situat en el territori català. En la STS 575/1991, de 22 de gener³⁶, un ciutadà francès va exercir l'acció pública urbanística amb l'objectiu d'aconseguir que s'enderroqués un edifici que privava totalment, a l'apartament del qual era propietari, de les vistes sobre el Golf de Roses. El Tribunal Suprem, en aquest cas, va preferir eludir el raonament de si els estrangers podien o no exercir l'acció pública i simplement va considerar la propietat sobre l'apartament motiu suficient per a al·legar un “interès directe” del demandant, el qual justificava la seva legitimació³⁷.

Més recentment, els tribunals ja s'han atrevit a pronunciar-se sobre el tema, com va passar a la STS 4966/2015, de 18 de novembre:

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

³⁵ La negreta no és original. Es vol centrar l'atenció en el remarcar.

³⁶ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 200 i 526.

³⁷ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 200.

Finalment, per acabar aquest apartat, només queda comentar que, un cop ja s'ha exercit l'acció pública urbanística, a l'actor públic se li atribueix la qualitat d'interessat en el procés. Tal i com s'exposa a la STSJ PB 2793/2002, de 31 de maig, el concepte d'interessat de l'art. 4 LPAC s'ha de posar en relació amb l'Art. 62 del TRLSRU:

(...) 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.

Tanmateix, és remarcable no oblidar que, per a ser efectivament considerat interessat, és necessària la personificació³⁸.

2.5. Compatibilitat entre la legitimació pública i l'específica.

Abans de donar per acabades totes les qüestions relacionades amb la legitimació dels actors, és necessari mencionar breument que és possible i compatible que coincideixin a la vegada els dos tipus de legitimació. Per una banda, la legitimació derivada per tenir un interès directe en el procés i, per una altra, la legitimació que automàticament s'atorga a l'exercir l'acció pública.

Així es demostra, entre d'altres, en la STS 1887/2013, de 16 d'abril. En aquesta sentència, el Tribunal Suprem va considerar possible acceptar simultàniament l'acció pública en defensa de la legalitat urbanística i, al mateix temps, l'acció privada, ja que els actors eren els propietaris dels terrenys afectats per l'ordenació que es qüestionava³⁹.

2.6. L'objecte de recurs en l'exercici de l'acció pública.

2.6.1. L'activitat administrativa impugnada i l'àmbit objectiu de l'acció.

D'acord amb el que s'estableix a l'art. 1.1 LJCA, els jutjats i tribunals de l'ordre contenciós-administratiu coneixeran les accions públiques que es presentin en relació a "la actuación de

³⁸ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 232.

³⁹ Cano Murcia, A. (2017), *Jurisprudencia a mano sobre... Acción pública en materia de urbanismo*. El Consultor Urbanístico. Wolters Kluwer. Recuperat de <https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAKNDS1NLA7WY1KLizPw8WYMDQ3MDYyMTkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqAPBrBLY1AAAAWKE>

la Administración sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación".

Conseqüentment, segons MARTÍN REBOLLO i BUSTILLO BOLADO⁴⁰, l'acció pública urbanística es pot exercir contra:

- a) Un acte administratiu que no esgoti la via administrativa, a través de la via administrativa.
- b) Un acte administratiu que esgoti la via administrativa, a través de la jurisdicció contenciosa-administrativa.
- c) Contra un reglament (art. 25 LJCA).
- d) Davant de la falta d'activitat material de l'Administració, després de requeriment exprés a l'Administració responsable (art. 29 LJCA).
- e) En el cas de via de fet, es pot acudir a la via contenciosa-administrativa amb o sense requeriment previ a l'administració per a què finalitzi la seva activitat il·legal (art. 30 LJCA).
- f) Contra un acte ferm, mitjançant la sol·licitud de la revisió d'ofici (art. 106 LPAC).

En altres paraules, l'acció pública s'exerceix per exigir tant l'observança de la legislació urbanística, com l'observança de planejaments, programes, projectes, normes i ordenances al respecte. També es consideren impugnables a través de l'acció pública els convenis urbanístics (STS 1880/2001, de 9 de març) o un acte del Consell de Ministres en aplicació del TRLSRU o situació equivalent en les Comunitats Autònomes (STS 10300/2001, de 24 de desembre). S'exclouen les normes d'organització municipal, encara que sigui aquesta organització la competent en Urbanisme (STS 2463/2004, de 15 de gener)⁴¹.

2.6.2. El *petitum* que es pot incorporar a l'acció pública.

L'acció pública només empara dos tipus de pretensions (STS 639/2015, de 17 de febrer)⁴²:

⁴⁰ REBATE RIBÓN en el seu TFG cita la següent obra: Martín Rebollo, L. i Bustillo Bolado, R. (2009), *Fundamentos de Derecho Urbanístico (tomo II)*. Pamplona: Aranzadi, pàg. 1266-1280.

⁴¹ Rebate Ribón, J., *La Acción Pública Urbanística* (Trabajo Fin del Grado). Op.cit., pàg. 30.

⁴² García Más, F.J. (2020). *El Urbanismo y la seguridad jurídica*. Madrid: Editorial Dykinson, pàg. 47 – 48. Recuperat de https://cataleg.upf.edu/search~S11*sp?/XPr{u00E1}ctica+urban{u00ED}stica%3A+Revista+mensual+de+urbanismo%2C+ISSN+1579-

jurídic. En el cas que un d'aquests límits concorri, l'acció no podrà prosperar. Emperò, la casuística d'aquests límits ha de ser clarament demostrada⁴⁵.

2.8.1. Límits materials.

Els límits materials són aquells que es troben recollits a l'art. 7 del Codi Civil (CC) espanyol i a l'art. 11 LOPJ. La doctrina ha establert que aquests articles poden ser aplicats a qualsevol tipus de dret, ja que en ells no es fa cap exclusió expressa i, per tant, és indiferent si la relació entre les parts es desenvolupa en un context jurídic privat o públic⁴⁶. Els límits materials més remarcables seran breument contemplats a continuació.

Primerament, l'exigència de bona fe. La bona fe es defineix al *Diccionario panhispánico del español jurídico* com a “estándar de conducta ética que debe presidir el ejercicio de derechos subjetivos y los procedimientos y prácticas administrativas y procesales”⁴⁷. A més, a l'art. 7.1 CC s'estableix que “los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe”.

Relacionat amb el principi de bona fe, es troba la no acceptació de l'exercici de l'acció pública quan es fa per a perseguir un interès personal i directe, en el casos en quals no hi ha suficient fonamentació com a per a poder defensar que és una de les situacions en els quals, com s'ha mencionat en l'apartat 2.5⁴⁸, concorren tant la legitimació pública com l'específica. N'és un bon exemple, casos en els quals l'únic objectiu és aconseguir una compensació indemnitzatòria i no la protecció de la legalitat.

En segon lloc, als arts. 7 CC i 11 LOPJ també es fa referència al límit material de l'abús de dret. Aquest límit és el que es vol tractar especialment en aquest treball. En el següent capítol (Capítol 3)⁴⁹, s'explicarà amb deteniment en què consisteix, quines conseqüències té en l'exercici de l'acció pública i com és tractat pels jutjats i tribunals en la jurisprudència.

⁴⁵ Vid., pàg. 31.

⁴⁶ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 370.

⁴⁷ «buena fe». *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Real Academia Española (2020). Recuperat de <https://dpej.rae.es/lema/buena-fe>

⁴⁸ Vid., pàg. 20.

⁴⁹ Vid., pàg. 27.

2.8.2. Límits formals.

Els límits formals fan referència, principalment, als requisits processals amb els quals l'actor públic ha complir per a poder accedir a la via contenciosa-administrativa. Per exemple, que l'exercici de l'acció pública estigui previst per llei, com ja s'ha mencionat a l'apartat 1.4 d'aquest treball⁵⁰; o tenir capacitat processal, com ja s'ha també assenyalat a l'apartat 2.4⁵¹; la falta de suficient fonamentació de l'acció, seguint el tenor dels requisits establerts a LJCA; o interposar l'acció dins dels terminis previstos per llei, els quals es consideraran breument en el següent apartat.

2.9. Els terminis d'interposició.

A l'art. 62.2 TRLSRU s'estableix que “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”.

Després de llegir aquest article es pot considerar que l'actor públic en matèria d'Urbanisme es pot trobar davant de dues casuístiques⁵²:

A. L'acció no està motivada per a l'execució d'obres que es considerin il·legals.

En aquests casos, per a la defensa dels drets de l'actor públic davant de l'Administració i de la jurisdicció contenciosa-administrativa, els terminis establerts són, majoritàriament, els terminis d'interposició generals que es troben a la LPAC i a la LJCA, depenent de si la pretensió es vol exercir contra una disposició de caràcter general; un acte administratiu exprés o presumpte; un supòsit de silenci negatiu o d'inactivitat administrativa; un cas de via de fet; o la revisió d'ofici de disposicions i actes nuls.

B. L'acció està motivada per a l'execució d'obres es que considerin il·legals.

En aquestes situacions, com s'ha pogut llegir a l'article amb el qual s'inicia aquest apartat, l'acció es podrà exercir durant l'execució de les obres que es considerin il·legals i fins que finalitzin els terminis establerts per a l'adopció de mesures de protecció de la legalitat urbanística.

⁵⁰ Vid., pàg. 7.

⁵¹ Vid., pàg. 16.

⁵² García Más, F.J., *El Urbanismo y la seguridad jurídica*. Op.cit., pàg. 49.

Amb tot, convé ressaltar que els terminis establerts per a l'adopció de mesures de protecció de la legalitat urbanística són establerts en les normatives de les Comunitats Autònomes. En el cas de la legislació autonòmica catalana, a l'art. 12.2 TRLUC s'estableix que els terminis de prescripció són els determinats en els arts. 207 i 227, sens perjudici del que s'estableixi a l'article 210 (tots els articles sent del mateix TRLUC).

2.10. Les costes processals.

A l'art. 20.3 LOPJ, s'estableix que l'acció popular "será siempre gratuita". Tot i això, és convenient tenir en compte que aquesta provisió és perfectament compatible amb la imposició de costes, doncs es refereix, simplement, a què l'exercici de l'acció pública no està subjecte a tasses judicials⁵³. Per tant, aquest article únicament impediria que en lleis, com l'actual *Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses*, s'exigís el pagament de tasses per l'exercici de l'acció popular.

A més, el que s'acaba d'explicar en cap cas comporta el reconeixement de l'assistència jurídica gratuïta en el cas d'exercir l'acció pública, cas que només seria possible si fos reconegut per la *Ley 1/1996, de 10 de enero, de la asistencia jurídica gratuita*.

En referència a les costes processals derivades de l'exercici de l'acció popular en matèria d'Urbanisme, poques lleis es pronuncien expressament al respecte. La LJCA, a l'art. 139, no contempla cap menció relacionada amb la temàtica que actualment ens ocupa. Tampoc es pronuncia al respecte el TRLSRU, com tampoc ho fan la majoria de lleis sectorials en matèria d'Urbanisme, com passa amb el TRLUC.

Sí es pronuncia expressament al respecte la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, a l'art. 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 denunciantes los gastos justificados en que hubieran incurrido.

⁵³ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 389.

Aquest article, però, va ser interpretat pel Tribunal Suprem en la STS 2864/1997, de 24 d'abril. L'Alt Tribunal el va considerar aplicable tan sols en via administrativa i va descartar la possibilitat d'estendre el seu contingut analògicament al procés contenciós-administratiu.

En conseqüència, el Tribunal Suprem va deixar clar que l'exigència de costes processals, en els casos d'exercici de l'acció pública en la via contenciosa-administrativa, s'imposa o no d'acord amb la regulació general de la LJCA.

3. L'ús abusiu de l'acció pública en Urbanisme.

3.1. Què és l'abús de dret?

Al *Diccionario panhispánico del español jurídico*, l'abús de dret es defineix com “ejercicio del derecho propio con el propósito de perjudicar a otro”⁵⁴.

El concepte d'abús de dret té origen jurisprudencial, específicament en la STS del 14 de febrer de 1944⁵⁵, en la qual es va reflectir el que la doctrina científica venia defensant. En la sentència es va expressar de la següent manera:

Incurrir en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

Aquest raonament és considerat el fonament sobre el qual posteriorment es va desenvolupar la institució en la legislació i va ser en la reforma duta a terme pel *Decreto 1836/1974, de 31 de mayo*, a través de la qual es va donar l'entrada definitiva de la doctrina de l'abús de dret a l'ordenament jurídic, recollint-la de forma expressa a l'art. 7.2 CC⁵⁶:

La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

⁵⁴ «abuso de derecho». *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Real Academia Española (2020). Recuperat de <https://dpej.rae.es/lema/abuso-de-derecho>

⁵⁵ La sentència es senyala en la primera accepció (General) de la definició d' «abuso de derecho» en el *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Donada l'antiguitat de la Sentència no s'ha pogut trobar ni la numeració, ni enllaços al text. Recuperat de <https://dpej.rae.es/lema/abuso-de-derecho>

⁵⁶ Casanueva Muruáis, C. (2015), “*La moderna configuración de la doctrina del abuso del derecho*”. Revista Galega de Administración Pública (REGAP), Núm. 50, pàg. 290. Recuperat de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7573676>

És així com el límit material de l'abús de dret, tal i com s'explicava al subapartat 2.8.1 de l'anterior capítol⁵⁷, queda recollit en la llei. A continuació, s'estudiarà quina aplicació té dins de l'acció pública en matèria d'Urbanisme.

3.2. L'abús de dret en l'acció pública en matèria d'Urbanisme.

L'acció pública, al requerir únicament capacitat processal i no necessitar legitimació específica o interès legítim, pot ser exercida per a una gran quantitat de persones, tant físiques com jurídiques⁵⁸. Aquesta característica fa que sigui relativament simple que un particular pugui exercir l'acció en contra d'un altre particular, però amb l'única intenció de perjudicar-lo. Per tant, és fàcil que es produeixi un abús de dret en l'exercici de l'acció pública en matèria d'Urbanisme.

Després de la recerca duta a terme, es pot afirmar que cap casuística d'abús de dret, en l'exercici de l'acció pública en l'àmbit d'Urbanisme, s'ha donat en el territori català. Conseqüentment, l'anàlisi jurisprudencial del següent apartat es basarà en casos localitzats en altres Comunitats Autònomes. Tot i això, abans d'entrar en la qüestió es consideraran alguns casos urbanístics que s'han donat recentment a Catalunya, però que no han constituït abús de dret.

3.2.1. Estudi de casos a Catalunya que no constitueixen abús de dret.

Primerament, es presentaran dos casos semblants que van esdevenir l'any 2015: el cas de l'Aeròdrom del Bages i el cas de l'Aeròdrom de la Cerdanya. En el cas del primer aeròdrom, aproximadament 129 queixes, sumant les plantejades per particulars i les plantejades per entitats veïnals, van ser presentades en via administrativa durant el període d'al·legacions del Pla Director Urbanístic Aeroportuari (PDUA), el qual afectava els municipis de Sant Fruitós, Sallent, Santpedor i Manresa. L'esmentat PDUA és el document marc que regula el funcionament de la instal·lació, així com els usos (nombre de vols i volum de trànsit) que en pot fer l'empresa *SkyDiveBCN*, que explota l'activitat de salts. Les queixes es van presentar pel soroll que emetia l'avioneta des de la qual es feien els salts en paracaigudes, el qual

⁵⁷ Vid., pàg. 23.

⁵⁸ Vid., pàg. 15 – 20.

augmentaria si s'aprojava el nou PDUA, ja que s'hi preveia l'increment del número de vols i salts diaris⁵⁹. El PDUA va ser aprovat finalment sense canvis el desembre de 2016⁶⁰.

En el cas del segon aeròdrom, tres dels municipis afectats pel nou PDUA (Fontanals de Cerdanya, Das i Prats), van presentar al·legacions en contra d'aquest, el qual preveia l'allargament de la pista, per a poder rebre avions privats de fins a 24 metres; i l'ampliació de la superfície edificable, per a poder incloure dins de les instal·lacions de l'aeròdrom hotels i residències⁶¹. La instal·lació és propietat de la Generalitat i el consell comarcal, amb una concessió d'explotació a una entitat privada en què participa l'*Aeroclub de Sabadell*⁶².

Els afectats van presentar escrits de protesta a la Conselleria de Territori, que és qui havia de donar el vistiplau definitiu al canvi d'usos, i al Síndic de Greuges. El PDUA va ser aprovat definitivament el juliol de 2020⁶³, però, aquest cop, considerant les al·legacions dels afectats. Es va estimar l'aeròdrom com un equipament que no precisava cap ampliació i no es va considerar necessari l'allargament de la pista; ni l'expansió de la zona edificable, ja que el sòl del seu voltant va ser considerat de protecció paisatgística⁶⁴.

Una altre incident interessant que mereix menció és el cas del xalet de Cala del Golfet, a Calella de Palafrugell. A l'agost de 2016 l'Associació *Salvem el Golfet* va presentar a l'Ajuntament de Palafrugell una denúncia urbanística a la qual es van adherir dues mil persones. La denúncia demanava la immediata paralització de les obres del xalet, l'anul·lació

⁵⁹ Oliveras, C. (18.10.2015), "Sant Fruitós i Santpedor formalitzen 129 queixes pel soroll de l'aeròdrom". *Regió7*. Recuperat de <https://www.regio7.cat/bages/2015/10/18/sant-fruitos-i-santpedor-formalitzen-50429723.html>

⁶⁰ Departament de Territori i Sostenibilitat (2016). *PDUA de l'aeròdrom Barcelona/ Bages*. DOGC núm. 7296 de 27 de gener de 2017. Recuperat de https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_directors_urbanistics/pdu_aprovats/Comarques-centrals/pdua_aerodrom_Barcelona_Bages/

⁶¹ Spa M. (27.02.2020), "La Cerdanya dona per bo el pla final per a l'aeròdrom". *Regió7*. Recuperat de <https://www.regio7.cat/cerdanya-alt-urgell/2020/02/27/cerdanya-dona-per-bo-pla-50017177.html>

⁶² EL PERIÓDICO/ BARCELONA (09.06.2016), "Campanya veïnal contra el nou pla d'usos de l'aeròdrom de la Cerdanya". *elPeriódico*. Recuperat de <https://www.elperiodico.cat/ca/societat/20160402/aerodrom-cerdanya-campanya-contra-nou-pla-usos-5022960>

⁶³ Departament de Territori i Sostenibilitat (2020). *PDUA de l'aeròdrom de la Cerdanya*. DOGC núm. 8196 de 7 d'agost de 2020. Recuperat de https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_directors_urbanistics/pdu_aprovats/Lleida-i-Alt-Pirineu-i-Aran/PDUA_aerodrom_cerdanya/

⁶⁴ Departament de Territori i Sostenibilitat (2020). Comunicat de premsa. *Aprovat definitivament el PDUA de l'aeròdrom de la Cerdanya*. Generalitat de Catalunya. Recuperat de https://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/actuacions_i_obres/aeroports/enllacos/enllacos_nos_prensa/2020_02_25_aerodrom-Cerdanya.pdf

de les llicències atorgades, la demolició de tot allò construït amb infracció de la normativa urbanística i la restauració de la zona al seu estat anterior⁶⁵.

La denúncia va acabar en via contenciosa-administrativa i, al desembre del 2020, el Jutjat Contenciós-Administratiu Núm. 1 de Girona va anul·lar la llicència d'obres que, a l'abril del 2014, havia autoritzat la construcció del xalet de luxe just sobre del penya-segat de la cala. La sentència va estimar parcialment el recurs interposat per l'associació i el projecte va ser considerat nul, ja que no anava acompanyat del preceptiu Estudi d'Impacte i Integració Paisatgística. Tot i això, el cas encara no es dona per tancat; l'error és esmenable i les parts assumeixen la presentació de recursos⁶⁶.

Finalment, l'últim procés que es vol mencionar és l'enrevessat cas del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM) de Pals. La problemàtica va començar el 2005, quan una empresa privada va voler fer efectius els seus drets sobre uns terrenys a la zona de Roca Blanca i construir-hi 300 habitatges i un hotel. L'Ajuntament li va denegar la llicència perquè considerava que s'havia de preservar el paratge, però com que la finca no estava protegida, l'empresa va decidir presentar una demanda⁶⁷.

El consistori, al adonar-se que es podia veure obligat a pagar una compensació milionària, va arribar a un acord amb l'empresa i va traslladar l'edificabilitat de Roca Blanca a una altra zona: els Rodors. Per aquest motiu, es va signar un conveni urbanístic el juny de 2005. A més a més, per tal de regular la situació, el 2006, l'Ajuntament va decidir fer una "revisió parcial del sòl urbanitzable del municipi", amb l'objectiu de reordenar espais i edificabilitats, sense canviar, però, els sòls urbans i no urbanitzables.

La Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona va aprovar la proposta presentada, la qual es va publicar al *Diari Oficial de la Generalitat* i va entrar en vigor a l'octubre de 2006. Tot i això, alguns veïns i propietaris de la zona de Roca Blanca no estaven d'acord amb les

⁶⁵ Associació Salvem el Golfet (2016). Comunicat de premsa. *Es presenta denuncia urbanística a l'Ajuntament de Palafrugell per la construcció de la Cala del Golfet*. Salvem el Golfet. Recuperat de <http://www.salvemelgolfet.org/wp-content/uploads/2017/05/Comunicat-de-premsa-SEG.pdf>

⁶⁶ AGENCIAS (14.12.2020). "AMPLIACIÓ: Un jutjat anul·la la llicència d'obres per construir el polèmic xalet de la cala del Golfet de Palafrugell". *La Vanguardia*. Recuperat de <https://www.lavanguardia.com/local/girona/20201214/6121088/ampliacio-jutjat-anul-licencia-d-obres-per-construir-polemic-xalet-cala-golfet-palafrugell.html>

⁶⁷ Fanals, L. (08.04.2011). "El TSJC anul·la la revisió parcial del sòl urbanitzable del Pals realitzada l'any 2006". *Diari de Girona*. Recuperat de <https://www.diaridegirona.cat/comarques/2011/04/08/tsjc-anul-revisio-parcial-sol-49461490.html>

construccions previstes i el cas va arribar a la via contenciosa-administrativa. Els veïns van al·legar que la figura de la “revisió parcial del sòl urbanitzable” no era adequada, sinó que la manera correcta d’actuar era revisar tot el Pla General. Així mateix, van denunciar el conveni de Roca Blanca i van defensar que la figura d’intercanvi utilitzada no tenia empara jurídica. Per tots aquests motius, van demanar la nul·litat de la “revisió parcial del planejament” i, subsidiàriament, de l’intercanvi d’edificabilitat entre les zones de Roca Blanca i els Rodors.

El 2011, el TSJC va donar la raó als veïns de Roca Blanca. En la STSJ CAT 12947/2011, de 28 d’octubre, el Tribunal va argumentar que la figura d’intercanvi utilitzada no tenia cobertura legal i que s’havia de considerar exercida en frau de llei i amb desviació de poder. De la mateixa manera, la “revisió parcial del sòl urbanitzable de Pals” es va estimar nul·la i contrària a dret, ja que la “revisió parcial” de sòls urbanitzables, no pot ser vàlida si es deixen de banda els supòsits reglats de sòl urbà i sòl no urbanitzable. La revisió, per a ser vàlida, ha de contemplar i valorar globalment tot el planejament urbanístic per a poder entendre si una nova ordenació procedeix o no.

Aquests casos exposats, tot i que els dos primers no són exemples de l’exercici de l’acció pública en matèria d’Urbanisme; tots sí que són mostres de com la ciutadania participa en aquesta matèria per a protegir interessos comuns. També, són un exemple de procediments que no constituïrien abús de dret, doncs cap dels procediments comentats es van emprendre amb mala fe, ni tenint l’únic objectiu de perjudicar a un altre particular. Més aviat, en totes aquestes casuístiques es pot observar com es va actuar directament contra l’Administració amb la finalitat de protegir la legalitat i el medi ambient.

3.3. El tractament de la problemàtica per part de la jurisprudència des de l’estudi de casos de diferents Comunitats Autònomes.

Ara que ja s’ha definit i explicat què és l’abús de dret i s’han donat exemples de quines situacions no el constitueixen, es procedirà a analitzar quines situacions, en relació amb l’acció pública urbanística, sí que ho fan i com aquestes són abordades per la jurisprudència.

Com s’ha comentat anteriorment, els fonaments legals de l’abús de dret es troben al CC⁶⁸, però, tal i com passa amb molts altres conceptes jurídics indeterminats, l’ordenament jurídic

⁶⁸ Vid., pàg. 27.

positiu no ofereix una definició i correspon a la jurisprudència facilitar els criteris per a poder determinar quan es sobrepassen els límits normals del seu exercici⁶⁹.

D'aquesta manera, els dos criteris que gaudeixen de més acceptació dins de la jurisprudència per a determinar si es produeix abús de dret són (1) l'existència de mala fe i (2) que el fi realment perseguit sigui causar un dany a un tercer; i que aquest dany no sigui exigít per a garantir ni la legalitat, ni el bé general de la comunitat.

La primera vegada que es van utilitzar aquests arguments va ser a la STS 1546/1980, de 22 de gener, i se'n va deixar constància de la següent manera:

(...) la actuación del recurrente no se ha hallado guiada por la buena fe (...) pues es claro que él ha pretendido el uso de una facultad pública, como es la del art. 223 de la Ley del Régimen del Suelo (...), para satisfacer sus pasiones en contra del denunciado, hermano suyo, del que, a lo que parece, le separan graves diferencias; procede por tanto, en cumplimiento de lo señalado en el párr. 2.º del expresado artículo del C. Civ., que es precepto de aplicación general en nuestro ordenamiento jurídico, no amparar el ejercicio de un derecho que, por la forma y circunstancias de su actuación, es abusivo al sobrepasar manifiestamente los límites normales de su ejercicio, ya que con ello sólo se busca el daño de un tercero, no necesario imprescindible para el beneficio de la comunidad (...), todo lo cual determina la improcedencia del recurso jurisdiccional interpuesto (...).

A més a més, com ja s'ha apuntat breument, és necessari demostrar que efectivament es produeix un abús de dret⁷⁰. Quan l'exercici de l'acció en matèria d'Urbanisme arriba a la via contenciosa-administrativa, el jutjat o tribunal requerit ha d'investigar de forma expressa que es persegueix la protecció de la legalitat i, en el cas que es defensi que l'acció és iniciada per a causar un dany injustificat a un tercer, hauran d'existir proves que ho demostrin expressament (STS 5168/2006, de 26 de juliol).

Juntament a aquest requeriment, les proves al·legades, generalment, deriven de la preexistent relació entre les parts abans de què comencessin els procediments judicials. En alguns casos s'han acceptat com a concloents situacions de forta rivalitat competencial (STS 296/1998, de

⁶⁹ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 375 - 376.

⁷⁰ Vid., pàg. 23.

22 de gener), com per exemple, les pugnes entre narcotraficants a les costes d'Andalusia o el caràcter polític de moltes accions empreses en anys electorals.

En referència al cas entre narcotraficant esmentat, la Fiscalia General de l'Estat va incloure a la seva Memòria de l'any 2006⁷¹ el *modus operandi* que es va estendre des de Marbella a altres localitats de la costa andalusa, sobretot, al llarg de la coneguda Costa del Sol. El *modus operandi* consistia en l'execució de construccions il·legals, normalment grans xalets de luxe, com a mètode de blanqueig de capital procedent del narcotràfic. Davant d'aquesta situació, altres individus involucrats en aquest tipus de negocis fraudulents, sabent que la construcció de l'obra s'havia iniciat gràcies a l'atorgament de llicències il·lícites, dirigien accions públiques i denúncies urbanístiques tant en contra de l'ajuntament de la localitat en qüestió, com en contra del particular, amb l'única intenció de perjudicar l'individu que representava la competència.

Pràctiques similars també van ser considerades en la ja dita Memòria de 2006 de la Fiscalia General de l'Estat, però aquest cop relacionades amb accions públiques exercides durant campanyes electorals. En la Memòria s'estudia com, davant de la previsió d'eleccions, l'Urbanisme és una eina utilitzada amb finalitats polítiques, ja que tant particulars com partits polítics emprenen accions amb l'objectiu final de posar en evidència al contrari.

Tanmateix, el Tribunal Suprem va establir la necessitat d'aplicar una interpretació restrictiva dels requisits ineludibles de mala fe i de l'objectiu final de causar un d'any a un tercer (STS 2001/2006, de 4 de maig), doncs entendre-ho de forma contrària comportaria buidar el contingut de l'acció pública (STSJ ICAN 2909/2011, 20 de juliol de 2011) i només es poden posar traves al seu exercici quan sigui palesa una utilització errònia que desnaturalitzi el seu sentit i funcionalitat institucional (STSJ CANT 2585/1999, de 5 de setembre).

Per altra banda, també s'ha considerat necessari diferenciar que l'abús de dret en relació amb l'acció pública urbanística només es pot apreciar quan es denunciïn qüestions de fondo, però no quan es denunciïn incompliments processals (STS 10089/2001, de 20 de desembre).

Després de tot el que s'ha considerat, es pot entendre com l'abús de dret és un concepte d'origen legal, però que ha sigut definit i emmarcat per la jurisprudència. També es pot

⁷¹ Fiscalía General del Estado (2006). *Memoria Fiscalía General del Estado 2006. Medio Ambiente y Urbanismo*. Gobierno de España. Recuperat de https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/fiscalias-de-medio-ambiente/memo_fiscalia2006_tcm30-169293.pdf

apreciar com els requisits per a la seva determinació i els exemples considerats ajuden a justificar perquè no s'han trobat casos d'abús de dret a Catalunya. La casuística de l'abús de dret en relació amb l'acció pública urbanística es va observar per primera vegada a principis del anys 80 i ha anat molt lligada amb la gran expansió que el sector de la construcció va experimentar fins al 2006. D'aquesta manera, la majoria d'accions públiques exercides i, consegüentment, la majoria de casos d'abús de dret s'han localitzat en municipis en els quals l'Urbanisme ha tingut un gran pes econòmic, com són els litorals de la Península⁷².

Tot i que es pot argumentar que Catalunya també va experimentar i, en algunes zones costaneres, encara experimenta avui en dia un gran creixement urbanístic, no es pot comparar amb altres zones en les quals la construcció d'apartaments i segones residències va ser massiva, com per exemple, les costes de Màlaga. En aquest sentit, Catalunya sempre ha sigut més proteccionista amb l'entorn, el paisatge i el medi ambient; fet que ha ajudat a evitar casos d'abús de dret.

⁷² Fiscalía General del Estado, *Memoria Fiscalía General del Estado 2006. Medio Ambiente y Urbanismo*. Op.cit., pàg. 21 - 23.

4. Propostes de *lege ferenda*

4.1. Mesures de caràcter econòmic: la fiança.

Una de les propostes presentades per a intentar evitar l'abús de dret en l'exercici de l'acció pública urbanística és contemplar la possibilitat de condicionar l'accés de l'actor públic als tribunals a partir del requeriment de fiança, tal i com es contempla en altres àmbits jurisdiccionals, per exemple, en el cas de l'actor públic en el procés penal⁷³.

Tot i això, no es pot oblidar que ni en la via administrativa, ni en la via contenciosa-administrativa no hi ha regulació positiva que prevegi que la interposició d'accions i recursos ha d'estar subjecta a la prestació de caució. REGO BLANCO⁷⁴ argumenta que la base legal per a proposar la fiança com una condició prèvia a l'inici del procés contenciós-administratiu en relació amb l'exercici de l'acció pública es trobaria a l'art. 133.1 LJCA, en el qual es preveu el règim jurídic d'una fiança expressament dissenyada per a evitar o pal·liar perjudicis que podrien derivar-se de l'adopció de mesures cautelars.

A més a més, REGO BLANCO tampoc veu impediment per a suposar que, si s'instaurés aquest tipus de fiança, l'hi seria aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional que exigeix ajustar la fiança al principi de proporcionalitat. Concretament, el Tribunal Constitucional considera que, d'acord amb l'imperatiu de l'art. 24 CE, la constitucionalitat de les fiances que condicionen l'accés als processos judicials depèn de la seva adequació o proporció al patrimoni de qui l'ha de satisfer.

Emperò, altres autors, com COSCULLUELA MONTANER⁷⁵, han argumentat que la generalització de l'exigència de la fiança a l'actor públic és innecessària i injustificada, ja que provocaria l'efecte d'indiferència del ciutadà cap a la defensa dels valors i béns col·lectius.

4.2. La imposició de costes a la part "vençuda".

Com s'ha explicat a l'apartat 2.10 del Capítol 2 d'aquest treball⁷⁶, en els casos d'exercici de l'acció pública en la via contenciosa-administrativa, les costes s'imposen o no d'acord amb la regulació general de la LJCA.

⁷³ Cosculluela Montaner, L., "*Acción Pública en Materia Urbanística*". Op.cit., pàg. 50.

⁷⁴ Rego Blanco, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Op.cit., pàg. 387 - 388.

⁷⁵ Cosculluela Montaner, L., "*Acción Pública en Materia Urbanística*". Op.cit., pàg. 50.

Això no obstant, la doctrina més tradicionalista sempre ha defensat que les costes dels processos iniciats mitjançant acció popular han de ser imposades al vençut. Es considera que a través d'aquesta pràctica s'eviten els possibles excessos, com l'abús de dret, i s'estimulen els processos en els quals la infracció denunciada és verdaderament notòria⁷⁷.

En aquest sentit es volen remarcar els casos en els quals l'Administració és la part vençuda, doncs els tribunals administratius sempre es mostren prudents a l'hora de pronunciar-se sobre aquesta matèria i considerar obertament que, en aquestes situacions, les costes s'haurien d'imposar a l'Administració⁷⁸.

4.3. Proposta de Llei presentada pel Grup Parlamentari Popular.

El 15 d'octubre de 2018 la Mesa del Congrés dels Diputats va admetre a tràmit la *Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*⁷⁹ (la proposició), presentada pel *Grupo Parlamentario Popular* (PP).

Tal i com clarament indicava el seu títol, la proposició tenia com a objectiu reforçar la seguretat jurídica en l'àmbit de la planificació territorial i urbanística, fent especial incidència en la problemàtica derivada de la nul·litat sobrevinguda d'instruments urbanístics. Partint d'aquesta finalitat, s'hi contemplava una significativa modificació de la legislació urbanística i contenciosa-administrativa, la qual abordava dues lleis: el TRLSRU i la LJCA⁸⁰.

La reforma que és particularment interessant de mencionar, doncs considera directament la problemàtica tractada en aquest treball, referida la modificació que es designava per als arts. 5 i 62 TRLSRU. La proposició, per a evitar l'abús de dret en l'exercici de l'acció pública

⁷⁶ Vid., pàg. 25.

⁷⁷ Cosculluela Montaner, L., "Acción Pública en Materia Urbanística". Op.cit., pàg. 51.

⁷⁸ Cosculluela Montaner, L., "Acción Pública en Materia Urbanística". Op.cit., pàg. 51.

⁷⁹ Grupo Parlamentario Popular (15 de octubre de 2018). *Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 319 – 1. Recuperat de https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-319-1.PDF

⁸⁰ Ibor Franch, A. i Carazo, C. (2018). "Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística". Mondaq. Recuperat de <https://www.mondaq.com/real-estate/759734/proposicin-de-ley-de-medidas-administrativas-y-procesales-para-reforzar-la-seguridad-juridica-en-el-mbito-de-la-ordenacin-territorial-y-urbanstica>

urbanística, suggeria limitar la legitimació general d'aquest tipus d'acció, tal i com ja s'ha fet en l'àmbit mediambiental.

La legitimació es volia limitar a través de definir-la i concretar-la mitjançant dues aproximacions: una objectiva i l'altra subjectiva. Des del punt de vista objectiu, es precisava l'objecte de l'acció pública i s'establia que necessàriament havia de ser una qüestió material del propi instrument d'ordenació urbanística.

Des del punt de vista subjectiu s'especificaven els requisits que haurien de complir les persones jurídiques per a poder exercir aquesta acció. En aquest sentit, per una banda, es determinava que només podrien presentar-la aquelles entitats sense ànim de lucre que tinguessin com a fi de la seva activitat la protecció del medi ambient, l'ordenació del territori i l'Urbanisme, dins de l'àmbit territorial en el qual es volgués exercir l'acció pública. A més, l'entitat en qüestió hauria d'haver participat de manera activa en la protecció dels àmbit esmentats durant com a mínim dos anys abans de poder interposar-la.

Concretament, aquests canvis quedaven recollits a l'art. 62⁸¹ de la següent manera⁸²:

«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.

⁸¹ Es transcriu el text tot i ser conscients de la llargada, però es considera d'especial importància pel tema que es tracta.

⁸² Grupo Parlamentario Popular. *Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*. Op. Cit., pàg. 10.

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.»*

Tot i això, el final de la XII legislatura va impedir la tramitació de la proposició. El canvi de govern del PP al *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), d'acord amb el resultat de les eleccions celebrades el 28 d'abril de 2019, va fer que la proposició quedés en l'oblit i que mai hagi sigut aprovada.

5. Conclusió

L'objectiu que es proposa en aquest treball és indagar en el coneixement de l'acció pública en matèria d'Urbanisme i, molt especialment, en l'abús de dret que es pot donar si aquesta no s'exerceix degudament. Aconseguir el propòsit, ha implicat una àmplia recerca en el context jurídic i jurisprudencial del Dret Administratiu i de la jurisdicció contenciosa-administrativa. Aquest procediment ha possibilitat descobrir la importància de la legislació que regula l'àmbit jurídic de l'Urbanisme.

Metodològicament, s'ha procedit a una indagació teòrica de conceptes jurídics relacionats al tema des d'un punt de partida ampli i essencial, però també fonamental per consolidar la investigació, des d'on s'han revisat aspectes legals genèrics que han permès seqüenciadament, arribar a qüestions estrictament particulars i pròpies relatives l'àmbit d'estudi del present treball.

Aquest recurs ha ofert la possibilitat de descobrir l'amplitud de temes jurídics (Dret Administratiu, acció pública, abús de dret, Urbanisme) que es poden vincular a l'objectiu principal del tema que es tracta en aquest TFG. Això ha fet créixer inicialment el corpus teòric del treball presentat, que s'ha dirigit *a posteriori*, cap a la recerca de casos específics en l'abús de dret en matèria d'Urbanisme, aportant una visió precisa de l'aplicació de les lleis i els requisits jurisprudencials. Per tant, podem també constatar que la recerca basada en el treball de camp, ha aconseguit consolidar la hipòtesi de treball proposada.

En el decurs de tot aquest procés d'estudi, s'ha observat que l'abús de dret en l'exercici de l'acció pública urbanística és molt variable, adquirint diferents matisos en funció de la Comunitat Autònoma que s'investigui. Dins l'àmbit nacional on s'ha ubicat la recerca, aquells territoris on l'explotació urbanística ha esdevingut més rellevant, coincideixen amb els que l'abús de dret ha estat més propici i comú. També altres circumstàncies pròpies de les característiques dels entorns geogràfics, com illes o terrenys costaners, manifesten característiques intrínseques que han facilitat el desenvolupament de negocis que han afectat i repercutit en l'Urbanisme.

També s'ha detectat com l'Urbanisme, entès com a ordenació del territori, és un concepte molt fràgil i moltes vegades utilitzat no degudament per particulars, polítics i, a voltes, per la pròpia Administració. Actualment, la base legal de l'acció pública urbanística és massa

àmplia i vague, característiques que permeten un cert oportunisme que facilita la concurrència de casuístiques d'abús de dret.

Degut al fet de què aquest TFG ha estat realitzar des de Lund (Suècia), tal i com ja s'explica a la Introducció d'aquest treball, volem deixar paleses certes apreciacions referides a alguns punts, com ara envers als referents que s'han pogut consultar des de la distància, no massa extensos i no sempre prou recents o actualitzats. També respecte al fet de què el treball s'hagi decantat cap a una important vessant teòrica, així com que la part pràctica, es basi únicament en l'anàlisi jurisprudencial i que el treball de camp aportat s'hagi pogut veure afectat per la dificultat de no poder investigar directament sobre el terreny.

En un altre nivell d'observacions, es vol consignar també que la realització d'aquest Treball Final de Grau ha representat un aprenentatge personal destacable que ha permès completar la formació en parts fragmentades de diferents àmbits del dret, estudiats i tractats al llarg del Grau. S'ha pogut veure com s'han anat completant conceptes bàsics apresos a inicis de la carrera, com el concepte genèric de l'abús de dret, amb aportacions cada vegada més específiques i tècniques, en aquest cas relatives a la seva aplicació en la matèria d'Urbanisme.

Finalment, constatar que si bé s'ha pogut complir l'objectiu proposat en aquest TFG, s'intueix que l'estudi sobre la proposta presentada és sols l'inici d'una recerca que presenta un llarg recorregut per explorar, fet que s'ha pogut constatar degut a la manca de recursos a l'abast de ser consultats en moltes de les àrees jurídiques vinculades al tema.

6. Referències

6.1. Bibliografia

Trayter Jiménez, J.M. (2020), *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Barcelona: Atelier.

6.2. Webgrafia

E-Llibres

Blázquez Calero, P. (2020), *La acción pública en el Derecho Administrativo* (Treball fi de Màster). CUNEF. Recuperat de https://biblioteca.cunef.edu/files/documentos/TFM_MUAPA_2020-2.pdf

Diccionari de dret administratiu. TERMCAT, Centre de Terminologia (2020). Recuperat de <https://www.termcat.cat/ca/diccionaris-en-linia/169>

Diccionari de la llengua catalana de l'IEC. Institut d'Estudis catalans (2007). Recuperat de <https://dlc.iec.cat/>

Diccionario panhispánico del español jurídico. Real Academia Española (2020). Recuperat de <https://dpej.rae.es/>

García Más, F.J. (2020). *El Urbanismo y la seguridad jurídica*. Madrid: Editorial Dykinson, pàg. 47 – 48. Recuperat de https://cataleg.upf.edu/search~S11*sp1?XPr{u00E1}ctica+urban{u00ED}stica%3A+Revista+mensual+de+urbanismo%2C+ISSN+1579-4911%2C+N{u00BA}.+160&searchscope=11&SORT=D/XPr{u00E1}ctica+urban{u00ED}stica%3A+Revista+mensual+de+urbanismo%2C+ISSN+1579-4911%2C+N{u00BA}.+160&searchscope=11&SORT=D&SUBKEY=Pr%C3%A1ctica+urban%C3%ADstica%3A+Revista+mensual+de+urbanismo%2C+ISSN+1579-4911%2C+N%2BA.+160/1%2C29184%2C29184%2CB/frameset&FF=XPr{u00E1}ctica+urban{u00ED}stica%3A+Revista+mensual+de+urbanismo%2C+ISSN+1579-4911%2C+N{u00BA}.+160&searchscope=11&SORT=D&2%2C2%2C

Rebate Ribón, J. (2019), *La Acción Pública Urbanística* (Trabajo Fin del Grado en Derecho), Universidad de Valladolid. Recuperat de http://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/36681/TFG-D_00778.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rego Blanco, M.D. (2004), *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Recuperat de https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/19/09/Texto_Completo_Accion_Popular.pdf

Articles

Ayús y Rubio, M. (2018), “*El derecho de acción del ciudadano: la acción popular y la acción pública en el ejercicio de defensa del patrimonio histórico artístico*”. E-rph, núm. 22, p. 69-96. Recuperat de <http://hdl.handle.net/10481/61280>

Barnés Vázquez, J. (2020), “*El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de la incompetencia*”. Recuperat de http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/838/claves05_05_barnes.pdf?sequence=1

Candela Talavero, J.E. (2013), “*Mecanismo de control de la legalidad urbanística: la acción pública*”. Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm 33, pàg. 11-29. Recuperat de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4567611>

Cano Murcia, A. (2017). “*Jurisprudencia a mano sobre... Acción pública en materia de urbanismo*”. El Consultor Urbanístico. Wolters Kluwer. Recuperat de <https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkNDS1NLA7Wy1KLizPw8WyMDQ3MDYyMTkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAPBrBLY1AAAAWKE>

Casanueva Muruáis, C. (2015), “*La moderna configuración de la doctrina del abuso del derecho*”. Revista Galega de Administración Pública (REGAP), Núm. 50, pàg. 290. Recuperat de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7573676>

Coscolluela Montaner, L. (1973). “Acción Pública en Materia Urbanística”. Revista de Administración Pública, núm. 71. Recuperat de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112589>

Ibort Franch, A. i Carazo, C. (2018). “Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”. Mondaq. Recuperat de <https://www.mondaq.com/real-estate/759734/proposicin-de-ley-de-medidas-administrativas-y-procesales-para-reforzar-la-seguridad-juridica-en-el-mbito-de-la-ordenacin-territorial-y-urbanstica>

Articles de premsa

AGENCIAS (14.12.2020). “AMPLIACIÓ: Un jutjat anul·la la llicència d’obres per construir el polèmic xalet de la cala del Golfet de Palafrugell”. *La Vanguardia*. Recuperat de <https://www.lavanguardia.com/local/girona/20201214/6121088/ampliacio-jutjat-anul-llicencia-d-obres-per-construir-polemic-xalet-cala-golfet-palafrugell.html>

EL PERIÓDICO/ BARCELONA (09.06.2016), “Campanya veïnal contra el nou pla d’usos de l’aeròdrom de la Cerdanya”. *elPeriódico*. Recuperat de <https://www.elperiodico.cat/ca/societat/20160402/aerodrom-cerdanya-campanya-contra-nou-pla-usos-5022960>

Fanals, L. (08.04.2011). “El TSJC anul·la la revisió parcial del sòl urbanitzable del País realitzada l’any 2006”. *Diari de Girona*. Recuperat de <https://www.diaridegirona.cat/comarques/2011/04/08/tsjc-anul-revisio-parcial-sol-49461490.html>

Oliveras, C. (18.10.2015), “Sant Fruitós i Santpedor formalitzen 129 queixes pel soroll de l’aeròdrom”. *Regió7*. Recuperat de <https://www.regio7.cat/bages/2015/10/18/sant-fruitos-i-santpedor-formalitzen-50429723.html>

Spa M. (27.02.2020), “La Cerdanya dona per bo el pla final per a l’aeròdrom”. *Regió7*. Recuperat de <https://www.regio7.cat/cerdanya-alt-urgell/2020/02/27/cerdanya-dona-per-bo-pla-50017177.html>

Legislació

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1>

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado, de 20 de julio de 2006, núm. 172, , pp. 27269 a 27310. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado, de 2 de julio de 1985, núm. 157, páginas 20632 a 20678. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12666>

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid, de 25 de julio de 1889, núm. 206, pp. 249 a 259. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1889-4763>

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado, de 14 de julio de 1998, núm. 167, pp. 23516 a 23551. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20210505&tn=1#a133>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones. Boletín Oficial del Estado, de 2 de octubre de 2015, núm. 236, pp. 89343 a 89410. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 3 de abril de 1985, pàgines 8945 a 8964. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>

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. Boletín Oficial del Estado, de 31 de octubre de 2015, núm. 261, pp. 103232 a 103290. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11723>

Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas. Boletín Oficial del Estado, 29 de julio de 1988, núm. 181, pp. 23386 a 23401. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. Boletín Oficial del Estado, de 8 de septiembre de 2010, núm. 218, pp. 77011 a 77125. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-13883>

Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de vivienda de la Comunitat Valenciana. Boletín Oficial del Estado, de 7 de marzo de 2017, núm. 56, pp. 16711 a 16742. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-2421&p=20170209&tn=2>

Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. Boletín Oficial del Estado, de 13 de julio de 2015, núm. 166, pp. 57907 a 57968. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-7802>

Ley 1/1996, de 10 de enero, de la asistencia jurídica gratuita. Boletín Oficial del Estado, de 12 de enero de 1996, núm. 11, pp. 793 a 803. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-750>

Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Boletín Oficial del Estado, de 21 de noviembre de 2012, núm. 280, pp. 80820 a 80832. Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-14301>

Jurisprudència

Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 61/1997, de 20 de marzo (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997). Recuperat de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872

Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia 154/1997, de 29 de septiembre (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1997). Recuperat de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1997-22967>

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 80/2018, de 5 de julio (BOE núm. 189, de 6 de agosto de 2018). Recuperat de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-11278

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 97/2018, de 19 de septiembre (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2018). Recuperat de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-13995

Tribunal Suprem

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 1ª). Sentencia 1546/1980, de 22 de enero. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0de7978326d9f6ea/19960117>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 4ª). Sentencia 3057/1980, de 24 de mayo. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/f0a1ca747613909f/19960117>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 2864/1997, de 24 de abril. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1dd6aa07dd288114/20030912>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 296/1998, de 22 de enero. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d89276fc7306d3c1/20030906>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 2938/1999, de 30 d'abril. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3165478&statsQueryId=109903861&calledfrom=searchresults&links=%222516%2F1993%22&optimize=20030906&publicinterface=true>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 1880/2001, de 9 de marzo. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2c7e52d0f2fd4fe7/20031018>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 10089/2001, de 20 de diciembre. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6a7379adb7251946/20031030>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 10300/2001, de 24 de diciembre. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/fb4a91e755587d07/20031030>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 4ª). Sentencia 65/2004, de 15 de enero. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2c7e52d0f2fd4fe7/20031018#>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 4ª). Sentencia 2463/2004, de 15 de gener. Recuperat de https://insignis-aranzadidigital-es.sare.upf.edu/maf/app/document?srguid=i0ad6adc600000179b262ecaa4888cc53&marginal=RJ\2005\2463&docguid=Ibd332520fa8d11db92c7010000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_juris;&spos=16&epos=16&td=97&predefinedRelationshipsType=documentRetrieval&fromTemplate=&suggestScreen=&&selectedNodeName=&selec_mod=false&displayName=

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 2001/2006, de 4 de mayo. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e264c66892fe4e86/20160517>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 5168/2006, de 26 de julio. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5e9f3bbf485154d3/20060921>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 4ª). Sentencia 1887/2013, de 16 de abril. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0f29a92dc2f0955d/20130503>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 1739/2013, de 16 de abril. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/af243cc3ed63b711/20130426>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 639/2015, de 17 de febrero. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/84479f6f6610d148/20150309>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 4966/2015, de 18 de noviembre. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4c6ee9ca9d3da267/20151211>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 1130/2016, de 16 de marzo. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/eea3662c0b7b620f/20160329>

Tribunals Superiors de Justícia

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso – Administrativo). Sentencia 2585/1999, de 5 de setembre. Recuperat de <https://insignis-aranzadidigital-es.sare.upf.edu/maf/app/document?src=docnav&srguid=i0ad6adc600000179b251862ef1234900&epos=12&spos=12&page=0&td=30&savedSearch=&searchFrom=&context=40>

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 2ª). Sentencia 2793/2002, de 31 de mayo. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=2816940&statsQueryId=110093042&calledfrom=searchresults&links=304%20ley%20del%20suelo%20Y%20interesado%20legal&optimize=20040124&publicinterface=true>

Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 2ª). Sentencia 2909/2011, de 20 de julio. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/39b4d9d02b31e7b6/20120229>

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 3ª). Sentencia 12947/2011, de 28 de octubre. Recuperat de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/bdb04173ad484b76/20150108>

Resoluciones administrativas

Fiscalía General del Estado (2006). *Memoria Fiscalía General del Estado 2006. Medio Ambiente y Urbanismo*. Gobierno de España. Recuperat de https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/fiscalias-de-medio-ambiente/memo_fiscalia2006_tcm30-169293.pdf

Departament de Territori i Sostenibilitat (2016). *PDUA de l'aeròdrom Barcelona/ Bages*. DOGC núm. 7296 de 27 de gener de 2017. Recuperat de https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_directors_urbanistics/pdu_ aprovats/Comarques-centrals/pdua_aerodrom_Barcelona_Bages/

Grupo Parlamentario Popular (15 de octubre de 2018). *Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 319 – 1. Recuperat de https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-319-1.PDF

Departament de Territori i Sostenibilitat (2020). *PDUA de l'aeròdrom de la Cerdanya*. DOGC núm. 8196 de 7 d'agost de 2020. Recuperat de https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_directors_urbanistics/pdu_ aprovats/Lleida-i-Alt-Pirineu-i-Aran/PDUA_aerodrom_cerdanya/

Departament de Territori i Sostenibilitat (2020). Comunicat de premsa. *Aprovat definitivament el PDUA de l'aeròdrom de la Cerdanya*. Generalitat de Catalunya. Recuperat de

https://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/actuacions_i_obres/aeroports/enllacos/enllacos_notes_premsa/2020_02_25_aerodrom-Cerdanya.pdf

Blogs

Associació Salvem el Golfet (2016). Comunicat de premsa. *Es presenta denuncia urbanística a l'Ajuntament de Palafrugell per la construcció de la Cala del Golfet*. Salvem el Golfet. Recuperat de <http://www.salvemelgolfet.org/wp-content/uploads/2017/05/Comunicat-de-premsa-SEG.pdf>

7. Agraïments

- Al professor Josep Ramon Barberà, el meu tutor de TFG, per la seva atenció, bones indicacions i interès mostrat en el decurs del desenvolupament d'aquest treball.
- A la professora Carmina Llumà, per haver-me ajudat a orientar els primers passos en el tema escollit i a determinar el seu enfoc.
- A la professora Olena Bokareva, de l'assignatura *Maritime and Commercial Law* a la Universitat de Lund, per la comprensió mostrada al entendre l'esforç que ha suposat aquestes darreres setmanes, dur en paral·lel la redacció del TFG i el seguiment de l'assignatura.
- A la meva mare Roser Masip, per ser-hi sempre, pel seu guiatge acadèmic i personal.
- A tots els meus amics i companys del Corridor 39A de la residència Sparta International de Lund, sense els seus ànims i escalf en els moments crítics, no hagués estat el mateix.
- A totes aquelles persones que en un moment o altres, durant el desenvolupament d'aquets treball, he tingut la sort de tenir al costat aconsellant-me sobre el tema tractat o facilitant-me la seva ajuda i suport.