

El derecho de acción del ciudadano: la acción popular y la acción pública en el ejercicio de defensa del patrimonio histórico artístico

The citizen right to access to justice: the popular and public action in defence of Historic-Artistic Heritage

Manuel Ayús y Rubio

Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona y Doctor en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Cataluña. Licenciado en Derecho. Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante

Resumen

El objetivo de este artículo es dar a conocer la figura de la acción popular analizando y exponiendo, para ello, las normas que así lo contemplan. Este es un derecho que ostentan los ciudadanos reconocido en la Constitución y en las leyes sectoriales para el ejercicio de denuncia contra actos arbitrarios contrarios a las normas y cometidos por la Administración. Denuncia que deberá ejercitarse ante la Administración pública o ante los Juzgados y Tribunales de Justicia.

Nuestro fin, por lo tanto, es la defensa del patrimonio histórico y la concienciación al ciudadano de la importancia que tiene el ejercer la tutela para su preservación, conservación y fomento como legado histórico dejado por las generaciones que nos han precedido.

Palabras clave: Acción popular. Administración pública. Ciudadano. Constitución. Denuncia. Derecho. Ejercicio de acción. Legitimación. Ley. Patrimonio Histórico Artístico. Tribunal Constitucional.

Abstract

The aim of this paper is to disseminate the popular action figure, analysing and discussing the legal rules that characterize it. This is a right held by citizens and recognized in the Constitution and the sectorial laws in order to exercise a legal claim against acts committed by the Administration which are arbitrary and contrary to the norms. This legal claim must be exercised through either the public Administration or the Courts and Tribunals.

Our purpose is the defence of historical heritage and the citizen awareness of the importance of exercising heritage protection to ensure its preservation, conservation and promotion as an historical legacy left by the generations that preceded us.

Keywords: Popular Action. Public Administration. Citizens. Constitution. Claim. Right. Prosecutorial Powers. Legitimation. Law. Historic- Artistic Heritage. Cultural Constitutional Court.



Manuel Ayús y Rubio

Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona y Doctor en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Cataluña. Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante.

Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, Doctor en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Cataluña sobre entomología y patología de las estructuras y elementos constructivos leñosos. Licenciado en Derecho (Abogado en ejercicio), Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante. Tesis Doctoral sobre el régimen jurídico de los entornos de protección de los bienes del Patrimonio Cultural. Master en Urbanismo y Master en Medio Ambiente.

Ha intervenido con carácter docente en la Universidad de Alicante sobre la protección del patrimonio arquitectónico dando charlas o conferencias sobre el interés por la protección del patrimonio cultural en clases aisladas a alumnos de arquitectura e ingenieros de caminos en distintos cursos académicos en la Universidad Politécnica de Alicante.

Ha participado en la defensa del patrimonio cultural ante Tribunales de justicia ostentando la condición de la acción popular en casos importantes a tener en cuenta: Alicante: Castillo Santa Bárbara-Monte Benacantil; Edificio Comandancia de Marina Junta Obras del Puerto; Edificio Bergé; Edificio industrial Harineras Silos de San Blas; Palacio Salvetti; Edificio de Capitanía General; Monumento situado en Plaza de los Luceros; Casas de los trabajadores portuarios, etc.

Contacto: mayusrubio@gmail.com

1.- Introducción

La pretensión de este trabajo tiene una clara finalidad, dar a conocer el ejercicio del derecho de denuncia del ciudadano a través de la figura de la acción popular, que consideramos ciertamente relevante en aquellos casos donde el patrimonio cultural se puede ver comprometido en cuanto a su preservación, conservación y divulgación. Lo que la sociedad espera de las administraciones y de los poderes públicos es que cumplan con su cometido, competencia y obligaciones que le vienen impuestas por imperio de la ley.

No decimos nada nuevo si publicitamos que en multitud de ocasiones se producen omisiones, dejaciones, desidias y falta de interés en la tutela de los bienes culturales, e incluso en ocasiones, son las propias administraciones las que van más allá permitiendo y concediendo licencias de demoliciones que hacen desaparecer nuestras señas de identidad. Hoy no podemos contemplar gran parte del patrimonio edificado de las ciudades que ostentaban valores arquitectónicos, artísticos, históricos y ambientales en las primeras décadas del siglo XX, sólo quedan testigos a través de imágenes, postales de la época precedente al desarrollo turístico o fotografías que se conservan en archivos públicos o en álbumes privados. Son los únicos testimonios que quedan de aquel patrimonio edilicio que perdieron las ciudades por una piqueta autorizada.

Ese patrimonio dilapidado desnaturalizó la imagen real de las ciudades de las primeras décadas del siglo XX por un erróneo entendimiento del desarrollismo estructural dado en España en aquellos años, donde primaban las nuevas edificaciones en suelos consolidados ante las arquitecturas preexistentes con valores dignos de ser preservados. Con ellas desaparecieron valores arquitectónicos y trazados característicos de los ensanches de las ciudades del siglo XIX y primeros del XX, lugares propios de las formas de habitar de las generaciones anteriores.

En el Preámbulo de la ley del Patrimonio Histórico Artístico Español¹ se hacen manifestaciones de buenas intenciones dirigidas a la protección y a la preservación con base en el establecimiento de obligaciones a todos los poderes públicos de conformidad con el Art. 46 de la Constitución y dirigidas al enriquecimiento de los bienes que lo integran. El hecho de que el legislador estatal y autonómico promulgue normas protectoras y establezcan obligaciones a las administraciones para la preservación del patrimonio cultural mueble o inmueble, no impide que se sigan cometiendo violaciones de las normas.

Ante esa ausencia del cumplimiento de obligaciones y ante la omisión del deber de proteger y fomentar el patrimonio cultural de ciertas administraciones, el legislador previendo y conociendo la realidad material de la que se parte en la ciudad, especialmente, en relación con el patrimonio edilicio, facultó a los ciudadanos para que, en el ejercicio de su derecho-obligación, denunciaran cualquier acto contrario a la preservación y conservación de la herencia edificatoria, poniendo tal acto ilícito en conocimiento de la Administración y, en su caso, solicitando amparo a los Juzgados y Tribunales de Justicia.

¹ Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, norma que a tenor del Art. 149 de la Constitución mantiene su vigencia y convive con aquellas que los legisladores autonómicos hayan legislado de conformidad con el Art. 148 CE y con sus Estatutos de Autonomía.

Ese derecho-obligación otorgado a los ciudadanos por imperio de la ley y recogido en nuestra Constitución (Art. 125), es un derecho de acción ante las administraciones, los poderes públicos y ante los Tribunales de justicia cuando la Administración a la que se acude no responde o, cuando se dé el supuesto de ser ella la que de forma directa o indirecta es colaboradora necesaria para la comisión de una infracción de tipo administrativo o penal contra el patrimonio cultural en general.

De aquí que este trabajo pretenda divulgar el derecho que ostentan los ciudadanos a través de la acción popular, bien, de forma individual, o constituidos en asociaciones. El ejercicio de denuncia debe iniciarse ante la Administración local o autonómica competente en materia de patrimonio cultural y, ante una respuesta denegatoria o ante el silencio de la misma, deberá acudir a los Tribunales de justicia, bien al orden jurisdiccional contencioso-administrativo o, en su caso, al penal, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

No es usual hallar una conducta arbitraria de la Administración contra un bien de la relevancia de una catedral. Por el contrario, lo que sí ocurre, con cierta frecuencia, es la agresión y la eliminación de aquellas arquitecturas y partes de la ciudad histórica o tradicional con morfologías urbanas con valores vernáculos, tradicionales, ambientales e industriales como resultado de la carencia de formación de los dirigentes políticos que siempre encuentran técnicos dispuestos a informar favorablemente a la demolición de estas construcciones o de esa parte de la ciudad.

Constituye una provocación para los especuladores de suelo el hecho de dotar a estas áreas urbanas de incrementos de edificabilidad notablemente superiores de las que disponían tradicionalmente. Ante estos casos, lo recomendable es controlar el planeamiento general municipal en lo referente a la calificación pormenorizada en suelos consolidados para que esto no ocurra. Para ello, hay un momento en el procedimiento de tramitación de los planes urbanísticos o de los Catálogos de Protección, la exposición pública, que dispone de unos plazos breves que suelen oscilar, el designado a la exposición del plan general o del instrumento objeto de aprobación municipal inicial o provisional es de un mes o en algunos casos de dos. Ahora bien, si lo que se pretende es atacar el instrumento de planeamiento por razones de transgresión de alguna norma o cualquier defecto formal relevante, hay que esperar a la aprobación definitiva dada por el órgano competente y su íntegra publicación en el boletín oficial que corresponda. Será, a partir de ese momento, cuando cualquier ciudadano disponga de dos meses para acudir a los Tribunales de justicia, solicitar la nulidad radical (Art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas), o, en su caso, la anulabilidad (Art. 48 del mismo texto legal).

Las exposiciones públicas de los planes de reforma interior, de rehabilitación de centros históricos o de ámbito parcial, deben ser objeto de revisión detallada de los contenidos pormenorizados de las calificaciones urbanísticas, no sea que un plan de rehabilitación se constituya en una herramienta para la eliminación de esa parte de la ciudad tradicional como consecuencia de otros intereses ajenos a la conservación y al fomento del patrimonio cultural inmobiliario.

No debemos dejar de señalar la importancia que para la protección del patrimonio histórico-artístico representan los Arts. 45 y 46 en concordancia y armonía con el Art. 125, todos ellos de la Constitución, en donde se habilita, de conformidad con la ley, al ciudadano para que actúe contra quienes pretenden hacer desaparecer el patrimonio cultural, seña de identidad de nuestros antepasados y de sus formas de habitar, que deben ser objeto de preservación para las generaciones presentes y futuras.

2.- La acción popular: Fundamentos constitucionales y normas con rango de Ley. Antecedentes históricos y regulación jurídica

2.1.- Antecedentes constitucionales: Las Constituciones Españolas: 1812 a 1978 y el derecho de acción

Generalmente suele considerarse como primera Constitución² promulgada en España, la llamada de Cádiz o la Pepa (1812), cuando en verdad la primera Constitución fue la Carta de Bayona de 1808. Las Constituciones son una de las importantes fuentes de las que se dispone para vislumbrar la institución de la acción popular, entendida esta acción dentro de la jurisdicción penal (Art. 255 CE-1812) dirigida exclusivamente contra los delitos de soborno, cohecho y prevaricación que se cometieran por jueces y magistrados. Más tarde, en la Constitución de 1869 (Art. 98) y en la de 1876 (Art. 22) la acción popular se mantuvo con el mismo tenor que su predecesora, siempre dentro de la jurisdicción penal.

Será a partir de la Constitución de 1931 cuando se ahonde más en los derechos de acción a disponer por los ciudadanos (Art. 29), muy confinada a la jurisdicción penal, pero, en este caso, con la inclusión de la consideración, por primera vez, de la innecesariedad de prestar fianza ni caución de ningún género que impidiera el ejercicio de la acción.

En el caso de la vigente Constitución (1978), la participación del ciudadano va más allá del derecho-obligación del ejercicio de denuncia que se le otorga a la acción popular, especialmente en aquello que concierne a la prestación o colaboración dentro del ámbito penal como miembro de la institución del Jurado, o en la formación de los miembros constituyentes de los tribunales consuetudinarios (Art. 19,3 y 4 Ley Orgánica del Poder Judicial -LOPJ-).

En nuestra Constitución de 1978, el Art. 125 recoge tres supuestos de colaboración de los ciudadanos: Uno, donde se puede ejercitar la acción con base en la figura de la acción popular o pública con un verbo claro pero a su vez indeterminado; dos, la participación de los ciudadanos como miembros del Jurado y tres, su intervención en los tribunales consuetudinarios.

² La Constitución política de la monarquía española 19 de marzo de 1812 fue la primera, tras la invasión de las tropas francesas. Con anterioridad España contó con la promulgación de la llamada Carta de Bayona de 8 de julio de 1808 tras las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón, por lo que en puridad la Constitución de 1812 puede decirse que fue la segunda.

GARRIDO FALLA (2001) recoge del preámbulo de la Carta Magna que hoy rige nuestro marco jurídico y garantiza la estructura del Estado, la expresa mención a la proclama de su voluntad de promover el progreso de la cultura para asegurar a todos una digna calidad de vida, dirigida a los destinatarios de la norma y que luego recoge en su texto articulado (Art. 46 CE).

El precepto constitucional (Art. 125) excluye de la representación de la acción popular a la propia Administración, únicamente será ejercitable la acción por el ciudadano, persona física o jurídica. El Tribunal Constitucional (TC) rechaza que el término ciudadano pueda interpretarse como extensivo a la Administración pública, sólo cabe reconocer esa “legitimación” o habilitación para ejercitar el derecho de acción a la persona física y a la jurídica STC 129/2001, de 4 de abril de 2006.

En el derecho español, la figura de la acción popular es una manifestación característica de la acción penal en cuanto a los delitos públicos perseguidos por el Ministerio Fiscal, quedando legitimados todos los ciudadanos españoles como así se recoge en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) en sus Arts. 101³, 270 y 782.

2.2.- Desarrollo legislativo en el siglo XX. Antecedentes históricos y regulación jurídica

2.2.1.- El nacimiento de la Acción Popular en la protección del Patrimonio Histórico-Artístico

Uno de los cambios importantes introducidos en nuestro ordenamiento jurídico, fue el dado por el legislador de 1933 al ciudadano. Hecho que debe ser considerado como un progreso relevante de la norma. Será el derecho que otorgó la ley al ciudadano que carece de legitimación, propia de quien ostenta la titularidad de un bien o de aquel que resulta afectado directamente en su patrimonio, el que permita ejercer la denuncia en calidad de acción popular ante la Junta Superior del Tesoro Artístico, frente al abandono, la ausencia de mantenimiento o la falta de ornato de los bienes culturales, de conformidad con el Art. 15 *in fine*, de la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico de 1933, en el que se establecía:

“...Se otorga acción popular ante la Junta Superior del Tesoro Artístico para la incoación de expediente de declaración del carácter de histórico-artístico a monumentos que lo merezcan.”

Y en el Art 27 párrafo segundo del mismo texto legal ahonda más en el concepto⁴ ordenando que:

³ El Art. 101 nos indica que, “La acción penal es pública.

Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la ley.

⁴ Mandato éste que se traslada a la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español, en su Art. 8, donde viene a decir que:

“1. Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deberá, en el menor tiempo posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que en esta Ley se dispone.

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

“Todo ciudadano podrá denunciar ante los organismos mencionados, la existencia de inmuebles en las circunstancias, mencionadas en el artículo anterior. Dichos organismos están obligados a comprobar la denuncia, para actuar luego con arreglo a esta Ley.”

La inquietud por el mantenimiento, defensa y fomento de lo cultural lleva a la ampliación de la tutela de los bienes del Patrimonio Histórico Artístico⁵, a que la misma se extienda más allá de la estructura del Estado, del resto de las Administraciones públicas sobre las que la ley encomienda la obligación de tutelar y conservar dichos bienes.

Por tanto, cabe señalar que la Ley de 13 de Mayo de 1933 puede considerarse precursora en lo que a la instauración de la figura de la acción popular se refiere. Figura que en la actualidad se extiende a otras normas de carácter sectorial, como las de Aguas, Costas, Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Cultural.

A mayor abundamiento, en su Art. 36, viene a imponer la obligación a los Ayuntamientos de tutelar y proteger los bienes de valor histórico y artístico, estableciendo que:

“Todos los Municipios españoles están obligados a velar por la perfecta conservación del patrimonio histórico-artístico existente en su término municipal.”

2.2.2.- Ley del Suelo de 1956 y el derecho de acción. Primera norma urbanística promulgada en España

En materia de urbanismo la figura de la acción popular está reconocida desde la primera ley del suelo promulgada en España hasta nuestros días, aunque no disfruta de un reconocimiento pleno y de una asunción social tan unánime como en el caso del medio ambiente, al entenderse este último más sensible y vulnerable, y considerar además su mayor incidencia sobre el conjunto de la sociedad. De ahí que las acciones defensoras en los casos de ríos, mares, bosques, aire, etc., cuenten con mayor reconocimiento.

Luego, la acción popular tal como hoy la conocemos, aparece por primera vez en España en la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico de 1933, y es recogida por la primera Ley del Suelo de 1956 en sus artículos 223 y 224. El Profesor Ramón Fernández (2001) en relación al derecho a la acción en materia de urbanismo, nos dice: “Con la finalidad de asegurar (...) una protección adecuada de la legalidad urbanística, la Ley del Suelo de 1956 introdujo el sistema de acción pública permitiendo, que cualquier persona, física o jurídica, pudiera exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativo la observancia de la legalidad.

2.2.3.- El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976

⁵ Otra de las aportaciones de la ley del patrimonio histórico de 1933 es la nueva denominación del bien a proteger. En lo que concierne a la designación de bienes del Patrimonio Histórico-Artístico, la nueva nominación se promueve con el paso de una norma a la otra. Cuando esto sucede se produce un cambio en la denominación de los bienes culturales. Así el Art. 14 de la Ley de 13 de mayo de 1933, nos dice: “Los Monumentos declarados nacionales y arquitectónico-artísticos, se llamarán en lo sucesivo Monumentos históricos-artísticos.”

Tras veinte años de vigencia de la Ley del Suelo de 1956, en España se promulga el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, una norma que reguló y ordenó, también durante dos décadas, el desarrollo urbanístico y la transformación de los suelos y, además, fue una herramienta para la defensa del patrimonio cultural inmobiliario, de las arquitecturas vernáculas, populares, del paisaje urbano y natural, de los ambientes, de los escenarios urbanos típicos y tradicionales bajo el amparo de las normas de aplicación directa⁶.

Esta legislación o norma administrativa recogió en su seno, al igual que su predecesora, el derecho jurídico a la acción, habilitó al ciudadano ante las Administraciones Públicas y los Tribunales de Justicia para ejercer el derecho de defensa de los valores del medio, de las arquitecturas, de los escenarios urbanos, del medioambiente y de las aguas, entre otras.

Así, el Artículo 235 de dicha ley otorgaba ese derecho-obligación a los ciudadanos como continuación a lo establecido en el texto legal del 56, para que se correspondiera con un adecuado ejercicio del mismo y siempre bajo el principio general del Derecho *bona fides*.

En este caso, el artículo doscientos treinta y cinco venía a establecer que,

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

Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta un año después de su terminación.”

Más tarde, la figura de la acción popular fue recogida por la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico Español de 1985 (Art. 8) y por la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Arts. 19 y 20) como veremos más adelante.

2.2.4.- *El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo, Art. 304*

Como ya ocurría con el T.R. de la Ley del Suelo de 1976, en el T.R. de la Ley del Suelo de 1992 y, concretamente en su Art. 304, el legislador estatal recogió expresamente la figura de la acción pública para que el ciudadano pudiera exigir ante los Órganos administrativos y Tribunales de la jurisdicción Contencioso-Administrativa las observaciones y contravenciones que se cometieran contra la legislación urbanística en todas sus vertientes y extremos.

⁶ Las normas de aplicación directa no precisan de posterior desarrollo, sus contenidos imperativos (*ius cogens*) establecen criterios a aplicar ordenando el respeto por lo preexistente.

En aplicación de las competencias de las comunidades autónomas contempladas en el Art. 148 de la CE (Urbanismo y Patrimonio Histórico-Artístico entre otras), y tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, en la que se declaraban inconstitucionales y nulos las dos terceras partes del T.R. de la Ley del Suelo estatal 1/1992, quedó bajo el sostén del legislador autonómico la inclusión o exclusión de la figura de la acción popular en el ámbito de la comunidad autónoma, al margen de la prescripción de la norma básica del Estado en el mantenimiento de dicha acción.

En cuanto a la Comunidad Valenciana, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV), contemplaba expresamente la figura de la acción popular (Art. 7). Por el contrario, la reciente Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) excluye expresamente la mención a dicha figura. No obstante, en su Art. 236.1, viene a permitir una pequeña parcela del ejercicio de la acción que no difiere en mucho de la acción popular, al permitir que cualquier ciudadano pueda requerir (a la Administración y Tribunales) el restablecimiento de la legalidad urbanística quebrantada.

2.2.5.- La Administración local y el Patrimonio Cultural: La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Independientemente de las competencias instituidas en nuestra Constitución en materia de patrimonio cultural, determinadas al Estado en el Art. 149 y a las comunidades autónomas en el 148, ambas con competencias concurrentes, en lo que respecta a las Administraciones locales, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, les otorga en el Art. 25.2. e) competencias en materia de patrimonio histórico artístico⁷. A mayor abundamiento, en el Art. 68 dispone que las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

Añade que, “Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada.”

Por lo que se desprende de ésta y del resto de normas que sostienen el derecho del ciudadano a ejercer la acción, debemos considerar que éste debe de ejercitarse desde las primeras formulaciones que el ciudadano lleve a cabo ante la Administración local con anterioridad al posterior ejercicio de la acción ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, tal como así lo señala la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) Sala Tercera, Sección Quinta, de 11 de julio de 2006.

2.2.6.- La Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)

La jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su exposición de motivos, pone de manifiesto el interés de la presente ley en la ampliación del concepto de “parte” en el proceso. Así en su punto IV “Las partes del Proceso” viene a señalar que,

⁷ Artículos 7, 20 y 37,3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

“Las más significativas se incorporan en los preceptos que regulan la legitimación. En cuanto a la activa, se han reducido a sistema todas las normas generales o especiales que pueden considerarse vigentes y conformes con el criterio elegido. (...) cauce para la defensa de derechos y libertades encomendados a ciertas instituciones públicas y para la del interés objetivo de la ley en los supuestos legales de acción popular, entre otros”.

Al igual que las normas citadas, la LJCA, recogiendo el mandato constitucional, en su artículo 19.1.h) viene a establecer que,

“Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:
h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.”

Esta Ley nos abre el acceso a la interposición de recursos contencioso- administrativo contra las administraciones en la defensa del interés general y, en este caso, en interés del patrimonio cultural.

2.2.7.- *La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)*

Como ya indicábamos *ut supra*, la LOPJ, contempla en su Art. 17.1, que todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca, la colaboración requerida por los jueces y tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones recogidas en la Constitución y en las Leyes.

Así mismo, el precepto 19 de dicha norma, establece que los ciudadanos (de nacionalidad española) podrán ejercer la acción popular en los casos y formas reguladas por las leyes.

El Art. 20 viene a establecer que la justicia será gratuita en los supuestos tasados en la ley. Con tal establecimiento de preceptos se pretende la efectividad al derecho declarado en aquellos supuestos de insuficiencia de recursos para litigar. Así lo dispone la Constitución Española en sus artículos 24 y 119.

Este artículo 20, en su cardinal 3, establece que “no podrán exigirse fianzas cuando éstas supongan un obstáculo o barrera al ciudadano,” o “por su inadecuación impidan el ejercicio de la acción popular,” que será siempre gratuita.

2.2.8.- *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*⁸

⁸ Ley que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Esta ley viene a reconocer a las asociaciones, generalmente ecologistas, el derecho de acción contra las arbitrariedades de la Administración pública y el derecho a interponer recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales de Justicia sin mayores requisitos que los fijados en el Art. 22 y 23 de la mentada ley. Norma que sigue y recoge las determinaciones y los acuerdos establecidos en el Convenio de Aarhus⁹.

En su Artículo 22 dedicado a la acción popular en asuntos medioambientales se dirige exclusivamente a la persona jurídica sin ánimo de lucro, omitiendo la posibilidad de ejercer tal derecho de defensa del medio ambiente a la persona física. Dicho precepto señala que

“Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23(...), así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”

Así mismo, el artículo 23 viene a establecer los requisitos de quienes están legitimados para ejercer la acción popular (Art 19.1 LOPJ), en el cual, indica como fundamental que se ha de cumplir, además de ostentar la personalidad jurídica sin ánimo de lucro, las siguientes circunstancias,

“1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. (..).”

Es incuestionable la transcendencia que para la defensa del medioambiente por el ciudadano, en su condición de acción popular, tuvo el Convenio de Aarhus, las Directivas europeas 2003/4/CEE y 2003/35/CEE y, la trasposición al derecho interno de las misma

⁹ El Convenio fue firmado el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa de Aarhus y entró en vigor el 31 de octubre de 2001. A nivel europeo el Convenio fue ratificado mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 (2005/370/CE). En España se ratificó el 15 de diciembre de 2004 entrando en vigor el 31 de marzo de 2005, tras la publicación del Instrumento de ratificación en el BOE de 16 de febrero. Tras el paso de dos años (2006) en España se aplicaron las disposiciones de dicho Convenio, aprobándose 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. El Convenio de Aarhus recoge un mecanismo de control del cumplimiento en el Derecho internacional muy novedoso ya que permite a los ciudadanos denunciar incumplimientos del tratado, cuando en el Derecho internacional normalmente sólo los Estados tienen esa potestad.

en nuestra legislación estatal (la Ley 27/2006, de 18 de julio), al habilitar al ciudadano o conjunto de ellos constituidos en asociación sin ánimo de lucro (persona jurídica) que viene a completar los habilitados por imperio de la Ley en materias como agua, urbanismo, costas, patrimonio Histórico Artístico y un dilatado etc.

En el mismo sentido se pronunció el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre Acceso a la Información, la participación del público en la toma de decisiones y el Acceso a la justicia en materia de medio ambiente en los procesos de soluciones, que cuenta con tres ámbitos de actuación, la autorización de determinadas autoridades, la aprobación de planes y programas, y, la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

La finalidad de este Convenio es contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar. Así en su artículo 1º se dispone que “cada parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio”.

3.- El derecho de acción y la acción popular. La figura de la acción popular y su utilización en la preservación del patrimonio cultural

3.1.- ¿Qué es el derecho de acción?

El derecho de acción corresponde a la clasificación de los llamados derechos subjetivos (facultad que se tiene para exigir el cumplimiento de una norma). Es el derecho que faculta a solicitar de la Administración pública que ejerza sus competencias y, por otro lado, el acceso a los mecanismos jurídicos y tribunales de justicia requiriendo que desplieguen la potestad de juzgar y hacer cumplir lo juzgado. Así el derecho de acción cumple con su naturaleza peticionaria e interesada en llevar a cabo, por una Administración, sus obligaciones derivadas de sus competencias, y a los Juzgados o Tribunales de justicia un acto de amparo sostenido por imperio de la ley.

El derecho de acción tiene que ver con el derecho de petición. Éste se encuentra en nuestra Constitución, concretamente en el Art. 23; es el derecho que la ley otorga a toda persona física o jurídica que le permite solicitar cualquier información, tener acceso a documentos públicos, efectuar consultas, presentar una denuncia o queja por la irregularidad del funcionamiento de los servicios públicos de esa Administración, por razón de inactividad, por la negación de un servicio o ante el hecho de dar su opinión relacionada con la res pública. En caso de una respuesta contraria a derecho u omisión por inacción o silencio, se podrá acudir a solicitar amparo ante los Tribunales de justicia.

El derecho de petición no puede ser denegado injustamente o sin razones jurídicas que lo justifiquen a tenor de lo establecido en las leyes. Su violación estaría permitiendo al ciudadano buscar amparo ante los Juzgados o Tribunales de justicia a tenor del Art 24 de la Constitución y demás normas sectoriales que así lo establezcan.

Debemos distinguir dos prototipos a la hora de ejercer el derecho de la acción, el que se faculta por razón de título (legitimación clásica) y el que se permite por imperio de la ley (legitimación legal).

3.2.- ¿Qué es la acción popular?

La acción popular es un derecho reconocido en la Ley que se otorga a los ciudadanos españoles o extranjeros¹⁰ para que ejerzan la facultad de denuncia ante la Administración pública o ante los Juzgados y Tribunales de Justicia cuando tengan conocimiento de la comisión de una acción (cualquiera) que sea contraria a derecho o que viole las normas y el orden público.

3.3.- Quienes pueden ejercer la acción: el legitimado o el facultado

Para conocer bien la acción popular se necesita, como así nos indica SERRANO ALBERCA J.M (comentarios al Art. 125 CE), conocer los antecedentes de la acción como concepto básico del Derecho. Una de las teorías consideraba al ejercicio de la acción como equivalente al Derecho subjetivo donde predominaba la concepción del interés individual. La acción tenía un sentido ceñido a lo individual y era un instrumento para la tutela del interés privado (la legitimación). Otra de las tesis, y desde una perspectiva pública, mantenía que la acción desempeñaba la actuación del Estado como obligado a llevar a cabo una prestación en favor del ciudadano anónimo, del interés general (el habilitado). Hoy está explícitamente consagrada la prerrogativa del interés individual y la subordinación del mismo al interés público.

El poder jurídico que ostenta todo sujeto de derecho de acudir a los tribunales se sustenta sobre dos fundamentos, la del ciudadano que soporta el menoscabo de su patrimonio, por tanto, ostenta la condición de legitimado, y la de aquel que acude a los tribunales sin que su patrimonio haya sufrido detrimento alguno y lo hace en defensa del interés general o por interés de la ley, realizando una acción que en verdad debería llevar adelante la Administración.

Así las cosas, podemos decir que el legitimado es el sujeto de derechos que ostenta la titularidad del bien patrimonial afectado, por lo que representa al legítimo interés privado. El facultado, es el sujeto de derecho que, sin resultar perjudicado en su peculio, ostenta el derecho de acción para ejercerla ante la Administración y los Tribunales de justicia en defensa del interés público y exigir el cumplimiento de la ley.

¹⁰ En cuanto a la nacionalidad que se requiere como condición para ejercer la acción popular, de conformidad con la jurisprudencia (Sentencia de 22 de abril de 1988 [RJ 1988, 3188]; 28 de enero y 18 de marzo de 1967 y 21 de marzo de 1969), la acción popular comporta la legitimación de cualquier persona para promover ante la jurisdicción que corresponda la interposición de una demanda de conformidad con las prescripciones establecidas en la Ley. No es un derecho exclusivo a los nacionales.

Como dice González Pérez (2016: 316) “La expresión “cualquier ciudadano” del artículo 19.1 h) LJ, no puede interpretarse en el sentido de limitar la legitimación a los ciudadanos españoles.”

La acción popular (acción de la persona física o jurídica) es una manifestación del derecho subjetivo público de libre acceso a los Tribunales en el que la pretensión, por fundarse en el interés público, no precisa del requisito de la legitimación al perseguirse el cumplimiento del ordenamiento jurídico de conformidad con la ley.

El derecho de la acción popular, cuando ostenta la “legitimación activa”, se le reconoce en defensa de la legalidad, del interés público. Así lo indica, entre otros, el profesor González Pérez (2016: 434) al señalar que el demandante podrá deducir la pretensión sin la necesidad de invocar la lesión de un derecho subjetivo ni de un interés privativo. Es la acción un derecho público subjetivo procesal que constituye una modalidad del derecho de petición al sujeto habilitado.

En relación con los intereses colectivos y la legitimación de la acción popular el Tribunal Constitucional señala en su STC 93/1990, de 23 de mayo, que “...dentro de los supuestos en atención a los cuales se establecen por el Derecho las acciones públicas se encuentran los intereses comunes, es decir, aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los componentes de la sociedad, puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común.”

3.4.- Aplicación del Derecho al ámbito de la potestad jurisdiccional en el derecho a la acción del ciudadano

En cuanto a la jurisdicción como potestad, derivada de la soberanía del Estado de aplicar el Derecho, cabe distinguir el ejercicio de la acción entre dos órdenes jurisdiccionales donde se puede ejercer el penal y el contencioso-administrativo. Son jurisdicciones donde la acción popular o la acción penal pública tienen mayor arraigo y cabida. En la primera, la acción que se ejercita va contra una infracción que no precisa de la tipicidad penal, sí de violación o contravención de la ley. En la segunda, se precisa que el acto denunciado deba ser objeto de la comisión de una infracción tipificada en el Código Penal como delito público (no privado).

En ambas, la figura de la acción popular es el vehículo por el cual se ejercita el *ius puniendi* del Estado. Difiere en cuestiones sustanciales dimanantes de las normas procesales, como la intervención del Ministerio Fiscal y la jurisprudencial con la imposición, de esta última, de límites a dicho ejercicio en la jurisdicción penal¹¹. No obstante, por los antecedentes en nuestras constituciones, la jurisdicción penal, la acción pública ejercida por el Ministerio Fiscal y, en su caso, por el ciudadano, tiene raíces más profundas que las contenidas en las leyes sectoriales de la jurisdicción del derecho administrativo.

¹¹ El ámbito del ejercicio de la acción popular. Jurisdicción penal: Pronunciamientos de la Sala II del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. La llamada doctrina Botín y El caso Atutxa. SSTS 702/2003, de 30 de mayo; 168/2006; 1045/2007, de 17 de noviembre; 54/2008, de de abril; 8/2010, de 20 de enero; 149/2013; 174/2015, de 14 de mayo; 4/2015, de 29 de enero. -STC 205/2013, de 5 de diciembre.

El derecho a ejercitar la acción por parte del no legitimado en la jurisdicción contencioso-administrativa lo podemos encontrar, inicialmente, en las primeras décadas del siglo XX, concretamente a partir de 1933, en aquella materia regulada por el derecho administrativo que hoy más nos preocupa por la relevancia social y ambiental que la misma presenta, la protección del patrimonio histórico artístico. En urbanismo aparecerá a partir de la década de los cincuenta (1956), mientras en el resto de materias (aguas, zona marítimo-terrestre y medio ambiente), el legislador irá incorporando el derecho al ejercicio de la acción del ciudadano hasta bien avanzado los 90. Son en estas materias donde la figura de la acción popular se hace imprescindible y donde no siempre el Ministerio Fiscal está llamado a actuar al no estar tipificada la infracción como ilícito penal o por no interesar acudir a la vía penal tras la comisión del acto arbitrario o ilegal que únicamente es perseguible en la jurisdicción administrativa.

En ese sentido, es necesaria la tipificación penalista, la inclusión de nuevos delitos en el Código Penal para su posterior aplicación. De aquí que la tipificación debe actualizarse como lo hace la afluencia de los nuevos delitos y el legislador debe prever su inclusión en la ley penal para poder ser perseguibles.

4.- Intervención en nombre de la acción popular. Procedimientos, actos y actividad administrativa atacables y límites o extinción de la acción popular

4.1.- En qué casos se puede intervenir en nombre de la acción popular

Tal como ya se ha dicho, se podrá intervenir siempre que una norma con rango de ley así lo determine. Este derecho de acción difiere del que dispone el legitimado o interesado. Generalmente el derecho de acción viene recogido en normas que regulan la protección del medioambiente, del urbanismo, del patrimonio histórico-artístico, del agua, de costas en defensa del demanio marítimo-terrestre, etc.

4.2.- Quiénes pueden constituirse en acción y ante qué procedimientos, actos y actividad administrativa

4.2.1.- La persona física

Podrán tomar parte u ostentar el derecho de acción todos aquellos que estén legitimados o habilitados, estos últimos (la acción popular -personas físicas y jurídicas-), por una ley que de manera propia así lo determine.

4.2.2.- La persona jurídica sin ánimo de lucro

La legitimación que se reconoce, por imperio de la ley, a las asociaciones sin ánimo de lucro en clara diferenciación con las asociaciones legalmente constituidas en ejercicio de defensa de sus asociados, varía en mucho los fines perseguidos de una y otra.

Creemos necesario precisar la distinción existente entre las asociaciones sin ánimo de lucro y las legalmente constituidas con otros fines según el Art.11 de la LEC y 19.1,b) de la LJCA. Estas últimas tienen la finalidad de defender a sus asociados no al interés general. Entre ellas, se encuentran las asociaciones de consumidores y usuarios, colegios profesionales y los sindicatos, que tienen una determinada finalidad, la defensa de sus asociados, inscritos o sindicados.

Respecto de las asociaciones sin ánimo de lucro, 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, viene a reconocer el derecho de acción contra las arbitrariedades de la Administración pública y el derecho a interponer recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales de Justicia sin mayores requisitos que los fijados en el Art. 22 y 23 de la mentada ley.

Admitida la altura y el reconocimiento que contempla la Ley 27/2006 a la acción popular ¿podríamos entender a través de lo establecido por esa misma norma que esa declaración sea extensible a la protección del patrimonio Histórico Artístico? En caso contrario ¿Qué materias son objeto de permisibilidad del ejercicio de defensa por la acción popular?

En principio son normas reguladoras de los derechos de acceso a la información y del ejercicio de acción en las materias de aguas, ruido, suelos, contaminación atmosférica, ordenación del territorio rural y urbano (urbanismo), cuyo cumplimiento de sus determinaciones va dirigido a todas las Administraciones públicas que ostentan la competencia.

El reconocimiento de la protección se extiende a la conservación de la naturaleza, a la diversidad biológica, a los montes y aprovechamientos forestales. De igual forma se dirige a la gestión de los residuos, productos químicos, incluidos los biocidas, los plaguicidas, la biotecnología y otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente. Contempla también los procesos de tramitación en la evaluación de impacto medioambiental, el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y en aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

Visto el laxo contenido de materias a la que resulta aplicable el Art. 18.1 del mismo texto legal, entendemos que en la parte *in fine* de dicho precepto, cuando hace referencia a otras materias que establezca la normativa autonómica (epígrafe n), podría desprenderse que entre ellas estuviera contemplada o abarcara la de patrimonio histórico o cultural si tenemos en cuenta que los Arts. 45 y 46 de la Constitución están estrechamente relacionados, por lo que podríamos llegar a esa conclusión, que dicho precepto va más allá de un concepto primario de medio ambiente y, por el contrario, sí tiene un carácter universal, pues en puridad, en ese medio se encuentra el patrimonio histórico como elemento sustancial que constituye parte integrante del entorno urbano o rural, “*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*”, por lo que la incidencia del patrimonio inmobiliario en el medio, a nuestro juicio, no es discutible. Su importancia en el desarrollo y formación de la persona es de naturaleza sustancial ya que estamos hablando del legado de las generaciones pasadas dejado a la presente y futuras.

Sí debemos señalar, que en el supuesto de la extensión o generalización de dicha ley a otras materias, para cualesquiera de los casos, como para el Patrimonio Histórico, habría que tener en cuenta que la misma contempla exclusivamente la intervención de la persona jurídica, no a la física (Art. 22 y 23).

4.3.- ¿Contra qué Administraciones públicas se puede ejercer la acción del ciudadano?

Ante aquellas que despliegan la potestad sustantiva u objetiva para tramitar y aprobar actos y actividades administrativas de la naturaleza indicada *ut supra* y la ley así lo contemple. En cuanto a los Juzgados y Tribunales la personación suele llevarse a cabo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, o si el caso lo requiere, de lo penal.

4.4.- Límites o extinción de la acción popular

En nuestro ordenamiento jurídico se otorga el derecho de acción a las personas jurídicas y físicas siempre que una ley así lo establezca. Se le faculta para ostentar una legitimación activa que podría calificarse de atípica a tenor de la inexistencia de derecho subjetivo alguno.

Dicho esto, tal derecho de acción tiene sus restricciones y sus límites. Las primeras se entienden en el hecho de que precisa forzosamente de una ley que le sustente, y en cuanto a los segundos, hay que tener en consideración la extinción de la acción por caducidad debida a la inactividad del titular durante el tiempo fijado por la ley. La prescripción de la acción requiere la oposición del obligado mediante la excepción correspondiente y tiene como consecuencia extinguir derechos que, en este caso, es el de acción. Y por último, los principios generales del derecho nunca deben ser quebrantados en el ejercicio de la acción.

Por otro lado, de los datos recabados y de la información obtenida sobre ciertas conductas ilícitas dadas de forma aislada por determinados ciudadanos que actuaban en nombre de la acción popular, debemos recogerlas en el presente trabajo aun siendo hechos alejados, dados en los años sesenta y setenta, donde las actuaciones que se trataron no buscaban un interés general sino coaccionar a los titulares de promociones urbanísticas en busca de obtener beneficios ilegítimos contrarios al interés general y al Derecho.

A tenor de ello y como ya indicara el profesor Martín Mateo (1991: 186) la figura de la acción popular tuvo mala prensa¹² como consecuencia de los abusos contrarios a la buena fe en materia de urbanismo como acabamos de aducir.

La acción popular o pública en materia de urbanismo la introdujo nuestra primera Ley del Suelo de España (1956), permitiendo que cualquier persona física o jurídica pudiera exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-administrativos la observancia de las normas y el cumplimiento de los planes urbanísticos de cualquier promoción. Derecho de acción que fue utilizado en beneficio propio de forma oblicua a la función que tiene encomendada la acción popular y en claro fraude de ley.

¹² En la pág. 186.b) in fine Martín Mateo advierte del mal uso del derecho de acción popular. Dice, “Por otra parte no es infrecuente el que se haga uso de estas posibilidades para obtener dolosamente compensaciones pecuniarias de los infractores, a cambio de la renuncia a su persecución.”

Fuera de esos hechos que se dieron de forma aislada, ilícita e indeseable, la acción popular no supuso resultados relevantes sino más bien muy modestos a excepción de los Colegios de Arquitectos que ejercieron un papel eficaz en la lucha por el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Hoy nadie debería poner en duda el buen uso del ejercicio del derecho de acción que pueda ejercitar el ciudadano individual en nombre de la acción popular, en los casos que se conocen siempre ha ido acompañada de buena fe. Cuando esto no se produjese en aplicación del buen fin del cometido que se le asignó desde la primera Ley del Suelo española (1956), debería impedirse tal ejercicio que pudiera hacerse de forma perversa, arbitraria y contraria a los principios que la rigen, ya que ésta debe estar sujeta siempre a objetivos que defiendan el interés colectivo y general, sin sobrepasar manifiestamente los límites normales de su ejercicio por abuso de derecho o de un ejercicio antisocial del mismo, de conformidad, todo ello, con lo prevenido en el Art. 7 del Código Civil.

En modo alguno el ejercicio de la acción popular podría traspasar los límites de la buena fe y de la interdicción del abuso de derecho y del ejercicio antisocial de la acción.

Así el estado de las cosas, el ejercicio de la acción no puede sustentarse en un abuso o en la mala fe, tal como así lo contempla la jurisprudencia (sentencias de 22 de enero de 1980, 29 de octubre de 1986 [RJ 1986, 7723] y 14 de abril de 1997 [RJ 1997,3312]).

Igualmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 en sus fundamentos de derecho hace mención expresa a la actitud antisocial en relación al “*jus edificandi*”, cuando en este caso la Administración mantiene el reconocimiento de la certeza y adecuación de lo resuelto en los actos administrativos relativo a la no comisión de la infracción del principio de buena fe declarado en el artículo 7º del Código Civil, en su nueva redacción de 31 de Mayo de 1.974, implicando la existencia del uso abusivo del ejercicio de derecho que se trata de combatir con todas sus posibilidades formales, el cual sólo deviene antijurídico en razón a que su ejercicio es inmoderado o abusivo; pero es de hacer notar que ello es difícilmente predicable en materia de licencias de obras y ello en función del siguiente orden de razones:

1ª. Por el concepto mismo de la licencia en cuanto ésta supone únicamente la remoción de los obstáculos legales existentes para el ejercicio de un derecho del administrado, ya preexistente en él.

2ª. Por la posibilidad de que la Administración tiene de interrumpir la viabilidad del ejercicio de tales derechos mediante el sistema de suspensión de licencias que autoriza el artículo 22 de la Ley de Régimen del Suelo.

3ª. Por la posibilidad de revocar las concedidas, cuando no se hayan actuado las facultades suspensivas a que se refiere el apartado anterior o cuando ellas no hayan alcanzado a una determinada licencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; en definitiva, si no puede darse más que muy raramente una situación de abuso en materia de licencias y en el caso de autos nada se ha acreditado al respecto, obvio es procede desestimar esta última motivación impugnativa y, como consecuencia de ello, confirmar la sentencia recurrida, lo cual se efectúa sin hacer especial declaración de condena respecto de las costas y tasas judiciales causadas en esta segunda.”

5.- Ante una acción arbitraria con resultado de daños al patrimonio cultural cabe la vía penal

El orden jurisdiccional penal tiene un cometido cardinal en la protección del patrimonio histórico-artístico ya que el legislador ha previsto al Derecho penal como un firme garante de su preservación. Así las cosas, los delitos contra el patrimonio histórico recogidos en el Capítulo II del Título XVI, se regulan en los artículos 321, 322, ss y concordantes tras el reconocimiento de la tipicidad de la acción de causalidad del daño en la demolición, parcial o total del bien protegido (monumento).

5.1.- Cuando la comisión de una infracción urbanística o contra el patrimonio cultural está tipificada de ilícito penal

Tratándose de la comisión de un ilícito penal contra la ordenación del territorio, el urbanismo y el patrimonio histórico-artístico (Arts. 319, 320, 321, 322, 323 y 324 CP), el Ministerio Fiscal deberá actuar de oficio ante una acción tipificada en la norma penal o ante una tentativa contra el patrimonio cultural que estuviera, igualmente, tipificada como tal por el Código Penal.

Ante la actitud omisiva, de dejación de funciones o conducta arbitraria de la Administración, el Ministerio Fiscal deberá actuar de oficio llevando adelante el procedimiento judicial que evitara, por innecesaria, la intervención de la acción cívica del ciudadano en el ejercicio de su derecho-obligación con el riesgo de tener que soportar la imposición de una fianza que pudiera imponerse si se solicitase una medida cautelar con el fin de evitar mayores daños al interés general.

Llegado el momento de afrontar la garantía, debería ser la Administración quien la asumiera, siempre que hubiera sido quien autorizara las obras y ostentara la calificación de cooperadora necesaria¹³ por conceder licencia *contra legem* o por arbitrariedad manifiesta por la ilegalidad cometida, bien por el funcionario público o autoridad que, a sabiendas de su injusticia, haya resuelto o informado favorablemente la concesión de la autorización municipal necesaria para la comisión del ilícito penal tipificado en la ley.

87

5.2.- En cuanto a la acusación particular en el proceso penal

La ley procesal penal otorga la facultad de ser parte acusadora en el proceso a cualquier persona que invoque el quebrantamiento de la ley por parte del acusado o la comisión de un ilícito penal, sin que se requiera para ello, probar su interés legítimo procesal por causa de haber sufrido un daño o un perjuicio en su patrimonio (Art. 19.5, 649, 651 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

¹³ Según el Tribunal Supremo, “existe cooperación necesaria cuando se colabora con el ejecutor directo aportando una conducta sin la cual el delito no se habría cometido (teoría de la *conditio sine qua non*), cuando se colabora mediante la aportación de algo que no es fácil obtener de otro modo (teoría de los bienes escasos) o cuando el que colabora puede impedir la comisión del delito retirando su concurso (teoría del dominio del hecho).” Entre otras, en Sentencia de 21 octubre de 2014.

El Tribunal Constitucional tiene declarado que,

“aun cuando en el momento actual no existe duda de que tanto la acción particular como la acción popular integran el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 108/1983; 115/1984, 147/1985 y 136/1987) su funcionamiento constitucional es diferente. Mientras que el acusador popular tiene una legitimación derivada de Art. 125 de la Constitución y no precisa afirmar que es el ofendido por el delito para que se le reconozca el derecho a ejercitar la acción penal, la legitimación del acusador particular deriva directamente del Art. 24.1 de la Constitución en cuanto que perjudicado por la infracción penal. La protección en amparo del derecho del acusador popular requiere, por ello, que la defensa del interés común sirva para sostener un interés legítimo y personal” (STC 50/98, de 02.03).

6.- Criterios doctrinales sobre el derecho a la acción del ciudadano

6.1.- El profesor Fernández Rodríguez T-R (2001), haciendo referencia a la acción del ciudadano, manifiesta que por aquel entonces (TR Ley del Suelo de 1976) y en relación a la acción popular, el sistema produjo unos resultados muy modestos. Explica en su página 276:

“Salvedad hecha de las corporaciones profesionales (refiriéndose a los Colegios de Arquitectos) (...) nadie que no tenga un interés real en un asunto afronta los gastos de un proceso por simple sentido cívico”.

A pesar de tal afirmación, hay que reconocer que sí se dan casos de acción por parte de ciudadanos que acuden a los Tribunales de justicia solicitando amparo ante actos de la Administración contrarios a Derecho. Fernández Rodríguez (2001), mantiene que “el sistema no puede ser, ni mucho menos, despreciado.” A nuestro criterio, toda discusión sobre la existencia o inexistencia de legitimación en el actor debe quedar en un segundo plano, ya que lo sustancial es, por un lado, la habilitación a ejercer la acción y, por otro, evitar posibles irregularidades en el ámbito del patrimonio cultural, del urbanismo y del medio ambiente en general.

6.2.- En cuanto al Profesor Martín Mateo (1995) y derivado del Análisis de su manual de derecho administrativo y tratado de derecho ambiental, se recoge lo siguiente.

6.2.1.- En el capítulo XXIII de su manual, en cuanto al procedimiento administrativo y los sujetos del procedimiento, establece que éstos suelen ser quienes lo promueven como titulares de derechos legítimos individuales o colectivos salvo, en los casos de la acción popular, en los que será el ciudadano quien ostente dicha habilitación otorgada por la ley cuando no sea titular de derechos legítimos afectados y, como contraparte, en la generalidad de los casos, la Administración.

Sobre la legitimación “*es necesario que los que participan en el procedimiento estén legitimados para actuar en el mismo*”. No se puede ser parte en un procedimiento administrativo sin reunir las condiciones establecidas por el Art. 31 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre (hoy Art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al ser derogada la anterior).

Cuando se adopta una posición exclusivamente cívica frente a cualquier acto antijurídico de agresión, emanado, bien desde la Administración o bien desde un particular, debe ser denunciado, Art. 35.b), j) y k) de la Ley 30/92¹⁴, [su equivalencia con la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, Art. 13 e), f), i)].

En el supuesto de la acción pública se exigen determinadas cualificaciones que han de reunir los sujetos en relación con el procedimiento. Los atribuidos de acción popular se pueden considerar como una excepción recogida por nuestro derecho y que la Constitución y las leyes amparan.

En tal caso y desde la actuación aislada del ciudadano individual sensibilizado con lo que le rodea¹⁵ ¿se puede solicitar amparo ante los tribunales de justicia en defensa del medio urbano como entorno de un bien cultural? Entendemos que sí es posible denunciar aquellas acciones o actos que atenten contra el adecuado desarrollo del conjunto de la sociedad y del patrimonio de la ciudad, al ser contrarios a la calidad de vida de conformidad con los Arts. 45 y 46 de la Constitución Española y las normas sectoriales que así la contemplen.

6.2.2.- En cuanto a su *Tratado de Derecho Ambiental* (Volumen I, pp. 182-186), la acción popular en relación con los intereses difusos y la tutela judicial del ambiente, nos indica que tras la consolidación de los derechos básicos de los individuos va a ascender al plano de la relevancia jurídica reivindicaciones colectivas. “Nos referimos con ello a las demandas contemporáneas relacionadas con (...) la protección de la naturaleza, del entorno urbanístico...”.

A título individual el ciudadano se haya habilitado, quedándole expedita la vía administrativa y de los Tribunales de justicia en defensa de los intereses generales de conformidad con el Art. 125 de la CE, con los pronunciamientos de las leyes del Suelo promulgadas desde el 56, con los Arts. 19 y 20 de la Ley Orgánica del poder judicial y por el Art 8 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, así como en normas sectoriales autonómicas.

Respecto del pronunciamiento del Tribunal Constitucional con base en el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva, consagrado por el Art. 24.1 de la CE, se reconocen como intereses legítimos a los directos, indirectos y a los comunes. SSTC 60/1982, de 17 de noviembre, 62/1983, de 11 de julio, 257/1988, de 22 de diciembre y 93/1990, de 23 de mayo.

En relación a los interesados o habilitados reconocidos por el TC¹⁶, el profesor nos indica que lo declarado como “el interés legitimador para la impugnación o el control de

¹⁴ Todas las referencias efectuadas a la Ley 30/1992, son reseñadas con su equivalencia en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁵ Vid la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, B.O.E. núm. 155, de 29 de junio. Y normas autonómicas del patrimonio cultural.

¹⁶ Tal como afirma MARTÍN MATEO, el TC señala que, La expresión “interés directo” ha de entenderse “referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico. No cabe pues, confundirlo con el interés genérico en la preservación de derechos que tiene todo ente u órgano de naturaleza política, cuya actividad está orientada a fines generales y que ha de cumplir en su ámbito de atribuciones” STC 257/1988. Siendo necesario que exista un interés, en todo caso, “un interés real y actual en la base de la pretensión impugnatoria.” STC 93/1990.

los actos y disposiciones de la Administración, requiere, como mínimo, cualquiera que se le aplique «“legítimo”, según la Constitución, o “directo”, conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa-, que derive directa o indirectamente de una norma jurídica»”.

La opción de la acción individualista del ciudadano no siempre produce los resultados pretendidos. Los costos e inconvenientes implicados contrarrestan eventuales motivaciones altruistas y estimables. No obstante, los resultados de una resolución judicial serían los mismos que se pudieran obtener desde una asociación. Sólo se puede compartir la cuestión eminentemente económica que difiere en mucho de la del ciudadano individual habilitado al de la asociación.

Martín Mateo (1991) ha mostrado ser más partidario de una acción dimanante de una asociación que la individual ejercida por un ciudadano. La acción hacia la defensa de los intereses difusos (medioambientales), no difiere de otras ni supone alteración alguna de tal ejercicio.

6.3.- Para el profesor Cabanillas Sánchez (1996), en cuanto a la acción pública y popular, en su libro *“La reparación de los daños al medio ambiente”*, explica que la protección jurídica privada del medio ambiente se lleva a cabo fundamentalmente a través de los mecanismos propios de la Responsabilidad Civil, como instrumentos básicos para su protección.

En los supuestos de quienes tienen acceso a la justicia¹⁷, el profesor hace una distinción entre la acción pública y la acción popular, y de igual modo distingue entre quienes pueden constituirse en una u otra acción («*La Reparación de los Daños al Medio Ambiente*» VI. La Legitimación Activa y Pasiva, p. 194).

De acuerdo con lo anterior, los constituyentes de la acción pública son asociaciones de vecinos o grupos en defensa de la naturaleza que resulten afectados o que estén legitimados y/o reconocidos como tales para su defensa¹⁸, éstos pueden acudir a la Administración de Justicia y exigir la tutela de los Tribunales.

En lo que respecta a la acción popular, el profesor Cabanillas Sánchez (1996) la considera como: “...la legitimación de cualquier persona, natural o jurídica, que no tenga un interés directo (acción popular).”

¹⁷ La Constitución Española, en su artículo 24, punto 1, «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». Y en su Art. 125 donde viene a manifestar 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.”

¹⁸ La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder Judicial, en su artículo 7, punto 3, dice: «Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción».

De lo que se deduce, que lo substancial entre lo público y lo popular, queda vinculado a la condición de resultar afectados y legitimados para su defensa, ambas cuestiones pertenecen al concepto de la acción pública. Los considerados como acción popular son los particulares, individuales o grupos, no implicados en intereses directos ni legitimados.

6.4.- De Miguel Perales ha profundizado en la Legitimación Activa (1994: Capítulo VII).

Cuando hace mención a daños causados al medio ambiente se ciñe en gran medida a los contextos abiertos, generalmente agua, atmósfera y suelo. Por ello, el concepto de entidad formal, geométrica o espacial queda en una posición evidentemente adimensional y en tales situaciones expone aquellos parámetros donde la relación con el daño y el medio son difusos y quedan acentuados en un sentido amplio, destacando:

1. Aquellos daños despersonalizados o anónimos.
2. Que éstos suelen alcanzar un elevado número de víctimas.
3. Que éstos suelen ser resultado de actividades especializadas que utilizan técnicas específicas.

En relación con el medio ambiente, entiende el autor que en ese supuesto el número de perjudicados particulares sería muy elevado. Por otro, plantea la insuficiencia de la legislación en soluciones jurisprudenciales. Para él no queda probado cómo los particulares pueden ejercer su derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado, derecho que es reconocido a través del Art. 45.1 de la Constitución.

En sus planteamientos se reconoce la existencia de dos formas a través de las cuales puede exigirse la protección del medio ambiente. Por un lado acudiendo a la Administración y exigiéndole a ésta que cumpla con su obligación en la tutela del interés general, aquella que la Constitución, a través del Art. 45.2 le impone; y así mismo, entiende que el ciudadano afectado puede acudir directamente ante los Tribunales. Mantiene que en lo que concierne al patrimonio cultural sólo contamos con una norma que incluye la acción de los particulares para defender el interés general y, que ésta, no es ni más ni menos que el contenido del Art. 8 de la Ley de Patrimonio Histórico Español¹⁹. Precepto que es conocido por el legislador autonómico teniendo en cuenta las competencias que ostenta. En el ámbito de aplicación y competencia en materia de urbanismo (Art. 148.3ª CE) y en patrimonio histórico (Art. 148. 16ª CE), la competencia es compartida con el Estado (Art. 149.28ª).

Con base en este artículo 8, reconoce que cualquier ciudadano puede exigir la observancia de las leyes y la autotutela por parte de la Administración, así como acudir directamente a los Tribunales de justicia.

7.- Casos de intervención relevante de la figura de la acción popular

La participación ciudadana ante la Administración de justicia cuenta con sentencias estimatorias del Tribunal constitucional (STC 50/1998, de 2 de marzo), dicho lo

¹⁹ Obligación del ciudadano recogida en el Art. 5 de la Ley autonómica del Patrimonio Cultural Valenciano.

precedido y a pesar de ello, la Sentencia de 9 de marzo de 2011 y el Auto de 13 de enero de 2012, ambos del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, resolvieron un procedimiento interpuesto por la acción popular en la que el fallo resultó favorable a los actores procesales en la demanda interpuesta contra una promotora que construía la macroubanización “xxxxxxxxxxxxx” de Cáceres. Urbanización que se localiza en una zona protegida considerada “Lugar de Interés Comunitario” (LIC) y “Zona de Especial Protección Ambiental” (ZEPA). La parte censurable de la noticia (de la resolución), y que merece el absoluto rechazo por parte del conjunto de la sociedad, fue el requerimiento e imposición, mediante Auto del Tribunal, de una fianza de 41 millones de euros²⁰.

De conformidad con el Auto, la acción popular en la que se constituyó la organización ecologista, debió asumir una caución de 41 millones de euros previo a que el Tribunal procediera a la paralización de las obras como medida cautelar, Auto emitido tras recurso de casación presentado por la Junta de Extremadura y por los alcaldes de los municipios de xxxxx y el xxxxx, donde se construía la urbanización, y donde se estableció la promotora.

Fianza que por su importe era contraria a Derecho, a la Constitución y a la ley Orgánica del Poder Judicial (Arts. 19 y 20.3), y que por la imposibilidad de los actores de afrontar tal suma, malogró la oportunidad de proteger el ámbito calificado de LIC y de ZEPA, donde se asentó la macroubanización con campo de golf incluido.

La imposición de caución o de las costas del procedimiento al ciudadano que actúa en defensa del interés general, anula y destruye todo esfuerzo llevado a cabo por la acción popular en el ejercicio de defensa de la legalidad y, por ende, perjudica al interés de todos, que debe prevalecer sobre el privado (Art.33.2 CE). A nuestro juicio se viola, entre otras normas, el Art. 9.1, 9.3 y el 24.1 de la CE.

La defensa, conservación, protección del patrimonio cultural y del medio corresponde a las administraciones públicas, con mayor atención y exigencia en los supuestos de las zonas o áreas protegidas. Cuando esto no ocurre por omisión, dejación o contravención de la norma, la ley prevé la intervención del ciudadano acudiendo a los Tribunales de justicia solicitando amparo ante la actitud irresponsable de la Administración en la obligación del ejercicio de autotutela. En estos casos donde el ciudadano esta habilitado para tal acción y en los casos de requerimiento de la aplicación de medidas cautelares dirigidas a la preservación del bien patrimonial, no debería ser objeto de exigencia e imposición de fianzas (Art. 728.3 *in fine* LEC), y mucho menos de las que se pueden calificar de ilógicas o desproporcionadas. Debiéndose aplicar, para tales supuestos, los mismos criterios que

²⁰ El 13 de enero de 2012 un Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura daba la razón a Blanco y a las organizaciones ecologistas Adenex y Ecologistas en Acción. El auto concedía la ejecución provisional de la sentencia de 9 marzo de 2011 que ya declaraba la nulidad del proyecto urbanístico, que se asienta en un espacio considerado Lugar de Interés Comunitario (LIC) y Zona de Especial Protección Ambiental (ZEPA). La sentencia obliga a la empresa promotora a devolver el terreno en el que se asienta la urbanización a su estado natural. “Aunque el tribunal nos ha dado la razón a nosotros, ya nada será como antes. En la isla había ciervos, jabalíes y, cuando las aguas subían, las aves aterrizaban en masa. El espectáculo de ver a cientos de grullas llegar, eso ya se ha perdido”, cuenta con impotencia. (...)”.

se excusan en el Art. 394.4 de la LEC para el Ministerio Fiscal en la imposición de condena en costas, y llegado el caso, dirigir los emolumentos contra la Administración por inactividad en el ejercicio de la obligación de la tutela del patrimonio natural.

La acción popular sólo es reconocida cuando una norma con rango de ley establece su idoneidad para la protección de la legalidad, ante la dejación de las funciones de las Administraciones Públicas a las que vienen obligadas con base en las leyes y en el reconocimiento de la doctrina constitucional²¹, así como en el artículo 125 de la CE.

La experiencia vivida en cuanto a la acción del ciudadano, nos indica que los resultados obtenidos no siempre proceden del lado de las asociaciones. Nuestra opinión se mantiene viva en razón a la relevancia jurídica que ostenta el ciudadano de conformidad con la Constitución y las leyes. Presenta idéntica fuerza legitimadora o habilitadora para acudir a interponer una denuncia o demanda de la que pueda disponer cualquier asociación, al margen, todo ello, de la cuestión meramente pecuniaria que supondría el afrontar el proceso en vía contenciosa.

Es el ciudadano, en el ejercicio de la acción, al que se le otorga ese derecho a través de la acción popular, el que debe actuar sin dificultad en defensa del patrimonio histórico artístico, sin esperar grandes resultados de las intervenciones protectoras de la Administración pública ni del Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad, ya que como dice el profesor Alejandro Nieto (2006), los fiscales viven en un mundo diferente, no leen la prensa, no oyen la radio, no ven la televisión y no se enteran de lo que ocurre en su entorno.

De aquí que no debemos obviar la importancia de los casos que se han producido con resultados favorables a la preservación del patrimonio cultural, todos ellos dados por razones diversas en las que ha intervenido la acción del ciudadano no legitimado y sí habilitado por la Ley. Véase, entre otros, el caso del Cabañal y Cañamellar de Valencia donde la Administración local y autonómica actuaron contra sus propios actos, prescindiendo de la Declaración de Bien de Interés Cultural (BIC) de dicho asentamiento urbano ante otra propuesta pública planteada por las mismas administraciones y cuya intención era arrasarlo para dar cabida a la prolongación del bulevar Blasco Ibáñez que va desde el Jardín del Real hasta el barrio de pescadores, pretendiendo alcanzar así el frente marítimo.

²¹ Díez Sánchez (1992), A tenor de la afirmación de la STC 62/1983, de 11 de julio, viene a plantear si cabe o no incluir el ejercicio de la acción popular en la expresión “derechos e intereses legítimos” en relación con el Art. 24.1 de la CE.

El TC señala que, “debe señalarse que dentro de los supuestos en atención a los cuales se establecen por el Derecho las acciones públicas se encuentran los intereses comunes, es decir, aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que «...cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común, sostiene simultáneamente un interés personal».

A tenor de tal afirmación del TC, lo afirmado por esta doctrina permite concluir que (pág. 172), “dentro del concepto de interés legítimo, queda integrada la acción popular en orden a la defensa de intereses colectivos o difusos”.

-Añade-, “Esta doctrina permite concluir, en línea de principios, que de acuerdo con el artículo 24.1 CE tienen la condición de interesados no sólo los que ostentan derechos, sino también los interesados legítimos, y dentro de éstos tanto los interesados directos como los indirectos y, por supuesto —como advierte Fernández Rodríguez— Quienes defienden intereses comunes.

Otro caso digno de mención, es el de la Torre Prasa de Córdoba, el cual conllevaba importantes interferencias visuales con la Catedral y la Mezquita. Hoy tras modificar el proyecto con absoluto respeto al entorno, se construyó el Hotel AC Córdoba Palacio.

Por último, un ejemplo claro de arbitrariedad de la Administración que se impidió ante los Tribunales de justicia por la acción popular, fue el intento de agresión contra el Monumento Histórico Artístico del Castillo Santa Bárbara, situado sobre el monte Benacantil y origen del primer asentamiento de la ciudad de Alicante. En dicho espacio, incluido dentro del ámbito del entorno de protección, se pretendía construir un palacio de congresos promovido por el Ayuntamiento y sustentado por la Administración autonómica. Edificación que invadía el ámbito del entorno de protección a la vez que producía interferencias visuales, impidiendo la contemplación del monumento BIC desde la parte oeste de la ciudad.

8.- BIBLIOGRAFÍA

CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio (1996). *La Reparación de los Daños al Medio Ambiente*, Capítulo VI. La Legitimación Activa y Pasiva. Octava edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, S.A. p. 194.

DE MIGUEL PERALES, Carlos (1994). *La Responsabilidad Civil por Daños al medio Ambiente*, Capítulo VII. La Legitimación Activa. Primera edición. Madrid: Civitas.

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (1992). *El Procedimiento Administrativo Común y la Doctrina Constitucional*. Madrid: Cívitas. p. 171.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (2001). *Manual de Derecho Urbanístico*. Edición 16ª. Madrid: El Consultor, p. 275 y ss.

GARRIDO FALLA, Fernando (2001). *Comentarios a la Constitución*. Tercera edición. Madrid: Cívitas.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2016). «*Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*». Octava edición. Cizur Menor (Navarra): Cívitas- Thomson Reuters, p. 434.

MARTÍN MATEO, Ramón (1995). «*Manual de Derecho Administrativo*». Capítulo XXIII. El Procedimiento Administrativo. Decimoséptima edición. Madrid: Trivium.

«*Tratado de Derecho Ambiental*» (1991-1992) Volumen I y II. Primera edición. Madrid: Trivium. (Volumen I, p.182-186).

NIETO Alejandro y RAMÓN FERNÁNDEZ Tomás. (2006). *El Derecho y el Revés*. Cuarta edición. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

SERRANO ALBERCA J.M. (2001). «*Comentarios a la Constitución*», (Art. 125 CE) Texto comentado y dirigido por Fernando Garrido Falla. Tercera edición. Madrid: Civitas, p. 2137.

NOTA: En el presente trabajo no se han incluido otros autores que también tratan la figura de la acción popular en defensa del Patrimonio Cultural. Respecto de algunos de ellos se ha tenido auténtica dificultad e imposibilidad de encontrar sus trabajos publicados tras llevar a cabo una tarea ardua de búsqueda, por ejemplo ha ocurrido con el artículo de LORENZO M. BUJOSA VADELL. (2002) «*La acción pública en materia de urbanismo y patrimonio histórico*», Revista del Poder Judicial, Nº 66, págs. 513-553 o el libro-tesis de MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ. (1992) “*La acción pública de tutela del patrimonio histórico español: bases de su ordenación y técnicas jurídicas de intervención*”, Universidad de Oviedo.

Textos Legales que contienen el derecho del ciudadano a ejercer la acción

Constituciones Españolas:

- “ de 1812, de 18 de marzo.
- “ de 1869, de 1 de junio.
- “ de 1876, de 17 de julio.
- “ de 1931, de 9 de diciembre.
- “ de 1978, 6 de diciembre, publicada el 29 de diciembre.

Convenio Internacional de Aarhus firmado el 25 de junio de 1998.

Entró en vigor el 31 de octubre de 2001.

Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)

Leyes Orgánicas:

- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Leyes ordinarias y sectoriales estatales:

- Ley del Patrimonio Histórico-Artístico, de 13 de mayo de 1933.
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Leyes autonómicas. Comunidad Valenciana: Patrimonio Histórico-Artístico y Urbanismo:

Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

Ley 7/2004, de 19 de octubre, de la Generalitat, de mejoras de la Ley 4/1998, de 11 de junio del Patrimonio Cultural Valenciano.

Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana de la Comunidad Valenciana.

Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

Ley 5/2007, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

Decreto 62/2011, 20 de mayo del Consell, por el que se regula el procedimiento de declaración y el régimen de protección de los Bienes de Relevancia Local.

Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

Ley 9/2017, de 7 de abril, de la Generalitat, de modificación de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano.

(Vid Normas de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco)