

CDP

PROBLEMAS ACTUALES

Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales

M.^a Pilar Teso Gamella

*Magistrada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo
pilar.teso@mju.es*

Resumen

Un paseo por la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, es la propuesta del presente trabajo. La materia sobre la que versa es la acción pública, reconocida en determinados ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, como es el supuesto tradicional del urbanismo, y otros como el patrimonio histórico, costas o el medio ambiente.

El acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa se vincula a la concurrencia de un título legitimador: la titularidad de un derecho o la concurrencia de un interés legítimo, salvo los casos precisamente en que se reconozca legalmente la acción pública. Pues bien, la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo ha tenido una decidida generosidad en la interpretación de los requisitos a los que se anuda el ejercicio de la indicada acción pública.

Palabras clave

Acción pública, legitimación, medio ambiente, patrimonio histórico, costas, urbanismo.

Legitimation and class action. Jurisprudential developments

Abstract

The purpose of the present work is to analyze the most recent Case-law of the Administrative Litigation Chamber of the Supreme Court. The main topic of this essay is class action as recognized in certain areas of the administrative activity like town planning, protection of historical heritage and the environment as well as coast law.

Access to the administrative litigation jurisdiction is subjected to the locus standing of the applicant: the individual can only gain access if he or she is entitled to a right or has a rightful interest, unless class action has been recognized. In this regard, recent decisions of the Supreme Court show a broad interpretation in the requirements of the aforementioned action.

Key words

Class action, legitimation, environment, historical heritage, Coast Law, town planning.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Tomando como punto de partida que la interpretación de los requisitos procesales, tanto la legitimación activa, en general, como la acción pública, en particular, no pueden incurrir en un rigor desproporcionado, poniendo en riesgo de lesión la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, conviene hacer un repaso general sobre la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo al respecto.

Aproximarnos a la legitimación para interponer un recurso contencioso administrativo supone, por tanto, conectar con la tutela judicial efectiva, al supeditarse el acceso a la jurisdicción a la concurrencia de un título legitimador.

El fundamento de la legitimación, efectivamente, se vincula con la extensión del derecho a la tutela judicial citada para la protección de los derechos e intereses, que antaño fueron directos y ahora se tornaron en legítimos, integrando un aspecto propio de su contenido esencial.

Este reconocimiento permite, no obstante, que pueda extenderse tal facultad a los demás ciudadanos que, careciendo de la titularidad del derecho o del concurso del interés legítimo, puedan reforzar la protección que deba dispensarse en determinados ámbitos sectoriales de la actividad administrativa. Es el caso de la acción pública, cuyo fundamento constitucional radica en el reconocimiento que de la acción popular hace el artículo 125 de la CE.

Tradicionalmente el progreso de la jurisdicción contencioso-administrativa se vincula a la tensión que surge, de un lado, entre las Administraciones Públicas que, como titulares de potestades administrativas, representan los intereses generales y, de otro, los ciudadanos que, como particulares, actúan en defensa de sus derechos, en muchos casos fundamentales, e intereses legítimos de diversa naturaleza. Es el tránsito desde la pura revisión o fiscalización jurisdiccional de la legalidad de la actuación de las Administraciones, hasta el enjuiciamiento de las pretensiones de los ciudadanos, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, esgrimidas frente a las Administraciones Públicas.

La defensa de estos derechos e intereses, en el recuso contencioso administrativo, es cualificada, en definitiva, porque precisa de una determinada y específica relación entre el sujeto promotor del recurso y el objeto del proceso. De modo que un ciudadano no puede impugnar cualquier actuación administrativa que considere no conforme a derecho. Ha de concurrir un derecho o interés concreto y específico, legítimo, que opera como requisito legitimador.

Lo anterior viene a cuento porque es preciso arrancar de unas consideraciones generales sobre la legitimación activa para después detenernos y centrarnos en la

acción pública, desde la perspectiva que nos proporciona su aplicación por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

II. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN GENERAL

Conviene diferenciar, dentro del catálogo general que dibuja el artículo 19 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), entre la legitimación general por la concurrencia de un derecho e interés legítimo, y otro tipo de legitimaciones que dejamos al margen como la legitimación corporativa, la legitimación de la Administraciones y la que corresponde al Ministerio Fiscal.

Con carácter general, la legitimación activa, como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto, se vincula a la relación que media entre aquella y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA se condiciona a la titularidad de un *derecho o interés legítimo* cuya tutela se postula (apartado a).

Es la propia Constitución quien vincula este presupuesto procesal de la legitimación activa al derecho a la tutela judicial efectiva al describirlo, en el artículo 24.1, como el “*derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos*”. En este sentido, la legitimación es la medida con arreglo a la cual se suministra el derecho a la tutela judicial efectiva por jueces y tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, ex artículo 117.3 de la CE.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene considerando al respecto que el interés legítimo, como requisito legitimador para entablar acciones, se concreta en la obtención de cualquier beneficio económico o favor moral concreto derivado del resultado del proceso, porque la actuación administrativa le había ocasionado algún perjuicio. Del mismo modo que la legitimación activa no puede extenderse a los casos en que se trata de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales.

En este sentido, se considera que “*nuestra jurisprudencia, si bien no reconoce con carácter general la legitimación fundada en el mero interés por la legalidad, o en motivos extrajurídicos, susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, sí ha ido reconociendo como incluibles en el concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales; y, asimismo, además de los personales o individuales, los colectivos y los difusos*” (STS de 18 de enero de 2006 recaída en el recurso de casación n.º 3660/2002). Del mismo modo que “*la estimación de la pretensión tenga como efecto un beneficio o la eliminación de un perjuicio, produciendo una ventaja que ha de ser real, concreta y efectiva. Sin que baste, por tanto, una recompensa de orden moral o el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad*” (STS de 25 de septiembre de 2009 dictada en el recurso de casación n.º 2166/2005).

Por tanto, la legitimación activa no puede extenderse, con carácter general, a los casos en que cualquier ciudadano actúa en defensa de la legalidad, pues para estos casos precisamente está la acción pública en los términos que seguidamente exponemos.

III. LA ACCIÓN PÚBLICA

1. Caracterización

La titularidad de un derecho o la concurrencia de un interés legítimo, sin embargo, no es exigible en todo caso para la interposición de un recurso contencioso-administrativo, como ya hemos adelantado. Así es, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en determinados ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional.

Es lo que se denomina “*acción popular*” en el artículo 19.1.h) de la LJCA, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente denominan “*acción pública*”. Tal es el caso del urbanismo, patrimonio histórico, costas o en determinados ámbitos del medio ambiente.

La acción popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley (artículo 19.1.h/ de la LJCA) a la jurisdicción contencioso administrativa que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su reconocimiento en un ámbito material determinado de la actividad administrativa.

Esta extensión legal de la acción pública a determinados ámbitos se realiza en atención a los diferentes y sensibles intereses en juego, porque la acción pública lo que pretende es “*robustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes*” (STS de 14 de mayo de 2010 dictada en el recurso de casación n.º 2098/2006).

Se considera, en definitiva, que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados, por lo que ha de extenderse la misma a cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley.

2. Regulación mediante ley

Que la previsión de la acción popular en un determinado ámbito ha de hacerse mediante una norma con rango de ley es una cuestión que no ofrece dudas porque

expresamente así lo dispone el artículo 19.1.h) de la LJCA. Ahora bien, la polémica se suscita en orden a determinar si esa ley puede ser una ley autonómica.

El problema, que simplemente dejamos planteado, se suscita en los términos siguientes. La legislación procesal es una competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.6.^ª de la CE, y lo cierto es que las leyes de las Comunidades Autónomas, cada vez con más frecuencia, introducen y regulan en sus leyes sectoriales la denominada acción popular. La cuestión reside, en este sentido, en la interpretación que se haga de lo dispuesto en el mentado artículo 149.1.6.^ª cuando exceptúa de la competencia exclusiva del Estado “*las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”. De manera que si se tiene la competencia sustantiva para legislar en un determinado ámbito material podría pensarse que también se tiene la competencia para regular la acción popular en dicho sector, es decir, para prever las acciones tendentes a exigir el cumplimiento de tal regulación sustantiva.

Ahora bien, no podemos desconocer que la doctrina del Tribunal Constitucional tiende a ser restrictiva respecto de la regulación de las especialidades procesales derivadas de las peculiaridades de su derecho sustantivo, en la aplicación del citado artículo 149.1.6.^ª CE. Es el caso de STC 121/1992, de 28 de septiembre cuando señala que las “*necesarias especialidades*” son aquellas que “*inevitablemente se deduzcan (...) de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica*”.

Finalmente, conviene reconocer, no obstante, que normalmente las leyes de la Comunidades Autónomas que se refieren a la acción popular, lo hacen en ámbitos donde ya ha sido introducido este instrumento procesal por la legislación del Estado, como es el caso del urbanismo o el medio ambiente. Esto es, se repite lo dicho por una norma básica del Estado, en la ley de desarrollo de las Comunidades Autónomas, como sucede cuando se trata de una competencia compartida (medio ambiente) ex artículos 149.1.23.^ª y 148.1.9.^ª de la CE, o de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (urbanismo) ex artículo 148.1.3.^ª de la CE, sobre la que, no obstante, la legislación del Estado puede incidir porque tiene otros títulos competenciales, también exclusivos, conectados con el urbanismo.

Sin embargo también hay leyes autonómicas que han introducido la acción pública en otros sectores nuevos, tales como carreteras (Ley valenciana 6/1991), museos (Ley murciana 5/1996) protección de caminos de Santiago (Ley Gallega 3/1996), o prohibición de ventas de bebidas alcohólicas a menores (Ley asturiana 5/1990).

3. Contenido y alcance

El *alcance de la acción pública* no es idéntico al que tiene la legitimación general por la titularidad de un derecho o la concurrencia de un interés legítimo, pues se encuentra limitado al siguiente contenido:

1. Comprende el ejercicio de las acciones de nulidad, así como la adopción de las medidas que comporten el restablecimiento de la legalidad.

No alcanza, por el contrario, al ejercicio de pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada que prevé el artículo 71.1.b/ de la LJCA.

2. La acción pública permite la interposición del recuso en vía administrativa y en sede jurisdiccional y, por supuesto, incluye la solicitud de medidas cautelares tendentes a la protección de la legalidad, es decir, siempre que tengan por finalidad la salvaguarda de los intereses que protege la acción pública en el ámbito sectorial reconocido.

Ahora bien, no se permite impugnar mediante la acción pública la inactividad o la vía de hecho. En el primer caso, porque el artículo 29 de la LJCA dispone que sólo es posible cuando en virtud de disposición general que no precise acto de aplicación esté obligada a realizar una *prestación* concreta. Y, en el segundo, en la vía de hecho, porque el artículo 30 de la LJCA exige la cualidad de *interesado* para interponer el recurso contencioso administrativo.

3. Modulan, igualmente, el contenido de la acción pública las exigencias derivadas de la buena fe y la proscripción del abuso del derecho, como declara la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así en STS 26 de julio de 2006 (recurso de casación n.º 2393/2003) tras declarar que el ejercicio de esta acción pública está sujeto a las exigencias del artículo 7.1 y 7.2 del Código Civil, se considera que no se ha *“acreditado una conducta maliciosa, ni una que sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio del derecho puesto en pie con la acción deducida. En este punto, y precisamente para poner de relieve que la interpretación de dicho razonamiento no conduce a darle un sentido distinto del que acabamos de indicar, cabe recordar algunas de las afirmaciones de este Tribunal Supremo referidas al concepto de la mala fe, como son aquellas que la ligan con la conducta deshonesto y desleal en las relaciones de convivencia, o con la que no se adecua a las exigencias imperativas éticas clamadas por la conciencia social en un lugar y momento histórico determinado, o con la que responde a una finalidad económico-social que es distinta de aquella para la que se atribuyó el poder en que consiste el derecho subjetivo, o con la que es contradictoria con una anterior conducta generadora de confianza; y recordar, también, que la doctrina reiterada de este Tribunal Supremo requiere para poder apreciar el abuso del derecho que se revele de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él”*.

4. La acción pública puede ejercitarse por cualquier *“ciudadano”*, según señala el artículo 19.1.h) de la LJCA, siguiendo la estela que marca el artículo 125 de la CE que también se refiere a *“los ciudadanos”*. La utilización de este término podría hacer pensar que sólo las personas físicas –*“ciudadanos”*–, y no las jurídicas, pueden

ejercitar la acción popular, sin embargo lo cierto es que la jurisprudencia no ha opuesto reparo alguno al ejercicio de la acción pública tanto por las persona físicas como jurídicas.

A pesar de esta interpretación generosa del ámbito subjetivo de la acción pública, lo cierto es que en algún recurso de casación se siguen invocando tesis contrarias a dicha tradición, como es el caso de la de 10 de febrero de 2009 (recurso de casación n.º 1998/2006) que al resumir la posición de la parte recurrente se señala que *“Sin embargo, el artículo 19.1.h) de la Ley de esta Jurisdicción limita el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes, a los ciudadanos. Solamente los ciudadanos pueden ejercitar la acción popular, no las Personas Jurídicas, ya que la cualidad de ciudadano es propia de las personas físicas”*. Tesis que se desestima, de conformidad con la técnica propia del recurso de casación, por constituir una cuestión nueva que no había sido invocada en el recurso contencioso administrativo.

En todo caso, la previsión contenida en el citado artículo 19.1.h) de la LJCA es una norma que precisa de un complemento necesario en la ley sectorial, y habrá de estar-se, en consecuencia, a la regulación específica que se realice. Sin embargo, al margen de la acción pública medioambiental, lo cierto es que en los ámbitos del urbanismo, costas y patrimonio histórico no se hace alusión alguna al ámbito subjetivo para el ejercicio de tal acción, salvo que el artículo 4.f) del TR de la Ley del Suelo de 2008 considera la acción pública como un derecho de los ciudadanos.

Las Administraciones públicas, por el contrario, no pueden ejercitar la acción pública para impugnar la actuación de otra Administración, pues su legitimación deriva de su específica regulación contenida en el propio artículo 19.1, apartados c), d) y e), de la LJCA, y las normas a que se remite.

5. En fin, aunque con carácter general no parece que pueda hablarse de transmisibilidad de la acción pública, sin embargo en algún caso, y atendidas sus peculiares circunstancias, el Tribunal Supremo ha apelado al carácter transmisible, en su vertiente *mortis causa*, de la acción pública. Es el caso de la STS de 30 de junio de 2008 (recurso de casación n.º 4091/2004), en el que se parte de la premisa de que *“la acción pública no tiene en sí mismo un contenido patrimonializable”*, pues sólo supone el reconocimiento legal al ciudadano de la legitimación que le habilita para intervenir en determinados ámbitos de la acción administrativa, no sólo durante el procedimiento de preparación y elaboración de la decisión de la Administración sino mediante su impugnación en vía jurisdiccional una vez que la decisión haya sido adoptada; y ello aunque ésta no afecte a su esfera de derechos o intereses de contenido patrimonial. También se parte de la idea de que *“en nuestro ordenamiento no se contempla la transmisión de la acción pública así configurada, en abstracto, como reconocimiento legal legitimador”*. Pero, atendiendo ya al caso concreto, se indica que aquí no se trata de la acción pública en abstracto, sino de *“una acción ya ejercitada; y ese ejercicio dio origen a una relación jurídica procesal concreta, en cuyo seno surgieron derechos y*

obligaciones con contenido propio y con innegables consecuencias en la esfera patrimonial –piénsese en los gastos y costas procesales-. (...)Por ello, si el recurrente que ejerció en su día la acción pública fallece cuando ya se ha dictado sentencia favorable a sus pretensiones, debe reconocerse a sus herederos, si se personan en la causa, el derecho a instar la ejecución del fallo tanto en lo relativo a los pronunciamientos sustantivos como en cuanto al que pudiera haber recaído en materia de costas procesales. De igual modo, debe admitirse la sucesión procesal a favor de los herederos cuando el fallecimiento del recurrente originario se produce durante la tramitación del proceso y antes de que recaiga sentencia”.

IV. RECONOCIMIENTO DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN DETERMINADOS ÁMBITOS SECTORIALES

Cuando la ley reconoce la acción popular en determinadas áreas materiales de la actividad administrativa, no hace falta, como venimos señalando, esgrimir ningún título legitimador adicional a la mera defensa de la legalidad. No se precisa, en definitiva, aludir a la salvaguarda de ningún derecho e interés legítimo. Veamos seguidamente cada uno de estos ámbitos materiales de la actividad administrativa.

1. Urbanismo

1.1. Tradicional acción pública urbanística

Desde antiguo todas las leyes del suelo han venido reconociendo la acción pública, y el vigente TR de la Ley del Suelo, aprobado por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio, no es una excepción.

Así es, el artículo 223 de la Ley del Suelo de 1956, el artículo 235 del TR de la Ley del Suelo de 1976, y el artículo 304.2 del TR de la Ley del Suelo de 1992, teniendo en cuenta que este último precepto mantuvo su vigencia tras la entrada en vigor de la Ley 6/1998, de 13 de abril (disposición derogatoria 1), son ejemplo de ello.

1.2. Extensión y alcance

Uno de los derechos de los ciudadanos es el ejercicio de la acción pública, pues así lo dispone el artículo 4.f) y se regula en el artículo 48, ambos del TR de la Ley de Suelo de 2008. Se recoge de este modo el derecho a ejercer la acción popular 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.

Este reconocimiento de la acción pública urbanística se extiende a lo siguiente. a) La acción para exigir ante los órganos administrativos su adecuación a la legalidad urbanística. b) El ejercicio de la acción ante los órganos judiciales instando que se cumpla la legislación urbanística y los demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. c) En los casos en que la acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá solicitarse la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.

De modo que la acción pública comprende todas las impugnaciones, interpuestas en vía administrativa o en sede jurisdiccional, relacionadas con la legalidad urbanística, esto es, con la conformidad y sujeción de la actividad urbanística a los presupuestos legal y reglamentariamente establecidos (leyes, reglamentos y planes de urbanismo). Esta vinculación a la legalidad urbanística del ejercicio de la acción determina que se puedan ejercitar, como ya hemos señalado, pretensiones de anulación del acto o la disposición que se considera que trasgrede la legalidad y, asimismo, se puede solicitar que se adopten las medidas para el restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada, entre las que ha de incluirse la demolición de lo construido ilegalmente.

Así se viene declarando por la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando se señala que la demolición de lo indebidamente edificado forma parte de la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas, y, por lo tanto, está incluida entre las pretensiones cubiertas por la acción pública.

También, por supuesto, la acción popular comprende la impugnación no solo de actos sino también de un plan cuando se considera que el planificador ha infringido las normas legales o las reglamentarias de superior rango. Tengamos en cuenta que los planes de urbanismo son normas jurídicas de carácter reglamentario, y no es infrecuente que se alegue la contradicción entre un instrumento urbanístico de desarrollo respecto de otro plan de superior rango y jerarquía.

En este sentido, también el Tribunal Supremo ha reconocido ampliamente el ámbito propio de la acción pública, v.gr., a quien se le denegó la solicitud para que se procediera a la construcción y puesta en funcionamiento de las infraestructuras y servicios necesarios en ejecución de un plan aprobado, señalando al respecto que *“Nada hay más esencialmente urbanístico que la realización de las infraestructuras y servicios necesarios para crear suelo urbano, y el dotar de ellos a los terrenos previstos en el Plan constituye la última fase, pero la más importante, de ejecución del Plan”*. Añadiendo que ninguna duda alberga el Tribunal sobre si puede, al amparo del ejercicio de la acción pública, solicitarse la construcción y puesta en funcionamiento de las infraestructuras y servicios necesarios, porque en eso consiste la ejecución del Plan, es decir, en la observancia y cumplimiento de la legalidad prevista en el instrumento de ordenación. Por lo que se concluye que *“En consecuencia, no puede serle negada a la Entidad demandante legitimación activa para ejercitar ninguna de las pretensiones que se especifican en la súplica de la demanda, porque, pese a ejercitarse una acción de res-*

ponsabilidad patrimonial de la Administración, no va dirigida a la obtención pura y simple de una indemnización dineraria, sino a algo tan típicamente urbanístico como el dotar al suelo de los servicios necesarios para que de verdad sea suelo urbano; desde este punto de vista, procede revocar la sentencia de instancia en cuanto declaró la inadmisibilidad parcial por falta de legitimación activa, pues las pretensiones ejercitadas están cubiertas, desde el punto de vista finalístico, por el carácter público de la acción urbanística” (STS de 3 de junio de 2008 dictada en el recurso de casación n.º 3436/2004). Esta conclusión se alcanza, tras advertir que aunque es cierto que hay cuestiones en el derecho urbanístico que no están cubiertas por la acción pública (v.g. impugnación o reclamación de devolución de cuotas de urbanización) porque son aspectos que, propiamente, no responden a la observancia de los Planes, sino que afectan a puros intereses privados.

Del mismo modo que se ha reconocido la acción pública para extender la impugnación de la clasificación urbanística de unos terrenos, de los que el recurrente no era titular, pero que se encontraban situados en el entorno de una finca, de la que sí lo era. Se trataba de impugnar la aprobación de un Plan General en el punto relativo a la clasificación del suelo como no urbanizable, postulando su carácter de suelo urbano no sólo de su finca sino del “entorno” en que se encontraba. Es el caso de la STS de 14 de mayo de 2010 (recurso de casación n.º 2098/2006) que señala que “*Este reconocimiento de la acción pública nos hace concluir que efectivamente la sociedad mercantil estaba legitimada activamente para pretender la nulidad de la clasificación como suelo no urbanizable de la finca 737 y del entorno de la misma. Queremos enfatizar precisamente en la pretensión de nulidad que es el contenido propio para el ejercicio de esta acción, que tiene por finalidad defender la legalidad urbanística mediante el ejercicio de la acción tendente a depurar las vulneraciones normativas*”. De manera que, añade el Tribunal, cuando se pretende la nulidad de los actos y disposiciones que contradigan el ordenamiento urbanístico, así como la adopción de medidas que restablezcan dicha legalidad, tales pretensiones resultan amparadas por la acción pública. Si bien, claro está, la misma no se extiende a las pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Por tanto, en la medida en la controversia se centra en la conformidad a derecho de la clasificación establecida por el plan, se entiende que es la defensa de la legalidad urbanística lo que decide y, por tanto, puede ser promovido el recurso mediante la acción pública.

En fin, esta línea jurisprudencial, presidida por una generosa interpretación del alcance y contenido de la acción pública urbanística, ha tenido recientemente otro significativo eslabón. Se ha reconocido a una asociación ecologista la legitimación activa, para el ejercicio de la acción pública urbanística, mediante su personación en la ejecución de una sentencia firme dictada en un recurso contencioso administrativo, de impugnación del Plan General de Madrid, en el que dicha asociación no había sido parte procesal. Hablamos de la STS de 23 de abril de 2010 (recurso de casación n.º 3648/2008), que declara que “*La trascendencia de la protección de la legalidad urbanística que ha llevado al legislador a ampliar la legitimación que tal reconocimiento general comporta, en lo que se refiere a su acceso a órganos jurisdiccionales, pues recordemos*

que tal previsión se extiende no sólo a nuestro orden jurisdiccional, sino también ante los órganos administrativos, debe tener alguna consecuencia en el recurso contencioso administrativo tanto en la fase declarativa como en la ejecución de lo decidido. Y es que tal legitimación conferida para la protección urbanística ha de extenderse y proyectarse también, para ser consecuentes con las razones que avalan tal reconocimiento, a la fase de ejecución en la medida que pretenda que lo acordado en sentencia firme sea cumplido". Se considera, por tanto, que las mismas razones que permiten su presencia en el proceso para obtener una resolución judicial sobre el asunto, alcanzan a la ejecución para hacer que efectivamente se verifique lo decidido. Lo que lleva al Tribunal Supremo a anular los autos de la Sala de instancia que habían denegado la personación, en la ejecución de sentencia, de la asociación recurrida.

1.3. Sujeción a plazo

Referencia obligada debe hacerse a los *plazos* para ejercitar la acción pública. Prescindiendo de las dudas interpretativas que suscitaban las anteriores regulaciones, es el caso de la Ley del Suelo de 1956 y del TR de la Ley del Suelo de 1976, cuando se trata de la ejecución de las obras que se consideran ilegales el plazo para el ejercicio de la acción alcanza durante todo el tiempo de la ejecución de dichas obras y hasta que trascurren los plazos para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística (artículo 48 del TR de la Ley del Suelo de 2008). Estas medidas se fijan por las leyes de cada Comunidad Autónoma.

Conviene recordar al respecto que el Tribunal Supremo, en aplicación del artículo 304 del TR de la Ley del Suelo de 1992, ya declaró que el citado artículo había resuelto toda duda al respecto al remitir para el ejercicio de la acción pública contra la ejecución de obras que se consideren ilegales a los plazos establecidos para la adopción de la legalidad urbanística, cualesquiera que estos sean, que es el criterio, como ya señalamos, que sigue también el TR de la Ley de 2008. De tal régimen la jurisprudencia sólo ha excluido los siguientes casos "*la impugnación por una Administración Pública de un acuerdo municipal de concesión de licencia, que se somete a los plazos establecidos en el artículo 65.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (sentencia de 5 de mayo de 1998), la impugnación de ese acuerdo por los propios concejales que hubieran votado en contra, que ha de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 63.1 b) de dicho cuerpo legal (sentencia de 5 de mayo de 1999) y los casos de los administrados que hayan recibido una notificación personal y directa de dicho acuerdo (sentencia de 20 de marzo de 2000)*" (STS de 26 de octubre de 2001 dictada en el recurso de casación n.º 3010/1997).

2. Patrimonio histórico

La Ley 16/1985, de 25 de junio también establece, ex artículo 8.2, que será pública la acción para postular en vía administrativa o en sede jurisdiccional la defensa de la legalidad en materia de patrimonio histórico.

El citado artículo 8 establece, en el apartado 1, una obligación de carácter general para todas las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español, para que en el menor tiempo posible lo pongan en conocimiento de la Administración competente. Acorde con esta exigencia, añade, en el apartado 2, que *“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”*.

Se trata, en este caso, de garantizar una protección eficaz y enérgica de nuestro patrimonio histórico, extendiendo el número de ciudadanos que pueden actuar en defensa de la legalidad, pues las obras que salvaguarda constituyen una *“herencia de la capacidad colectiva de un pueblo”* como declara la exposición de motivos de la Ley.

En interpretación de esta acción pública, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 13 de diciembre de 2005 (recurso contencioso administrativo n.º 120/2004) intenta separar los casos en los que procede dicha acción. Señalando que no puede ampararse su uso cuando incurre en abuso de derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De modo que para promover la acción de la justicia han de invocarse derechos de la colectividad que afecten a los intereses generales de los ciudadanos. Por tanto, la acción pública será rechazable, cuando no se invoque la infracción de un precepto legal, cuyo designio obedezca a tutelar los bienes históricos o, utilizando la expresión formulada en el artículo 46 de la Constitución, de los bienes que integran *“el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España”*, o cuando se persigan intereses exclusivos de particulares, o se pretenda provocar daños a un tercero, que no sean imprescindibles para el beneficio de la comunidad, que constituye el fundamento legitimador de la acción pública.

Estas consideraciones, no obstante, llevan al Tribunal a respaldar el ejercicio de la acción pública, toda vez que se constata que en ese caso *“resulta inescindible el tratamiento de la legitimación de los recurrentes del examen de las infracciones legales invocadas, es obligado, rechazando la causa de inadmisibilidad formulada por el Abogado del Estado, conocer de la cuestión de fondo concerniente a la pretensión de nulidad del Real Decreto (...)”*. Teniendo en cuenta que se impugnaba un Real Decreto sobre ampliación de medios materiales traspasados a una Comunidad Autónoma.

3. Costas

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, introdujo entonces como *“importante novedad”*, según indica en su exposición de motivos, el reconocimiento de la acción

pública para facilitar la colaboración de todos en la observancia de los preceptos de la ley y de las disposiciones que la desarrollen y complementen.

Acorde con tal propósito el artículo 109 de la citada Ley dispone que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en dicha ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación, es decir, en el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre. Por tanto, se permite interponer recursos en vía administrativa y en sede jurisdiccional para que se cumpla lo dispuesto por la Ley de Costas.

La configuración de esta acción pública comprende no sólo el ejercicio de acciones cuando se trata de un hecho que sea materia de expediente sancionador, sino también se incluye cualquier infracción o lesión no sancionable. De manera que no se restringe la acción pública al ámbito exclusivamente sancionador.

En el sentido indicado se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en relación con la acción pública reconocida en el artículo 109 de la Ley de Costas y en el artículo 202 de su Reglamento. Así en Sentencias de 26 de noviembre de 2008 (recurso de casación n.º 5875/2004), por remisión a la de 9 de junio de 2004 (recurso de casación n.º 875/2002), sistematizando la caracterización de esta acción pública, se establecen las siguientes conclusiones:

1. La acción de deslinde sólo puede ejercitarse, de no incoarse éste de oficio, por persona con interés legítimo (así se declara en Sentencia de fecha 29 de julio de 2003, recaída en el recurso de casación 8106/98). Si bien, una vez practicado y aprobado el deslinde, cualquier persona está legitimada para impugnarlo, ejercitando para ello la acción pública, contemplada en los artículos 109 de la Ley de Costas y 202 de su Reglamento.
2. La acción pública prevista en el artículo 109 de la Ley de Costas tiene como finalidad evitar la infracción del ordenamiento jurídico en materia de dominio público marítimo terrestre. Por ello, el apartado segundo del artículo 109 de la Ley de Costas, recogido literalmente por el Reglamento de aplicación, distingue la infracción sancionable de dicho ordenamiento de aquellos supuestos en que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador, es decir, que contempla también las acciones no sancionables y, por consiguiente, no restringe la acción pública al ámbito sancionador.
3. Sin embargo, mientras el dominio público marítimo terrestre no esté delimitado en virtud de un deslinde aprobado, al particular no interesado, que ejercita la acción pública, sólo le cabe pedir a la Administración que proceda a incoarlo de oficio, estándole negada la legitimación para ejercitar la acción de deslinde si no justifica ostentar un interés legítimo para ello.

4. Medio ambiente

4.1. Peculiaridades de la acción pública medioambiental

Recientemente se ha introducido una *singular* acción pública en asuntos medioambientales. Y decimos “singular” porque su configuración tiene unos límites desconocidos hasta ahora en los demás ámbitos sectoriales que reconocen esta acción pública.

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, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es la norma legal que introduce la acción pública medioambiental. Ahora bien, circunscribe su ejercicio a la concurrencia de una serie de requisitos que luego veremos, pero entre los que destaca que la acción se habrá de ejercitar por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente.

El fundamento de esta restricción tiene un doble sentido y finalidad. De un lado, se ampara en el carácter transversal de la materia del medio ambiente. Y, de otro, se pretende introducir moderación frente a ciertos abusos que se han detectado en el ejercicio de la acción pública en otros ámbitos sectoriales, como es el caso del urbanismo.

Respecto del carácter *transversal* del medio ambiente, se viene pronunciando el Tribunal Constitucional, por todas, STC 102/1995, de 26 de junio. En esta sentencia se declara que el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/82). Por eso mismo, “*el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente ‘transversal’ por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148,1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él*”. Este carácter expansivo podría desembocar, en definitiva, en una generalización de la acción pública contraria a su propia naturaleza y finalidad, que ha de proyectarse necesariamente sobre un ámbito acotado y determinado de la acción administrativa.

Y, respecto al segundo fundamento, la proscripción de *abusos* y chantajes se pretende alcanzar introduciendo cautelas para el ejercicio de la acción, primando a determinadas asociaciones dedicadas precisamente a la defensa de nuestro entorno medioambiental.

4.2. *Naturaleza jurídica*

Se viene discutiendo sobre la naturaleza de la acción procesal que introduce y regula la Ley 27/2006, principalmente porque el ejercicio de la acción medioambiental corresponde únicamente a determinadas asociaciones dedicadas precisamente a la protección ambiental.

Esta limitación subjetiva, de las personas que pueden interponer el recurso pone de manifiesto que no pueda hablarse propiamente de acción pública, pues resulta consustancial a ésta que se permita el ejercicio de la acción a cualquier “ciudadano” (artículo 19.1.h/ de la LJCA), tal como viene entendiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es decir, por cualquier persona física o jurídica. Se trata, por tanto, del ejercicio de la acción por determinadas asociaciones esgrimiendo un interés difuso, como título legitimación, lo que resulta impropio de una acción pública.

Su naturaleza como acción pública únicamente estaría avalada en la medida que se desvincula el ejercicio de la acción de la concurrencia de cualquier tipo de interés específico, por establecerse por ministerio de la ley las personas que pueden interponer recurso. Sería una singular acción pública procesal limitada, porque su ejercicio se sujeta a unos requisitos objetivos para su viabilidad. En todo caso situada más en la órbita de la legitimación legal, que de la acción pública.

El legislador parece apostar, si atendemos a la exposición de motivos de otra ley, la Ley 26/2007, 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, por privar a esta acción procesal de su carácter público, pues señala que el concepto de “interesado” del artículo 31 de la Ley 30/1992, esto es, el concepto de interesado en los procedimientos administrativos lo ostentan no sólo los “titulares de bienes, derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por el daño medioambiental o por la amenaza de que éste se produzca”, sino también por “aquellas organizaciones que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente”. De modo que se constata la presencia de un interés que, aunque difuso, opera como requisito legitimador, lo que, como se ve, resulta ajeno a la propia configuración de una verdadera acción pública.

En este mismo sentido, la propia Ley 27/2006, de 18 de julio, también en su exposición de motivos, duda de su naturaleza al señalar que se introduce una “especie de acción popular” cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. De modo que, concluye, haciendo referencia a la concurrencia de un interés difuso, que se “consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales”.

En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de mayo de 2007 (recurso de casación 8001/2003) al declarar que propiamente no existe una acción pública medioambiental. Se señala que “el ordenamiento jurídico no conce-

de una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23”.

4.3. Régimen jurídico

El punto de arranque en esta materia viene dado por el Convenio de la Comisión Económica para Europa de 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, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, y conocido como Convenio de Aarhus. Se considera, en el citado convenio, que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, han estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben, en fin, tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

Estos derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus, según destaca la propia exposición de motivos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, respecto de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La citada Ley 27/2006 incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una *especie* de acción popular limitada, según venimos insistiendo. Así, su ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro (1) dedicadas a la protección del medio ambiente (2), que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción (3) y que desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados (4).

Se consagra, de esta manera, en nuestro derecho interno una ficticia acción pública medioambiental que nace con la finalidad de tutelar un interés esencial en el mundo actual, como es la protección del medio ambiente, a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales medioambientales que recoge el artículo 45 de la CE. Se trata, por tanto, de asegurar y fortalecer la protección de tales intereses, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial y administrativa.

4.4. Extensión

El régimen jurídico antes anunciado se concreta, en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006 de tanta cita, en el reconocimiento de la acción pública en los términos siguientes:

- a) El *ámbito subjetivo* se limita al ejercicio de la acción por las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos que a continuación se relacionan.
- 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.
 - 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.
 - Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el daño medioambiental o por la amenaza del daño.
- b) Se excluye, del *ámbito objetivo*, los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas entendiendo por tales, como precisa el artículo 2.4.2 de la citada ley 27/2006, aquellas personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos *relacionados con el medio ambiente* bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones de los entes públicos territoriales. De modo que esta desdibujada, o ilusoria, acción pública no alcanza a los actos realizados por todos aquellos que se encargan de las funciones relacionadas con el medio ambiente.
- c) Comprende tanto la acción para interponer recursos administrativos al amparo de la Ley 30/1992, como la acción procesal para deducir el recurso contencioso administrativo previsto en la LJCA.
- d) Las personas jurídicas sin ánimo de lucro señaladas tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

En relación con el ámbito subjetivo, el Tribunal Supremo ha aplicado en un caso esta acción procesal del artículo 22 de la Ley 27/2006, al anular una sentencia de instancia que había inadmitido el recurso contencioso administrativo por falta de legitimación de una organización ecologista. Se trata de la Sentencia de 1 de diciembre de 2009 (recurso de casación n.º 55/2007) que señala que *“En el caso de autos, resulta acreditado que la entidad recurrente cumple con los requisitos requeridos por el artículo 23.1: Ecologistas en Acción-CODA es una organización con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro que tiene como su objetivo primordial la protección del medio ambiente, de más de dos años de actividad continuada en la consecución de sus objetivos estatutarios y cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional. En consecuencia es titular de la acción popular estipulada en el artículo 22 de la citada Ley y ha de reconocérsele legitimación para impugnar las resoluciones administrativas contra las que recurrió en la instancia en directa aplicación de la Ley citada”*.

También el Tribunal Supremo, esta vez aplicando directamente el artículo 9 del Convenio de Aarhus, antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2006, casa una sentencia que había negado legitimación a una asociación no gubernamental constituida para la protección del medio ambiente. Es la sentencia de 25 de junio de 2008 (recurso de casación n.º 905/2007) cuando declara que *“Al haberse negado la legitimación a la asociación recurrente, debe considerarse infringido el citado artículo 9, en relación con el 2.5, del Convenio de Aarhus. Hemos de añadir que el mismo Convenio –como hemos expuesto– fue transpuesto al derecho interno español, junto con las normas europeas que luego reseñaremos, a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que no se encontraba en vigor (...) cuando se dictaron los actos impugnados (...)”*.

Los estrechos contornos para el ejercicio de esta acción medioambiental propicia que en la práctica, atendida la conexión evidente que media entre el medio ambiente y el urbanismo y la amplitud de la acción pública en este último ámbito sectorial, las denuncias deriven y se canalicen a través de la acción pública urbanística.

5. Referencia final a la legitimación de género

No podemos concluir estas notas sobre la acción pública sin hacer, al menos, una alusión a una acción pública de nuevo cuño, nos referimos a la acción para la defensa de la igualdad de género. Siendo conscientes que en este apretado repaso jurisprudencial no hay ninguna sentencia que haya aplicado hasta la fecha esta acción.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, incorpora al ordenamiento español dos directivas en materia de igualdad de trato, la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

Pues bien, esta Ley dispone en el artículo 12, relativo a la tutela judicial efectiva, que cualquier persona podrá recabar de los tribunales la tutela del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo con lo establecido en el art. 53.2 de la Constitución, incluso tras la terminación de la relación en la que supuestamente se ha producido la discriminación.

Así mismo se reconoce, en el apartado 2 del citado precepto, la capacidad y legitimación para intervenir en los procesos civiles, sociales y contencioso-administrativos que versen sobre la defensa de este derecho corresponden a las personas físicas y jurídicas con interés legítimo, determinadas en las Leyes reguladoras de estos procesos. Si bien, la persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso sexual y acoso por razón de sexo.

Esta Ley Orgánica 3/2007 ha modificado la LJCA, concretamente ha introducido un apartado i) en el artículo 19.1, que dispone que para la defensa del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y *siempre con su autorización*, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas *cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados*, respectivamente.

Cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación, y, por tanto, no resulte posible recabar su consentimiento, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a los *organismos públicos con competencia en la materia, a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal cuyo fin primordial sea la igualdad entre mujeres y hombres*, sin perjuicio, si los afectados estuvieran determinados, de su propia legitimación procesal.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sala Sánchez, P., Xiol Ríos, J.A., y Fernández Montalvo, R. *“Práctica Procesal Contencioso Administrativa”*. T-II. Madrid 1999. Ed. Bosch.

Lozano Cutanda, Blanca, *“Las técnicas horizontales de protección del medio ambiente”*. Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo. T-VI. Iustel 2009.

Oro-Pulido López, M. *“La acción pública en materia urbanística”*. Revista de Jurisprudencia, n.º 2, diciembre 2005. El Derecho Editores.

Peces Morate, J.E. *“Acción Pública Procesal Urbanística y Ambiental”*. Cuadernos de Poder Judicial, CGPJ 2009.

Las sentencias del Tribunal Supremo que se citan, han sido tomadas de diferentes bases de datos, y todas ellas corresponden a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Recibido: 15 de noviembre de 2010

Aceptado: 15 de noviembre de 2010

