

El principio de Plenitud del Control Jurisdiccional y sus límites en el Proceso Contencioso-Administrativo español. La legitimación activa

Faustino Cerdón Moreno*

SUMILLA

La efectividad del Principio de Plenitud del Control Judicial de la Administración ha sido limitada por exclusión expresa legal: de las pretensiones ejercitables en el proceso, de la potestad jurisdiccional declarativa y ejecutiva, y la regulación de la legitimación. Con la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA/1998) desaparecen los dos primeros límites manteniéndose el de la legitimación. La Ley 29/1998 reconoce los supuestos de legitimación individual o corporativa, pero no toma en consideración el interés público para su ejercicio en un proceso previo al del recurso de amparo constitucional, frente a actos de poderes públicos lesivos de derechos fundamentales. La ausencia de la tutela del interés público en vía contencioso-administrativa será materia de análisis en el presente artículo.

1. Introducción

El principio de Plenitud del Control Judicial de la Administración, largamente ansiado por la doctrina y consagrado finalmente en los artículos 103º y 106º de la Constitución española de 1978 (CE), ha tenido tradicionalmente diversos límites que han venido impidiendo su efectividad. La exclusión expresa por la Ley de determinadas actuaciones de la fiscalización jurisdiccional, la limitación de las pretensiones ejercitables en el proceso y, correlativamente, de la potestad jurisdiccional declarativa y ejecutiva, y la regulación de la legitimación son las más importantes.

La Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA/1998), da un importante paso adelante en todas estas materias, aunque el mismo no ha sido definitivo. Adelantando de algún modo la conclusión a la que pretendo llegar, se puede afirmar con carácter general, que en la Ley desaparecen los dos primeros límites a que antes se hacía referencia, pero se mantiene el de la legitimación. El legislador ha sido consciente de que el principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico -calificada en la Exposición de Motivos como "verdadera cláusula regia del Estado de Derecho"- y su efecto, la

plenitud del control jurisdiccional, comportaba dos consecuencias: por un lado, hacía inviable cualquier ámbito de la actuación de estos poderes inmune al control jurisdiccional y, por otro, había que articular un sistema de pretensiones que garantizara la posibilidad de obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de los mismos, cualquiera que fuera su forma de manifestación. Pero, sin duda, por prudencia no se ha atrevido -salvo excepciones- a romper del todo con los vínculos subjetivos de la legitimación, por lo que ésta continúa siendo un límite al enjuiciamiento de la conformidad o no conformidad a Derecho de la actividad administrativa.

2. El ámbito de la actuación administrativa sometida a control jurisdiccional

En lo que se refiere al ámbito de la actuación administrativa sometida a control, la LJCA/1998 da un paso adelante con respecto a su antecesora, la LJCA/1956, la cual, a su vez, supuso un gran avance frente a la legislación anterior, al someter a control los actos discrecionales y los actos normativos que estaban excluidos.

Sin embargo, hay que resaltar que muchas de las limitaciones contenidas en la Ley de 1956 o bien habían sido corregidas *ex lege* (por ejemplo, la Ley

* Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Alcalá de Henares.

Orgánica del Poder Judicial de 1985 sometió a control los actos materialmente administrativos de todos los poderes públicos, aunque no formaran parte de las Administraciones Públicas) o habían sido objeto de una interpretación progresiva por la jurisprudencia que, por ejemplo, había redefinido, conforme al principio de Plenitud del Control Jurisdiccional, el contenido del artículo 40º LJCA/1956 (que excluía determinados actos de control jurisdiccional), había derogado el artículo 28.1, b), que exigía la legitimación corporativa para impugnar disposiciones generales, y había admitido las pretensiones frente a la inactividad material y frente a las vías de hecho de la Administración.

Ahora, con el artículo 1º de la LJCA/1998, se da carta de naturaleza a esta jurisprudencia y desaparece cualquier vestigio de actos inmunes al control, excluyéndose también la posibilidad de establecerlos por medio de una Ley. La Constitución (artículos 103.1 y 106.1) ha dejado sin apoyo cualquier pretensión de inmunidad y, a la luz de la misma, ha de interpretarse, en el sentido de someterlo a control jurisdiccional, cualquier caso dudoso que pueda plantearse.

Dos son las consecuencias de este principio en el sistema de la LJCA/1998:

A) En primer lugar, la exclusión -aunque después de no pocas vacilaciones- de toda referencia a los actos políticos como actos exentos de control jurisdiccional, acogiendo así la jurisprudencia anterior más progresiva sobre la materia.

La LJCA/1956 excluía estos actos de la fiscalización jurisdiccional "sin perjuicio de las indemnizaciones que fuere procedentes, cuya determinación sí corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa" (artículo 2.b), y ello porque, en el sentir de la Exposición de Motivos de dicha Ley, "los actos políticos no constituyen una especie del género de los actos administrativos discrecionales, caracterizados por un grado máximo de discrecionalidad, sino actos esencialmente distintos, por ser una la función administrativa y otra la función política, confiada únicamente a los supremos órganos estatales".

Para la LJCA/1998, sin embargo, el principio de Plenitud de Control es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad excluida *per se* del control jurisdiccional. No se niega la existencia de un espacio político. Lo que viene a decir la Ley es que el mismo se ubica en un marco jurídico; o

dicho con otras palabras, cuando el artículo 97º CE dispone que "el Gobierno... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes", se está refiriendo tanto al Gobierno como órgano político, como a la Administración Pública. La actuación del Gobierno debe realizarse dentro del marco fijado por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, por lo que la LJCA/1998 recoge el criterio de que los actos de Gobierno son siempre justiciables.

En consecuencia, el pretendido carácter político de un acto de Gobierno -lo mismo que, en otro ámbito, el carácter discrecional de un acto de la Administración- no es un presupuesto de admisibilidad, sino que forma parte de la cuestión de fondo a decidir en la sentencia definitiva. La STS de 22 enero 1993 ya lo precisaba con claridad después de afirmar que, con posterioridad a la Constitución, no existen actos de los poderes públicos no sometidos a control jurisdiccional, añade que ello "no excluye que existan actos de los máximos órganos constitucionales que tengan asimismo un máximo contenido político, los cuales no son controlables respecto al fondo de la decisión en sede jurisdiccional, sino ante la instancia política correspondiente, pero en cuanto dichos actos tengan elementos reglados establecidos por el ordenamiento, estos elementos sí son susceptibles de control jurisdiccional. Ello implica que la doctrina del acto político no puede ser invocada como fundamento de la inadmisibilidad, ya que es obligado para el Juzgador comprobar si existen en el acto elementos reglados y comprobar también si en cuanto al fondo se da ese contenido político no controlable".

B) En segundo lugar, la generalización del ámbito de la actividad administrativa *stricto sensu* sometida a control, no sólo se extiende a las disposiciones generales y actos administrativos -que era el ámbito delimitado en la LJCA/1956 e incluso en la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con la concepción revisora de la jurisdicción-, sino que abarca, además, a los decretos legislativos (de acuerdo con el artículo 82.6 CE, aunque su control debe limitarse a la adecuación o no, a la delegación concedida y a si se dictaron dentro del plazo señalado), la inactividad material y las vías de hecho.

Conforme al artículo 1º de la LJCA/1998, la jurisdicción administrativa "conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta a Derecho Administrativo, con las disposiciones

generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos de conformidad cuando excedan los límites de la delegación". Como dice la Exposición de Motivos, "es evidente que a la altura de nuestro tiempo histórico, el ámbito material de la jurisdicción quedaría muy incompleto si aquélla se limitara a enjuiciar las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones de rango inferior a Ley y con los actos y contratos administrativos en sentido estricto. Lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia jurisdicción contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al Derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponden. No toda la actuación administrativa -como es notorio- se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociales de diverso tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas, expresan también la voluntad de la Administración que ha de estar sometida en todo caso al imperio de la Ley"; porque "lo que realmente importa, y lo que justifica la existencia de la propia jurisdicción contencioso-administrativa, es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al Derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponden".

El resultado que se alcanza, desde la perspectiva del proceso, es la demolición legal de uno de los pilares básicos tradicionales de la jurisdicción administrativa: el dogma de su naturaleza revisora, que tradicionalmente había servido de fundamento a muchas de las limitaciones impuestas a la plenitud de enjuiciamiento en este ámbito de la función jurisdiccional y ahora queda reducido -en los supuestos en que resulta aplicable- a sus estrictos límites. Ciertamente, no cabe desconocer que este principio había sido corregido por la jurisprudencia anterior a la LJCA/1998, que había abierto el proceso contencioso-administrativo a las vías de hecho (STC 160/1991 de 18 de julio) y había declarado que "de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo

u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos" (SSTC 294/94 y 136/95). Ahora el Proyecto da carta de naturaleza a esta jurisprudencia, estableciendo, además, los instrumentos adecuados para ello, como la ampliación de las pretensiones ejercitables, tema al que me refiero a continuación.

3. Las pretensiones ejercitables

El segundo límite al que hacía referencia viene impuesto por las pretensiones ejercitables y está estrechamente relacionado con el anterior.

En el proceso administrativo de la LJCA/1956 se podían ejercitar dos tipos de pretensiones: la pretensión de que se declare no ser conforme a Derecho y, en su caso, se anule el acto o disposición de que se trate (artículo 41º) y la pretensión encaminada al reconocimiento de una situación jurídica individualizada y a la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios (artículo 42º). Son las tradicionales pretensiones de anulación y de plena jurisdicción del sistema francés, que se distinguen por el requisito de la legitimación y por el contenido de la sentencia, aunque en nuestro sistema ambas se tramitaban -y se tramitan- en un mismo procedimiento. El ámbito de la actividad fiscalizable -actos expresos o presuntos, a través de la técnica del silencio administrativo negativo, y disposiciones generales- condicionaba el contenido de las pretensiones y, en consecuencia, el contenido de los poderes del juez administrativo, de forma que cualquier ampliación de aquéllas y de éstos exigía salir fuera de los límites del sistema.

Esta ampliación aparece recogida en la Ley/1998, constituyendo la misma -en palabras de la Exposición de Motivos- una de las innovaciones más importantes que la Ley introduce en el sistema de control judicial de la Administración. En especial, el reconocimiento de las pretensiones frente a la inactividad de la Administración cierra -en palabras de la Exposición de Motivos- un importante agujero negro de nuestro Estado de Derecho y otorga un arma efectiva al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas¹.

¹ El paso es importante y había sido reclamado insistentemente por la doctrina. No obstante, sería injusto desconocer que el mismo tiene también precedentes en una jurisprudencia progresiva, elaborada sobre la LJCA anterior, que había ido más allá del puro control de la inactividad formal de la Administración a través de la ficción del silencio y había iniciado el camino de la revisión jurisdiccional de la inactividad material (cfr., por ejemplo, la STS de 19 diciembre 1990). Igualmente estaba planteada la cuestión acerca de la posibilidad, en determinados casos, de solicitar la mera declaración jurisdiccional de que el acto administrativo es conforme a Derecho o de que la omisión de la Administración es ilícita, acumulando a tal pretensión la

Con el reconocimiento expreso de este tipo de pretensiones se abre una importante brecha: revisar y someter a control de la justicia la mera pasividad de la Administración ante obligaciones de hacer, su no actuar ante imperativos legales, el no proveer a la efectividad de derechos consagrados por la Ley, pero confiados en su eficacia a una determinada conducta activa de la Administración. Lo cual no es exactamente el mismo caso del silencio administrativo negativo, que opera siempre como una mera inactividad formal determinante de la ficción jurídica equiparable al acto formal, para dejar franco el camino del recurso contencioso-administrativo. Y, desde el punto de vista del proceso, se abandona definitivamente la concepción tradicional del contencioso-administrativo como recurso frente a un acto (que, aunque superada ya en la LJCA/1956, continuaba operativa en diversos ámbitos), para pasar a entenderlo como un proceso en el que se enjuicia, con plenitud de conocimiento, cualquier conflicto con la Administración.

Por otra parte, la apertura del proceso administrativo al control de las vías de hecho de la Administración, es decir, de las actuaciones materiales que carecen de la necesaria cobertura jurídica, y la naturaleza en cierto modo, interdictal de la acción que en estos casos se ejercita, plantea el tema de si se puede mantener la naturaleza esencialmente reparadora de un perjuicio ya producido que la jurisprudencia tradicional atribuye a la justicia administrativa. Si en ésta se pueden plantear las pretensiones que antes debían ejercitarse en la vía interdictal civil, habrá que aceptar las consecuencias preventivas y, hasta cierto punto cautelares, que comportan este tipo de acciones, en especial el interdicto de retener².

4. El requisito de la legitimación

4.1. La progresiva ampliación del concepto en la jurisprudencia anterior a la LJCA/1998

La legitimación constituye la medida de la jurisdicción, porque contribuye a delimitar el ámbito de la misma. Si el ordenamiento jurídico limita la legitimación a los titulares de un derecho subjetivo o de un interés lesionados, nos encontraremos

ante una jurisdicción *subjetiva*, preocupada más por la protección de aquellas situaciones jurídicas de naturaleza sustancial de los particulares que por la defensa de la legalidad objetiva; si, por el contrario, desvincula la legitimación de las situaciones jurídicas lesionadas y se la reconoce a un órgano público, encargado de la defensa de la legalidad, ésta -la defensa de la legalidad o del interés público en la observancia del Derecho objetivo- pasa a un primer plano como objeto de la tutela jurisdiccional.

En la precedente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 (LJCA/1956), la jurisdicción no tiene por finalidad principal el control de la legalidad de la actuación administrativa, porque no cualquier actuación de la Administración es susceptible de control, sino sólo aquella que lesione alguna de las posiciones legitimantes previstas en la Ley. No es, por tanto, una jurisdicción objetiva. Sin embargo, se observa claramente el avance hacia la objetivación del control judicial. La evolución del contencioso-administrativo hacia la consecución de la plenitud del control jurisdiccional de la Administración responde, en gran medida, a la evolución del concepto de legitimación, o mejor, de las situaciones sustanciales cuya titularidad legitima para poner en marcha la jurisdicción administrativa y poder obtener en ella una resolución sobre el fondo.

Los pasos seguidos en esta ampliación de la legitimación son suficientemente conocidos:

A) El primero fue dado por la LJCA/1956 y consiste en el abandono de la situación jurídica de derecho subjetivo como posición legitimante única para el ejercicio de la acción. Su titularidad sólo se exige en ella para el ejercicio de unas concretas pretensiones (las llamadas pretensiones de "plena jurisdicción", que tienen por objeto el restablecimiento de una situación jurídica individualizada: artículos 28.2 y 42° LJCA/1956); para el ejercicio del tipo de pretensiones más abundante -las pretensiones de anulación (artículo 41° LJCA)- basta con la invocación de un interés directo.

de condena de la Administración a un actuar positivo. Y en tales casos había declarado el Tribunal Supremo que "cuando la Administración tiene el deber exigible de actuar cabe que, al declarar la ilicitud de su omisión por vulnerar un mandato legal, se imponga la actividad si ése es el medio de restablecer el orden perturbado" (STS de 11 de octubre de 1975).

² Alguna sentencia del Tribunal Supremo ya había abierto el camino, a través de la interpretación amplia del requisito de la legitimación, a las pretensiones preventivas de un agravio todavía no producido (cfr. STS de 1 septiembre 1988) y esta interpretación debía generalizarse, según un sector doctrinal, aunque con pronunciamientos jurisprudenciales en contra (cfr. la STC 45/1990), cuando el proceso administrativo se utiliza como vía previa al amparo constitucional para la protección de los derechos fundamentales, ya que, según el artículo 41° LOTC, el recurso de amparo tiende tanto a restablecer como a preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso.

La admisión del *interés directo* como situación jurídica sustancial legitimante para el ejercicio de la acción procesal administrativa, que fue una de las novedades más importantes introducidas por la LJCA/1956 con respecto a la legislación anterior, permitió fiscalizar jurisdiccionalmente un amplio campo de la actividad administrativa que hasta entonces había permanecido inmune al control, por lo menos en el texto de la Ley (la Ley Santamaría de Paredes de 1888 exigía la titularidad de un derecho subjetivo perfecto); en concreto, todas aquellas resoluciones ajenas a las relaciones directas entre la Administración Pública y los administrados configuradoras de situaciones jurídicas de derecho subjetivo y de obligación, según los esquemas tradicionales. Pero no por ello la justicia administrativa perdió su carácter eminentemente "subjetivo", de preocupación, ante todo, por la tutela de situaciones jurídicas sustanciales de los particulares, porque el *interés directo* era una de ellas.

En cualquier caso, la jurisprudencia siempre ha considerado subsistente la exigencia de una situación jurídica sustancial legitimante. Como dice la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 8 de julio de 1986, RJ 1986/3865, "salvo en los casos de acción popular, en que se objetiviza la legitimación activa, para que una persona pueda ser parte activa ante los Tribunales de este orden jurisdiccional es preciso que ostente un interés directo en la anulación del acto o disposición recurridos, y si al propio tiempo pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, será necesario que invoque un derecho que considere infringido por el mismo acto o disposición que son objeto del recurso".

B) El segundo paso ha sido la ampliación de esta nueva situación jurídica de carácter sustancial que supuso el *interés directo* y ha sido obra, fundamentalmente, de la jurisprudencia. El interés directo, ha dicho nuestro Tribunal Supremo en abundantes resoluciones, existe siempre que el eventual éxito de la demanda represente para el actor recurrente un beneficio o, por el contrario, la persistencia de la situación creada o que pudiera crear la resolución administrativa impugnada le origine un perjuicio.

La jurisprudencia, tímidamente en un principio y con más decisión después, fue ensanchando cada vez más los límites de esta situación jurídica sustancial objeto de tutela en el proceso administrativo y correlativamente ampliando el ámbito de la actuación administrativa fiscalizable jurisdiccionalmente. El Tribunal Supremo, aunque rechazó como elemento legitimador bastante el

impulso de factores subjetivos o el genérico deseo ciudadano de legalidad, no dando entrada a la acción popular sino en los supuestos legalmente establecidos, sigue, sin embargo, criterios de tal amplitud que llega a comprender, dentro del interés directo, el puramente competitivo, el profesional o de carrera, e incluso la simple razón de vecindad, afirmando que en las situaciones dudosas no es dable cerrar el paso a la vía contencioso-administrativa (cfr. la STS de 4 noviembre de 1993, RJ 1993/8413 y jurisprudencia que cita).

Sin embargo, con carácter general, mantuvo la exigencia de que fuese un interés "personal y actual, esto es, que la declaración pretendida del órgano jurisdiccional ha de comportar al accionante un beneficio, sin que sea suficiente un interés frente a supuestos agravios potenciales o futuros"; dicho con otras palabras, "resulta preciso que el interés resulte delimitado, esto es, que resulten claras y previsibles las consecuencias, favorables o no, que para la situación jurídica del actor se desprendan directamente del éxito o fracaso de la pretensión ejercitada" (STS de 10 febrero 1984, RJ 1984/1189). Aunque alguna sentencia sostuvo que "no es necesario que (el perjuicio) sea efectivo, y mucho menos que ya se haya producido, bastando con que sea posible", la doctrina jurisprudencial general ha venido exigiendo que sea "inmediato, no lejano, nacido y existente, sin que baste que sea hipotético o remoto, por lo que no cabe aducir el presentimiento o temor de que una futura actuación administrativa pueda conducir por derroteros que no sean lo suficientemente correctos para con los intereses del recurrente, sin que tampoco basten las meras expectativas de agravios potenciales o futuros" (STS de 29 de abril de 1983, RJ 1983/2979).

Un sistema de justicia administrativa, basado en la tutela de situaciones jurídicas individuales, no podía ir más allá y por eso dejaba fuera de control la actuación administrativa que, aun siendo ilegal, no incidía en un derecho subjetivo o un interés, así delimitado, del administrado individual. A partir de aquí, cualquier paso que se intentó dar hacia adelante exigía analizar la situación jurídica protegida por el deber de actuación impuesto por la Ley a la Administración -que puede ser individual, social o general- y arbitrar mecanismos para su tutela con independencia de su vinculación a un derecho subjetivo o interés individual del ciudadano; en otras palabras, exigía abandonar la idea de la individualización del interés en una persona concreta y determinada como fundamento exclusivo de la legitimación.

4.2. La sustitución del concepto de “interés directo” por el de “interés legítimo” como fundamento de la legitimación

Al respecto, la Constitución de 1978 introdujo dos novedades fundamentales: por un lado, consagra el principio de sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho y, en consecuencia, garantiza la plenitud de su control jurisdiccional; por otro, extiende la legitimación a la defensa de los intereses legítimos (artículo 24.1 CE). Y resulta razonable pensar que la relación entre ambos principios debe llevar a la interpretación del segundo (el requisito de la legitimación) en el sentido más adecuado para garantizar el primero.

El criterio de delimitación de la legitimación fundado en la existencia de un derecho o interés legítimo (artículo 19.1.a LJCA/1998), como superador del inicial interés directo (artículo 28º LJCA/1956) en el orden contencioso-administrativo, ha sido reiteradamente declarado por el Tribunal Constitucional (entre otras SSTC 60/2001, de 29 de enero, 203/2002, de 28 de octubre, y 10/2003, de 20 de enero). Por tanto, para la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (cfr. ya la STC 60/1982, del 11 de octubre), el concepto de *interés legítimo* es más amplio que el de interés directo de la LJCA. Y, yendo más allá, han dicho las SSTC 24/1987 y 93/1990, de 23 de mayo: “Al conceder el artículo 24.1 CE el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las Leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, el interés directo que se contiene en el artículo 28.1 a) LJCA (de 1956)”³.

A juicio de la STC 195/1992 de 16 de noviembre, después de la CE, la noción de interés directo como requisito de legitimación del artículo 28º LJCA/1956 ha quedado englobado en el concepto más amplio de interés legítimo del artículo 24.1, precepto que, precisamente, emplea esta expresión en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva; interés legítimo real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en

correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración”. En definitiva, y como dice la STS de 21 octubre 1991 (RJ 1991/8100), la jurisprudencia “ha percibido la transformación del alcance del concepto nuclear de “intereses” que da soporte a la legitimación general del artículo 28.1, a) LJCA/1956, de forma que tiende a ampliarse a aquellos supuestos en que el recurrente detenta un interés legítimo en el mantenimiento o anulación de un acto administrativo por el hecho de ser destinatario de ciertas consecuencias directas o indirectas de tal actividad que le distinguen de cualquier otro ciudadano en cuanto a su relación con aquella”.

Aunque, como recuerda la STC 52/2007 de 12 de marzo, “el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto -individual o colectivo- y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida”.

4.3. La apertura de la legitimación a la tutela de los derechos e intereses supraindividuales

Con base en esta jurisprudencia -y también en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial-, hay que entender que la tutela jurisdiccional abarca también a los intereses colectivos y difusos. Hoy en día, las violaciones frente a las que la justicia está interesada en dar protección son, no sólo violaciones de carácter individual, sino frecuentemente también de carácter colectivo, que afectan a categorías, clases, colectividades o grupos determinados o indeterminados de

³ El máximo intérprete constitucional remarca que el derecho a la tutela judicial efectiva está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las Leyes procesales utilicen en la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales (cfr. STC 73/2004, de 22 de abril, STC 226/2006, de 17 de julio.). Mas también ha dicho que el principio *pro actione* no implica, en modo alguno, una relativización o devaluación de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por las Leyes ni debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles (STC 45/2004, de 23 de marzo, y ATC 430/2004, de 12 de noviembre).

personas. Junto a los intereses individuales surgen nuevas olas de intereses, llamados supraindividuales, sociales o colectivos, porque pertenecen no a individuos aislados, sino a una colectividad, grupo o categoría de personas más o menos amplia.

Dentro de estos intereses pueden distinguirse dos grupos perfectamente diferenciados: los que pertenecen a una categoría más o menos amplia de personas perfectamente determinada (los abogados, los trabajadores de un sector) y los que pertenecen a un grupo de personas indeterminado. La distinción, que ha sido resaltada por la doctrina, se encuentra en el artículo 7.3 LOPJ que, desde el punto de vista de la legitimación, para deducirlos en juicio, distingue entre las asociaciones representativas de los mismos y los grupos de afectados, y hoy está plenamente consagrada en la Ley de Enjuiciamiento Civil española (artículo 11º).

Hasta ahora, sólo los colectivos tenían acceso a la justicia administrativa a través del reconocimiento de la legitimación corporativa del artículo 32º LJCA/1956⁴. En cambio, los intereses difusos, salvo excepciones, carecían de una eficaz protección jurisdiccional. O bien se consideraba parte legitimada para accionar al individuo directamente perjudicado por un acto que lesionaba un interés supraindividual, pero sólo para obtener la reparación del daño sufrido por él personalmente; o bien, en algunos casos, al Ministerio Fiscal, en cuanto portador y defensor del interés general de la colectividad; o bien eran considerados intereses simples o de hecho, desprovistos de acción para impetrar la tutela jurisdiccional. En el sistema de nuestra justicia administrativa, la regla general era que sólo las posiciones de ventaja, las utilidades cualificadas como intereses individuales y directos

de sus titulares son objeto de tutela. Conforme a la doctrina reiterada de nuestro Tribunal Supremo, no podía ser interés suficiente para legitimar el ejercicio de la acción procesal administrativa un genérico deseo de legalidad, que no podría sustentarse en otra acción que la de carácter público, la cual la Ley, pese a la amplitud con que la jurisprudencia ha concebido el ámbito de este recurso, no ha llegado a patrocinar.

Ahora bien, el hecho de que un interés pertenezca a muchos no quiere decir que no pertenezca a ninguno sino que todos los miembros de la colectividad de que se trate han resultado igualmente afectados; por el hecho de pertenecer a muchos, el interés no tiene por qué dejar de ser individual. La individualización de un interés no puede reducirse ya a la determinación del sujeto que sea su particular portador sino que debe comprender cualquier elemento apto para distinguir ese concreto interés de los demás intereses. El problema no consistirá ya en determinar si ese concreto interés existe o no, según pertenezca o no, a un determinado o determinados sujetos, sino en ver quién es el portador legítimo de un interés que, aun perteneciendo a muchos, es considerado globalmente por el ordenamiento jurídico o, dicho con otras palabras, en ver quién está habilitado para hacer valer "intereses que permiten una individualización, aunque insertos en un ámbito que tiene una trascendencia colectiva" (STC 71/1982, de 30 de noviembre).

Como decía antes, hay que sostener que la fórmula constitucional del interés legítimo, interpretada en los términos amplios antes vistos, puede ser la puerta por la que accedan al proceso este tipo de intereses de naturaleza social o colectiva. La STC 47/1990 de 20 de marzo, apunta en esa dirección, comprendiendo dentro del concepto

⁴ Así, ha dicho la sentencia del Tribunal Constitucional 101/1996, de 11 de junio, con referencia a los sindicatos: "Como afirmamos en la sentencia del Tribunal Constitucional 210/1994, los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (artículo 7º y 28º) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia (por todos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [artículo 8º o artículo 5º, parte II Carta Social Europea], una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de este Tribunal, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, pues, desde la perspectiva constitucional "no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho privado". Cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *ut singulus*, sean de necesario ejercicio colectivo...". Ahora bien, esa capacidad abstracta del Sindicato tiene que concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. "La función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en las que ésta pretenda hacerse valer", dijimos también en la sentencia del Tribunal Constitucional 210/1994. En suma, la legitimación de los sindicatos en el ámbito de lo contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto, o *legitimatío ad causam*, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso "a un interés en sentido propio, cualificado o específico" (STC 97/1991 [RTC 1991, 97] [F. 2º], con cita de la STC 257/1988 [RTC 1988, 257]). Interés que, doctrinal y jurisprudencialmente, viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial...".

de interés legítimo a los intereses colectivos de la primera clase a que antes me refería: “El interés legítimo a que se alude en el artículo 162.1, b) de la Constitución es un concepto más amplio que el de interés directo y, por tanto, de mayor alcance que el de derecho subjetivo afectado o conculcado por el acto o disposición objeto del recurso, siendo evidente que en el concepto de interés legítimo hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una categoría de trabajadores, del que puede ser titular no sólo cada uno de ellos individualmente considerados, sino también cualquier asociación o entidad que haya asumido estatutariamente esos mismos fines”.

Pero el mismo reconocimiento debe dispensarse a los intereses de la segunda clase, de los que es titular un grupo indeterminado de personas. Así lo ha entendido el TC cuando se trata de la impugnación de actos que lesionan un derecho fundamental o libertad pública; en estos casos, ha dicho el TC, la legitimación para interponer recursos de amparo no corresponde sólo a los ciudadanos sino a cualquier persona, natural o jurídica, que sea titular de (invoque) un interés legítimo, aun cuando no sea titular del derecho fundamental que se alega como vulnerado (artículo 161.1, b) CE y STC 19/1983, de 14 de marzo). Al respecto, el Tribunal ha tenido ocasión de declarar:

A) Si bien la citada norma constitucional no posibilita fenómeno alguno de ejercicio de la “acción popular” -así ATC 399/1982-, tampoco cabe confundir dicho interés legítimo con el “directo” [SSTC 62/1982, 62/1983, 257/1988, 123/1989 y 47/1990], pues, a los efectos del recurso de amparo, no siempre es necesario que los ulteriores efectos materiales de la cosa juzgada hayan de repercutir en la esfera patrimonial del recurrente, siendo suficiente que, con respecto al derecho fundamental infringido, el demandante se encuentre en una determinada situación jurídico-material que le autorice a solicitar su tutela de este Tribunal.

B) Esa situación jurídico-material, exigida por la Constitución. no puede ser considerada en abstracto, sino que, como tiene declarado este Tribunal [STC 7/1981, ATC 942/1985], se encuentra también en función del derecho fundamental vulnerado. Dicha legitimación activa corresponderá, en principio, al titular de dicho derecho fundamental. Pero esta legitimación originaria no excluye, ni la existencia de otras legitimaciones (v. gr. la legitimación por sucesión

de los descendientes, contemplada en los artículos 4 y 5 de la L.O. 1/1982, de protección del derecho al honor), ni que haya de considerarse también como legitimación originaria la de un miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando la ofensa se dirigiera contra todo ese colectivo, de tal suerte que, menospreciando a dicho grupo socialmente diferenciado, se tienda a provocar del resto de la comunidad social sentimientos hostiles o, cuando menos, contrarios a la dignidad, estima personal o respeto al que tienen derecho todos los ciudadanos con independencia de su nacimiento, raza o circunstancia personal o social (artículos 10.1 y 14 C.E.).

C) En tal supuesto, y habida cuenta de que tales grupos étnicos sociales e incluso religiosos son, por lo general, entes sin personalidad jurídica y, en cuanto tales, carecen de órganos de representación a quienes el ordenamiento pudiera atribuirles el ejercicio de las acciones civiles y penales en defensa de su honor colectivo, de no admitir el artículo 162.1 b) C.E., la legitimación activa de todos y cada uno de los tales miembros residentes en nuestro país, para poder reaccionar jurisdiccionalmente contra las intromisiones en el honor de dichos grupos, no sólo permanecerían indemnes las lesiones a este derecho fundamental que sufrirían por igual todos y cada uno de sus integrantes, sino que también el Estado español de Derecho permitiría el surgimiento de campañas discriminatorias, racistas o de carácter xenófobo, contrarias a la igualdad, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama (artículo 1.1 CE) y que el artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresamente proscribía (“toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la Ley”) (STC 214/1991 de 11 de noviembre).

La mayor amplitud que se reconoce al “interés legítimo” frente al “interés directo” permite, obviamente, someter a control judicial un ámbito mayor de la actuación administrativa pero, como decía anteriormente, no significa que aquél cobije los supuestos de legitimación popular (cfr., por ej., STS 31 marzo 1992, RJ 1992/3238). Simplemente significa lo que se ha dicho, a saber, que el ámbito de la legitimación se ensancha dando entrada a la tutela de intereses supraindividuales, aunque diferenciados y, en consecuencia, diferentes del mero interés en la legalidad. Después de la Ley Fundamental, debe entenderse interés suficiente para fundar la legitimación “el que tienen aquellas personas que, por razón de la situación objetiva

en que se encuentran, por su situación personal o ser destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio distinto del de cualquier ciudadano, encaminado a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando, con motivo de la prosecución de fines de interés general, inciden en el ámbito de ese interés propio, aun cuando la actuación de que se trate no les ocasione un concreto beneficio inmediato, tesis ésta que tiene su consagración expresa en el artículo 7º de la LOPJ” (STS de 16 julio 1987, RJ 1987/5434), cuyo párrafo tercero consagra la protección jurisdiccional de los intereses legítimos, tanto individuales como colectivos.

Con esta interpretación se llega a los límites mismos del sistema de una jurisdicción administrativa de naturaleza subjetiva, porque el interés legítimo, como acabo de decir, no cubre los supuestos de legitimación popular, en los que el interés de quien ejercita la acción es un mero interés en la legalidad. Dicho con otras palabras, el control de la legalidad de la actuación administrativa -con la amplitud que ahora se reconoce- sigue montado sobre esquemas subjetivos, ahora más amplios; atiende a los efectos de la actuación ilegal sobre la esfera individual o, a lo sumo, social, en consideración a sus intereses propios y descuidando -salvo excepciones- la protección de los intereses objetivos y generales, en atención a los cuales el ordenamiento jurídico impone también a la Administración determinadas conductas positivas y negativas.

4.4. Los supuestos (limitados) de apertura de la legitimación a la tutela del interés público

Esta es la situación con la que se ha encontrado la LJCA/1998, que se ha limitado a reflejarla en el artículo 19º, reconociendo los diferentes supuestos de legitimación (individual o corporativa: artículo 19.1, a) y b) en función de la situación jurídica tutelable (interés legítimo individual, interés legítimo colectivo). Pero cabe preguntarse si una Ley de finales del siglo veinte, que previsiblemente tiene vocación de duración, debió quedarse ahí, porque el sistema no garantiza la plenitud del control judicial de la actividad administrativa consagrado en la CE. Escaparé a ella (a la plenitud de control) todo el ámbito de la actuación administrativa -importante en el momento actual- en que se toma en consideración el interés público. Como se ha dicho, no resulta comprensible que se tutele el interés individual y los intereses colectivos y que no sea procesalmente viable la tutela de intereses públicos que afectan a la totalidad de los ciudadanos.

Ciertamente, la Ley contempla estos cauces, siquiera de manera restringida: los supuestos de acción popular y vecinal y la “intervención” del Ministerio Fiscal en los procesos que determine la Ley:

A) En el ámbito administrativo, alude a la legitimación popular el artículo 19.1, h) que la reconoce, como veíamos, en los casos expresamente previstos en las Leyes, que son escasos (el urbanismo: artículo 304º del RD Legislativo 1/1992 de 26 de junio, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y ordenación Urbana), las costas (artículo 109 de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas) y el patrimonio histórico (artículo 8.2 de la Ley 16/1985 de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español).

Se trata de supuestos en los que, según la jurisprudencia, “están legitimados todos los administrados sin cualificación especial alguna” (STS de 31 octubre 1966), sean españoles o extranjeros (STS de 22 de abril de 1988, RJ 1988/3188) y hay que entender que tanto sean personas físicas como jurídicas; porque la Ley establece una verdadera acción pública en defensa de la legalidad objetiva, cuyo ejercicio está sometido, como único límite, a las exigencias de la buena fe que, con carácter general, señala el artículo 7.1 del CC (STS de 22 enero 1980, RJ 1980/244). En opinión también del Tribunal Supremo español, en cuanto desvinculada de una concreta situación jurídica sustancial del recurrente, basta su mera invocación para considerarse cumplido el requisito de la legitimación; la determinación de si concurren o no los presupuestos a que la Ley condiciona su estimación forma parte de la cuestión de fondo (cfr. STS 16 junio 1984, RJ 1984/4005). En mi opinión, el hecho de que la posibilidad de recurrir esté atribuida por la Ley a cualquiera constituye un instrumento para el control objetivo de la legalidad, pero no quiere decir necesariamente que no exista una situación jurídica sustancial tutelable, si bien su titularidad no sea exclusiva de un interesado concreto o de un grupo de interesados definido. Las normas que reconocen la acción popular no son procesales sino materiales, porque a través de ellas la Ley considera a todos los ciudadanos como titulares de una situación sustancial en determinados ámbitos y, por tanto, como interesados, reconociéndoles el derecho de acción para reaccionar, en interés de todos los ciudadanos, frente a la actuación administrativa ilegal.

B) Distinta de la legitimación popular es la legitimación vecinal, que se reconoce a cualquier vecino, para el ejercicio de acciones en nombre e

interés de las Entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de régimen local (artículo 19.3 LJCA). En ésta, el artículo 68º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de Régimen Local (cfr. también el artículo 220º del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), después de disponer que las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, faculta a cualquier vecino que se hallare en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos para requerir su ejercicio a la entidad interesada, suspendiendo dicho requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudieran resultar afectados, el plazo para el ejercicio de las acciones dura treinta días; "si en el plazo de esos treinta días, la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la Entidad local". Este supuesto de legitimación, en el supuesto de que se le considere como tal (lo cual es dudoso, porque ni la LJCA ni la legislación local hablan de legitimación, sino de "ejercicio de acciones por los vecinos en nombre e interés de las Entidades locales", con lo que parecen referirse más a un supuesto de representación) coincide con la popular en que, para el ejercicio de la acción, no se exige la titularidad de una concreta situación jurídica sustancial (aunque tampoco se excluye), pero difiere de ella en el ámbito subjetivo ya que el círculo de legitimados se reduce a los vecinos de la Entidad local de que se trate o, dicho con otras palabras, el interés público cuya defensa se obtiene con el ejercicio de la acción no es general sino limitado y más preciso y, por lo tanto, más individualizable: el interés en que la Entidad local defienda sus bienes y derechos porque con esta defensa se protegen también los intereses de los vecinos.

C) La LJCA no se ha atrevido a dar el paso de generalizar la legitimación del Ministerio Fiscal. En el sistema diseñado, el "control de la legalidad de la actuación administrativa" se supedita al ejercicio de la acción por una parte legitimada y, aunque esta legitimación se amplía considerablemente, no se extiende al reconocimiento de la misma, en todo caso, al Ministerio Fiscal; ni siquiera se generaliza en aquellos ámbitos, como el de la protección

de los derechos fundamentales, en los que nadie discute que esté en juego el interés público.

Es cierto que tanto el artículo 162.1, b) de la Constitución como el 46º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), reconocen legitimación para recurrir en amparo constitucional al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal, de conformidad con las funciones que, en orden a la defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, tienen atribuidas por la Constitución y que, con palabras del Tribunal Constitucional, "promoviendo el amparo constitucional el Ministerio Fiscal defiende, ciertamente, derechos fundamentales, pero lo hace, y en esto reside la peculiar naturaleza de su acción, no porque ostente su titularidad, sino como portador del interés público en la integridad y efectividad de tales derechos". Pero la LJCA no ha extendido la legitimación de ambos órganos a la vía contencioso-administrativa previa que es necesario agotar cuando el recurso de amparo constitucional se interpone frente a actos de poderes públicos lesivos de derechos fundamentales (artículo 18.1, f). Su artículo 19.1 limita la legitimación exclusivamente al Ministerio Fiscal y "para intervenir en los procesos que determine la Ley" (artículo 19.1, f).

Hay que admitir, que el reconocimiento de la acción popular se extiende a importantes ámbitos de la actuación administrativa, en que entra en juego el interés general, y que el reconocimiento de la intervención del Ministerio Fiscal "en los procesos que determine la Ley" deja abierta la puerta a la previsión futura de este tipo de tutela frente a actuaciones de la Administración en que el interés público se considere relevante. Pero la excepcionalidad de los mismos en el momento actual para el control objetivo de la legalidad pone de manifiesto el temor de legislador de dar el paso hacia el cambio de sistema: el tránsito de una jurisdicción subjetiva a otra de naturaleza objetiva. Ello evidentemente exigiría desvincular el principio de plenitud del control judicial de la Administración del artículo 24º CE, romper los vínculos subjetivos de la legitimación y atribuir la misma también a órganos públicos que, como el Ministerio Fiscal, tienen encomendada la defensa de la legalidad.