



Universidad  
de Alcalá

# SISTEMATIZACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE INTERESES LEGÍTIMOS: CONTENIDO Y CATEGORÍAS

**Systematization of jurisprudence on legitimate interests:  
content and categories**

## Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Presentado por:

D<sup>a</sup> BERTA MARTÍN JIMÉNEZ

Dirigido por:

Dr. D. JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ

Alcalá de Henares, a 11 de mayo de 2020

## **RESUMEN**

Este trabajo se centra en el estudio de la figura del interés legítimo ante el contencioso-administrativo desde una perspectiva práctica, sistematizando y analizando las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con el fin de identificar las características esenciales del interés legítimo que han ido perfilando estos Tribunales y por las que reconocen la legitimación activa de quien recurre. A su vez, se han identificado las diferentes categorías de intereses legítimos que permiten ser reconocido en el contencioso-administrativo como interesado en el proceso.

**PALABRAS CLAVE:** derecho subjetivo, interés legítimo, legitimación.

## **ABSTRACT**

This work focuses on the study of the figure of legitimate interest before the contentious-administrative from a practical perspective, systematizing and analyzing the resolutions issued by the Constitutional Court and the Contentious-Administrative Chamber of the Supreme Court, in order to identify the essential characteristics of the legitimate interest that they have been shaping these Courts and for which they recognize the active legitimation of those who resort. In turn, Identifying, in turn, the different categories of legitimate interests that allow to be recognized in the contentious-administrative as interested in the process.

**KEY WORDS:** subjective right, legitimate interest, legitimation.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	3
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	4
3. DELIMITACIÓN DE CATEGORÍAS .....	7
3.1. Derecho subjetivo e interés legítimo .....	7
3.2. Legitimación procesal.....	9
4. CONTENIDO DEL INTERÉS LEGÍTIMO .....	14
4.1. Ventaja o utilidad y perjuicio.....	17
4.2. Interés efectivo y cierto.....	20
5. CATEGORÍAS DE INTERESES LEGÍTIMOS RECONOCIDOS POR LA JURISPRUDENCIA.....	23
5.1. Intereses individuales.....	23
5.2. Intereses colectivos .....	26
5.3. Intereses difusos.....	33
5.4. Intereses económicos y profesionales .....	36
5.5. Intereses políticos .....	38
5.6. Intereses morales.....	44
6. RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE INTERESADO EN VÍA ADMINISTRATIVA Y DENEGACIÓN EN SEDE CONTENCIOSA.....	47
7. CONCLUSIONES.....	53
ANEXO I. BIBLIOGRAFÍA.....	56
ANEXO II. JURISPRUDENCIA CITADA.....	59

## **1. INTRODUCCIÓN**

El objeto de este trabajo es el análisis de la figura del interés legítimo reconocida en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LRJCA), mediante la sistematización de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (en adelante, Tribunal Supremo), con la finalidad de identificar las características comunes que permiten ser reconocido como interesado en el contencioso-administrativo.

Para ello, en primer lugar, se realizará una breve exposición de los antecedentes históricos de lo que hoy se entiende por interés legítimo. En este sentido, se va a exponer la delimitación de las categorías que concurren en esta figura, que son el derecho subjetivo, el interés legítimo y la legitimación activa, no siempre definidas con claridad por la jurisprudencia y que, a veces, se emplean indistintamente. Así, al estar estas categorías tan estrechamente vinculadas y aun siendo, en principio, distintas, será inevitable manejarlas simultáneamente durante el trabajo.

A continuación, y siendo consciente de la extensa materia que supone la institución de la legitimación, se abordará la definición del interés legítimo que los Tribunales mencionados han ido perfilando, centrándonos especialmente en los apartados a) y b) del artículo 19. 1 de la LRJCA, sin analizar de forma exhaustiva otros aspectos que regula el citado artículo.

En este sentido, se estudiarán las clases de intereses legítimos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo ha ido identificando para estimar la legitimación activa del recurrente, siendo una clasificación no cerrada, es decir, pudiendo existir más tipos de intereses habilitantes para tal fin, el estudio se centrará en los más comunes.

Por último, se dedicará un epígrafe a exponer un supuesto interesante que se produce cuando en vía administrativa se reconoce al recurrente legitimación activa y, por tanto, la titularidad de un interés legítimo, y en sede judicial le deniegan tal legitimación por carecer de ese interés.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El recurso contencioso-administrativo tomó como base el modelo del Derecho Civil, lo que tuvo como consecuencia que, durante la vigencia de las leyes de 1845, doctrina y jurisprudencia coincidieran en que era necesario que el recurso contencioso-administrativo estuviera basado en una actuación administrativa que lesionara derechos subjetivos<sup>1</sup>.

En este sentido, la Ley Santamaría de Paredes de 1888 en su artículo 1 limitaba el recurso contencioso-administrativo a los supuestos en que un acto no discrecional o reglado vulnerara un derecho de carácter administrativo del demandante reconocido previamente por una ley, reglamento u otro precepto administrativo. Y en su artículo 2 precisaba que “*se entenderá establecido el derecho a favor del recurrente cuando la disposición que se repute infringida le reconozca ese derecho individualmente o a personas que se hallen en el mismo caso en que él se encuentra*”<sup>2</sup>.

Posteriormente, la primera ampliación de este concepto se produjo en el ámbito local con el recurso de anulación (artículo 253 del Estatuto Municipal de 1924, y, posteriormente, en la Ley Municipal de 1935, artículo 233.b). Y, finalmente, cuando entró en vigor la Ley de Jurisdicción Contenciosa de 27 de diciembre de 1956, amplió la esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa no solo a los derechos subjetivos sino también a los denominados intereses directos<sup>3</sup>.

El concepto de interés directo en el Derecho Administrativo deriva de la necesidad de superar la situación inicial del sistema de tutela judicial frente a la Administración que,

---

<sup>1</sup> Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2ª Edición, Civitas, Madrid, 1992, pág. 98 y ss.

<sup>2</sup> Vid., SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 90 y ss.

<sup>3</sup> Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo II*, 12ª Edición Civitas, 2011, pág. 585 y ss.

regulado sobre el modelo del Derecho procesal civil, solo permitía defender ante los Jueces verdaderos derechos subjetivos típicos<sup>4</sup>.

En este sentido, la Sentencia de 12 de noviembre de 1965 del Tribunal Supremo amplía la interpretación restrictiva que mantenía hasta la fecha, en la sentencia citada se alude a un “*concepto deliberadamente amplio de interés directo que ha de aplicarse con un criterio laxo que en situaciones dudosas, evite cerrar el acceso a la reclamación en vía contencioso-administrativa*”, continuando con esta interpretación en su Sentencia de 8 de octubre de 1973, en la que se sostiene “*que no es conforme al espíritu que informa la Ley jurisdiccional una interpretación restrictiva del interés directo*”. Profundizando el Tribunal en esta visión expansiva del interés directo al declarar en la Sentencia de 9 de diciembre de 1973 que “*éste puede tener cualquier naturaleza, incluso moral, sin que sea necesario que esté dotado de un contenido material y económico*”<sup>5</sup>.

Posteriormente, con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), su artículo 24.1 amplía el concepto de interés directo aumentando las posibilidades de obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales. Así, tanto en el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo aplicaron directamente estos criterios de legitimación, al entender que ello era una exigencia derivada de los términos del reconocimiento del derecho a la tutela judicial del artículo 24 de la Constitución, lo que supuso la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 257/1989, de 22 de diciembre).

De este modo, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 195/1992 de 16 de noviembre, señala que el interés directo como requisito legitimador ha quedado englobado dentro del concepto más amplio de interés legítimo del artículo 24.1 de la Constitución: “*En efecto, como se ha dicho anteriormente, a partir de la Constitución la noción de interés directo como requisito de legitimación del art. 28 LJCA ha quedado englobado en el concepto más amplio de «interés legítimo» por obra de su art. 24.1,*

---

<sup>4</sup> Vid., SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, Edit. Tecnos, Madrid, 2017, pág. 453 y ss.

<sup>5</sup> Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, E., EN GARCÍA DE ENTERRÍA Y ALONSO GARCÍA, R., (Coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás- Ramón Fernández*, Civitas, España, 2012, pág. 30 y ss.

*precepto que precisamente emplea esta expresión en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva”.*

Así mismo, las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1993 y 8 de abril de 1994 señalan que el interés legítimo debe apreciarse de forma más amplia que el interés directo: *“el interés legítimo para recurrir en vía contencioso administrativa [...] no sólo es superior y más amplio de aquél (interés directo,) sino que también es, por sí, autosuficiente, en cuanto que presupone que la resolución administrativa a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona”.*

Subsiguientemente, la actualización de la regulación de la legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo respecto al tratamiento que daba a esta temática la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del año 1956, viene de la mano del artículo 19 de la LRJCA<sup>6</sup>.

Así, los criterios utilizados en la LJCA de 1956 (artículos 28 y 39) para analizar la legitimación, de cara a interponer el recurso contencioso-administrativo, estaban basados en la existencia de un interés directo, la titularidad de un derecho para poder instar el reconocimiento y el restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

Por el contrario, el artículo 19 de la LRJCA reconoce expresamente la legitimación a quienes ostentan un derecho o interés legítimo. Así mismo, reconoce una legitimación general a las corporaciones, asociaciones y sindicatos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos

---

<sup>6</sup> Vid., SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Carperi, Madrid, 1993, pág. 119 y ss.

(artículo 19.1.b de la LRJCA), además de ampliar la legitimación a determinados grupos y entidades sin estructura societaria<sup>7</sup>.

Igualmente, precisa los criterios para reconocer la legitimación de la Administración del Estado, basada también en el interés legítimo de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, a las que solo reconoce legitimación para impugnar los actos y disposiciones que afecten a su ámbito de autonomía y de las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, que podrán impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines. A su vez, prevé la legitimación del Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la ley y la legitimación de cualquier ciudadano para ejercer la acción popular para los casos que contempla la ley.

Este último extremo no se abordará debido a la extensión que ello supondría y a que el objeto de este trabajo es la sistematización y análisis del interés legítimo ante el contencioso-administrativo regulado en el apartado 1 del artículo 19 de la LRJCA.

### **3. DELIMITACIÓN DE CATEGORÍAS**

De lo establecido en el artículo 19.1 de la LRJCA, se puede apreciar que los ciudadanos ostentan tanto derechos subjetivos como intereses legítimos que fundamentan la existencia de legitimación en el proceso contencioso-administrativo. A continuación, se analizarán las diferencias que existen entre estos términos, basadas en la interpretación realizada por doctrina y jurisprudencia.

#### **3.1. Derecho subjetivo e interés legítimo**

En el Derecho Administrativo se entiende que los derechos subjetivos o derechos públicos subjetivos hacen referencia al poder o facultad general que tiene una persona

---

<sup>7</sup> Vid., CHINCHILLA MARÍN, C, “El servicio público ¿Una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión “, *Estudios sobre la Constitución Española*, T.II, *Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1ª Edición, Madrid, 1991.

frente a la Administración, y que le permite exigir a la misma una conducta concreta, que puede consistir en dar, hacer o no hacer. Así, el titular de un derecho subjetivo está capacitado para exigir a la Administración que cumpla con su obligación, pudiendo iniciar un procedimiento judicial frente a la misma. El reconocimiento de un derecho subjetivo puede derivar directamente de una norma jurídica, de un acto administrativo o de un contrato<sup>8</sup>.

Por otra parte, se entiende por interés legítimo la situación concreta en la que se encuentra una persona en relación con una determinada actuación administrativa, ante la que, en muchos casos, carece de un derecho subjetivo de naturaleza sustantiva para poder obligar a la Administración a que actúe o reconozca una determinada situación o derecho. Es importante destacar que no hay intereses legítimos en abstracto sino en relación con un determinado asunto.

En este sentido, cabe citar la distinción que realiza el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de abril de 1997, *“la atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses y la defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, un interés del recurrente”*.

La distinción que existe entre ambos conceptos es confusa, y así se refleja en la doctrina que, a pesar de los intentos por delimitar ambas figuras, ha derivado en una división doctrinal.

Por un lado, CANO CAMPOS señala que, en todo derecho subjetivo subyace una posición de interés legítimo, tesis que hoy sostiene buena parte de la doctrina cuando define los derechos subjetivos como intereses jurídicamente protegibles<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Esta perspectiva la describe con precisión SÁNCHEZ MORÓN, M., en *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág. 113.

<sup>9</sup> Vid. CANO CAMPOS, T., “La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación”, en VV.AA. (CARBONELL PORRAS, E., Dir.): *Intereses colectivos y legitimación activa*, Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2014. págs. 349-370.

Así, la propia jurisprudencia cuando analiza la existencia de legitimación del recurrente, no se centra tanto en la existencia o no de un derecho subjetivo, sino que lo único que realmente analiza es la concurrencia o no de un interés legítimo concreto en el demandante.

Por otro lado, MEDINA ALCOZ sostiene que, ambos conceptos funcionan como “*vasos comunicantes*”, en la medida en que “*afirmar uno implica rechazar otro*”<sup>10</sup>.

En esta línea, GALLEGO señala que, el derecho subjetivo es una posición jurídica individual protegida por el ordenamiento jurídico, mientras que el interés legítimo constituye una naturaleza instrumental vinculada al procedimiento administrativo<sup>11</sup>.

### **3.2. Legitimación procesal**

El concepto de interés legítimo es la base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la LRJCA. De este modo, la legitimación es la capacidad procesal para poder actuar como parte en un procedimiento, que viene determinada por la relación que une a la persona con el objeto del litigio. En el orden contencioso-administrativo la legitimación activa viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio para el recurrente.

En palabras del Tribunal Constitucional, es necesaria la concurrencia del interés legítimo como presupuesto habilitante para poder acceder a la Jurisdicción y, además, el “*interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto 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). [...]*” (entre

---

<sup>10</sup> Vid., MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pág. 302 y ss.

<sup>11</sup> Vid., al respecto, GALLEGO, E., *Tradición jurídica y derecho subjetivo*, Dykinson, Madrid, 1996, pág. 23 y ss.

otras, cabe citar las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 252/2000 de 30 de octubre; núm. 173/2004 de 18 de octubre; núm. 28/2005 de 14 de febrero; núm.73/2006 de 13 de marzo).

En este mismo sentido se ha pronunciado en multitud de ocasiones el Tribunal Supremo, destacando su Sentencia núm. 68/2019 de 28 de enero: *“En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 LJCA, como “la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”.*

Así, en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo ha realizado una distinción entre lo que ha denominado legitimación *ad processum* y legitimación *ad causam*. Se puede definir la legitimación *ad processum*, como la capacidad procesal para actuar válidamente en juicio, es decir, la capacidad de obrar que tiene una persona. Y, la legitimación *ad causam*, la conexión que debe existir entre la persona y la situación jurídica en litigio:

*“según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RJ 2005, 3887) (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986 (RJ 1986, 7723), 18 de junio de 1997 (RJ 1997, 4707) y de 22 de noviembre de 2001 (RJ 2001, 4170), «que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación «ad processum» y la legitimación «ad causam». Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que «es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos».*

*Pero distinta de la anterior es la legitimación "ad causam" que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente*

*dicha e "implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito" [...]" (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 915/2016 de 26 abril).*

En este sentido cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2002, para la cual la legitimación *ad causam* es la “*cualidad de un sujeto consistente en hallarse en la posición que fundamenta jurídicamente el reconocimiento de la pretensión que ejercita, y la legitimación ad procesum que determina la capacidad procesal y la sustitución del concepto del interés directo por el interés legítimo, que equivale a una titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión*”<sup>12</sup>.

De igual manera, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2003 establece que la legitimación *ad causam* “*implica una aptitud para ser parte, centrándose en la existencia del interés cualificado y específico que se identifica con la obtención de un beneficio o desaparición de un perjuicio en el supuesto que prospere la acción ejercitada*”. Puntualizado la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2011, entre otras, que, “*pese a la mayor amplitud del interés legítimo frente al directo, ha de referirse en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad. Por ello se insiste en la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal manera que la legitimación activa, comporta que la anulación del acto o disposición impugnada, produzca un efecto positivo (beneficio) o evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto*”.

Por ello, la regla general para que al recurrente se le reconozca legitimación activa, exige la existencia de un interés legítimo concreto que debe ser identificado con ocasión de la interposición de cada recurso contencioso-administrativo<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Vid., SÁNCHEZ MORÓN, M., “El acceso a la tutela judicial contencioso-administrativa en la reciente jurisprudencia constitucional”, en *Revista Derecho Administrativo*, N° 32, 2006, págs. 39-60.

<sup>13</sup> Vid., MONTERO AROCA, J., *Derecho Jurisdiccional, T.II*, (Proceso Civil), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 70 y ss.

La doctrina del Tribunal Supremo ha configurado la legitimación activa en relación con la titularidad de un derecho o interés legítimo, como una *“cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto; y se vincula, con carácter general, a la relación que media con el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, se condiciona a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula, así se ha expresado”* (en este sentido: Sentencias del Tribunal Supremo 23 de diciembre de 2011; 16 de diciembre de 2011; 20 de enero de 2012; 25 junio 2014).

De esta forma, la antes citada Sentencia del Tribunal Supremo núm. 915/2016 de 26 abril, recoge la doctrina expuesta estableciendo que:

*“la legitimación [...] «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito»; añadiendo la doctrina científica que «esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal». Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991 (RTC 1991, 214), ha dicho que «la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso». Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto”.*

Expuesta la doctrina general, es preciso resaltar que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, la carencia de legitimación no puede dar lugar a la inadmisión del recurso cuando para llegar a demostrar la falta de interés legítimo del recurrente hay que entrar a analizar el fondo (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1982), debiendo interpretarse a la luz del principio *pro actione* que tutela el artículo 24 de la CE (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 45/2004 de 23 de marzo).

En este sentido el Tribunal Constitucional ha establecido que, “*al reconocer «el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son 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 [tal] legitimación activa» (STC 42/1987, de 25 de febrero [RTC 1987, 42], F. 2; también, entre otras, SSTC 195/1992, de 16 de noviembre [RTC 1992, 195], F. 2; 85/2008, de 21 de julio [RTC 2008, 85], F. 4; 119/2008, de 13 de octubre [RTC 2008, 119], F. 4)*” (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 28/2009 de 26 enero).

De esta forma, la Sentencia núm. 15/2016 del Tribunal Constitucional de 1 febrero precisa que: “*la constatación de que la apreciación de quién posee legitimación activa es, en principio, una cuestión de legalidad ordinaria que, sin embargo, debe ser interpretada conforme al principio pro actione evitando decisiones de inadmisión que por su rigorismo o formalismo excesivo se revelen desfavorables para la efectividad del derecho concernido o resulten desproporcionadas; y en fin, que lo anterior, no significa en modo alguno la relativización o devaluación de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por las leyes*”<sup>14</sup>.

En suma, los derechos subjetivos son aquellos que otorgan una facultad general a una persona frente a la Administración para exigirle una conducta concreta. Mientras que el interés legítimo es una facultad concreta que posee una persona en relación con una determinada actuación administrativa, es decir, la persona es titular de un interés legítimo concreto en relación con esa actuación administrativa determinada. Dicha titularidad de un interés legítimo concreto es el sustento del reconocimiento de la legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo.

En este sentido, la jurisprudencia exige que para que pueda reconocerse ese interés legítimo y, por tanto, se le reconozca legitimación activa al titular de ese interés legítimo, tiene que existir una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión del proceso y que, con la interposición del recurso se produzca una modificación en la esfera jurídica del recurrente con respecto a la Administración como

---

<sup>14</sup> En igual sentido se pronuncian las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 70/1998 de 30 marzo; núm. 20/2000 de 31 enero; núm. 159/2006 de 22 mayo; núm. 121/2019 de 28 octubre.

consecuencia del reconocimiento de su pretensión, esto es, una situación en virtud de la cual derive un beneficio o se elimine un perjuicio propio, real, actual o potencial pero efectivo de quien recurre. Así, el simple interés por la legalidad no constituye entidad suficiente para servir como base a la legitimación activa.

#### **4. CONTENIDO DEL INTERÉS LEGÍTIMO**

El presente epígrafe se centra en la sistematización y análisis de la interpretación jurisprudencial que han realizado los Tribunales del concepto de interés legítimo para reconocer la legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo desde la entrada en vigor de la LRJCA de 1998.

Así, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo ha ido perfilado el interés legítimo en torno a los conceptos de ventaja, beneficio o utilidad y perjuicio<sup>15</sup>.

De este modo caben destacar los fundamentos iniciales de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 143/1994 de 9 de mayo, según los cuales la expresión interés legítimo “*equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que materializaría de prosperar ésta*”, y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1993, para la que “*el interés legítimo que establece la legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa está conectado con el concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o, incluso, de índole moral –sin que sea necesario que quede asegurado de antemano que forzosamente haya de obtenerlo, ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derechos-, así como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto*

---

<sup>15</sup> Vid., al respecto, FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, J., “Criterios Jurisprudenciales más Relevantes en Materia de Legitimación en el Recurso Contencioso-Administrativo”, en Sospedra Navas, F. (Dir.), *Seguridad Jurídica, Legitimación y Cosa Juzgada*, Centro de Documentación Judicial, 2006, pp. 215 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa: jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 300 y ss.

*administrativo ocasionara un perjuicio [...] (SSTC 60/1982, 62/1982, 257/1988 y 97/1991)”<sup>16</sup>.*

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo estableciendo que la legitimación se tiene que fundamentar en una relación unívoca entre el interés legítimo del recurrente y el objeto del proceso, de modo que la estimación de sus pretensiones produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio cierto:

*“una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o la cesación de un efecto 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” (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 38/2010 de 19 de julio. Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2003, de 7 de noviembre de 2005, de 30 de enero de 2007).*

En efecto, según reiterada jurisprudencia la legitimación implica *“la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnada produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F.2; 122/1998, de 15 de junio, F.4 y 1/2000, de 17 de enero, F.4).”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2016).

Así mismo, el interés legítimo puede ser *“tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud*

---

<sup>16</sup> En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal del Supremo de 4 de marzo de 2003.

*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”* (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 195/1992 de 16 de noviembre).

La concurrencia de esta situación debe apreciarse de manera casuística, si bien tanto el Tribunal Constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 143/1987, 214/1991, 24/2001, 85/2008, etc.) como el Tribunal Supremo (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1997 y de 20 de enero de 2009, entre otras), por regla general, han mantenido una interpretación amplia del concepto, en virtud del principio *pro actione* mencionado en el apartado anterior<sup>17</sup>.

En igual sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 915/2016 de 26 de abril, en la que establece que *“El concepto de interés legítimo [...] equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”*.

A su vez, tiene que ser un interés concreto y no abstracto, como manifiesta la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2003 *“por interés debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos”*. Por lo tanto, para que pueda existir un interés legítimo es necesario que la actuación administrativa afecte al recurrente de forma que su situación jurídica se modifique.

En conclusión, para que los Tribunales puedan estimar la legitimación de quien recurre es necesario que sea poseedor de un interés legítimo, que pueden consistir tanto intereses individuales como colectivos, que tenga una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión y que, con la estimación de sus pretensiones, se

---

<sup>17</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...op.cit.*, págs. 458 y ss.

produzca una modificación de la posición jurídica del recurrente en relación con la Administración, es decir, una situación en virtud de la cual se derive un beneficio o se elimine un perjuicio propio, real, actual o potencial pero efectivo de quien recurre, basado en un interés económico, profesional, político o moral.

#### **4.1. Ventaja o utilidad y perjuicio**

Resulta necesario precisar en qué consisten estos conceptos que emplea la jurisprudencia para apreciar la existencia de interés legítimo.

En primer lugar, esta ventaja o utilidad o eliminación de un perjuicio puede ser inmediata, cuando el reconocimiento de la pretensión derive en un beneficio instantáneo en el patrimonio jurídico del recurrente. A su vez, esa ventaja inmediata también se produce con la eliminación de un perjuicio ocasionado por la actuación de la Administración.

El interés legítimo se manifiesta cuando la consecución del objeto de la pretensión deducida en el recurso *“puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2003).

En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 915/2016 de 26 abril, cuando señala: *“Resulta así que, en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo se insiste en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990 (RJ 1991, 1454)”*. Es decir, la estimación de las pretensiones del recurrente debe tener como consecuencia directa la modificación de su posición jurídica frente a la Administración.

Por otro lado, puede darse una ventaja o utilidad o eliminación de un perjuicio de forma indirecta, cuando el reconocimiento de la pretensión no produce un beneficio directo,

pero coloca al recurrente en una posición más favorable al eliminar una actuación administrativa no ajustada a Derecho, situándolo en mejor posición de cara a lograr sus pretensiones en el procedimiento administrativo establecido en el ordenamiento jurídico, consiguiendo así recuperar y restaurar la legalidad.

De este modo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1992 reconoce la legitimación, aunque los beneficios o perjuicios derivados del acto “*se produzcan por vía indirecta o refleja*”.

En este punto, es importante destacar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 15/2016 de 1 febrero, que trae causa de un recurso fundamentado en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la CE) por parte de los Tribunales Contencioso-Administrativos, al haber apreciado su falta de legitimación por ausencia de interés legítimo.

El recurrente considera que al no haber sido emplazado en el procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido contra un Ayuntamiento, sin aceptarse su personación cuando tuvo conocimiento del mismo y, posteriormente, haberla desestimado la jurisdicción contencioso-administrativa, vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, ya que considera que sí tenía un interés legítimo en el procedimiento, toda vez que, tras resultar condenado el Ayuntamiento al abono de una indemnización y renunciar a apelar tal condena, se incoó una acción de regreso contra su persona.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró que no existía tal vulneración y que, efectivamente, el recurrente no tenía un interés legítimo en el procedimiento administrativo, confirmando así los pronunciamientos judiciales anteriores al concluir que:

*“[...] no causaron indefensión las resoluciones impugnadas que apreciaron la falta de legitimación del demandante de amparo para ser parte en el proceso de responsabilidad objetiva de la Administración por ausencia de interés legítimo, toda vez que la declaración de responsabilidad de la Administración no comporta, automáticamente, beneficio o perjuicio alguno en su esfera jurídica.*”

*Será en un momento posterior, en el del ejercicio de la acción de regreso (iniciada en este caso según consta en la documentación aportada en la demanda de amparo) o en el de la eventual incoación de un expediente sancionador, donde el demandante podrá formular alegaciones, proponer y practicar la prueba admitida y, en su caso, recurrir en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución definitiva y firme que se dicte, manteniéndose así indemnes sus posibilidades de defensa”.*

Pues bien, en este punto es necesario precisar que aun siendo admitida por nuestros Tribunales la afectación indirecta, dicha afectación no puede ser futura o hipotética, sino que debe ser cierta. Es decir, que la ventaja o utilidad o la eliminación de un perjuicio se debe derivar necesariamente. Pero en la sentencia expuesta, la afectación no ocurría necesariamente, sino solo si, además, la Administración iniciaba acción de regreso, lo que podía no haber hecho.

Al mismo tiempo, el carácter de la ventaja o utilidad o eliminación de un perjuicio debe interpretarse en un sentido amplio, que englobe tanto las utilidades económicas que el reconocimiento de la pretensión puede reportar al recurrente, como el resarcimiento de posibles daños morales. Este extremo se desarrollará en el epígrafe dedicado a las categorías de intereses legítimos.

No obstante, de acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial y como se ha expuesto a lo largo del trabajo, el interés legítimo a que se refiere la norma se trata de un interés derivado de la relación unívoca entre el sujeto y el objeto del procedimiento contencioso-administrativo, e identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica o desventaja derivada de la reparación pretendida, beneficio o perjuicio que ha de ser cierto o concreto, sin que baste un beneficio abstracto o posible<sup>18</sup>. Esto lo refleja la

---

<sup>18</sup> Así lo expresó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de noviembre de 1993, para la que el interés legítimo “*existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o, incluso de índole moral –sin que sea necesario que quede asegurado de antemano que forzosamente haya de obtenerlo, ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derechos*”. Así, el interés legítimo “*consiste en el que tienen aquellas personas que, por la situación en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o*

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2015 (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2015 y de 30 de octubre de 2015, entre otras), en la que se expone que:

*“[...]A estos efectos, cabe recordar que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se desprende de la reiterada doctrina jurisprudencial de esta Sala (sentencias de 14 de octubre de 2003 (RJ 2003, 8388), recurso núm. 56/2000, de 7 de noviembre de 2005, recurso núm. 64/2003 y de 13 de diciembre de 2005 (RJ 2006, 173), recurso núm. 120/2004 ), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94 (RTC 1994, 65)), implica, en el proceso contencioso administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto”.*

De este modo, jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional ha declarado que, pese a que debe existir amplitud a la hora de interpretar el concepto de interés legítimo, no puede ser asimilado al de interés en la legalidad, de manera que el interés debe tener una entidad sustantiva (en este sentido, las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 252/2000 de 30 de octubre; núm. 24/2001 de 29 enero; núm. 73/2006 de 13 de marzo; núm. 52/2007 de 12 de marzo; núm. 28/2009 de 26 enero; núm. 121/2019 de 28 octubre).

## **4.2. Interés efectivo y cierto**

En línea con lo expuesto en el epígrafe anterior, por regla general, el orden contencioso-administrativo no opera para proteger intereses futuros, así el Tribunal Supremo ha reiterado en multitud de ocasiones que el interés legítimo “[...] *presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de*

---

*administrados, [...]” STS de 19 de noviembre de 1993, y, en el mismo sentido, entre otras, las SSTS de 16 de julio de 1987, y de 8 de abril de 1994. 48SSTC 167/1986 y 363/1993”.*

*modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. (SSTS de 4 de febrero de 1.991 (RJ 1991, 1241), de 17 de marzo y 30 de junio de 1.995 (RJ 1995, 5111) y 12 de febrero de 1.996 (RJ 1996, 1567), 9 de junio de 1997 (RJ 1997, 5088) y 8 de Febrero de 1999 (RJ 1999, 2034), entre otras muchas)” (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 915/2016 de 26 abril)<sup>19</sup>.*

Así, la ventaja o el daño provocado por la actuación administrativa que se recurre debe ser efectivo y cierto al momento de formular el recurso. De modo que, como ya se ha expuesto, la estimación de las pretensiones del recurrente debe tener como consecuencia directa la modificación de su posición jurídica frente a la Administración.

En este sentido, es doctrina consolidada del Tribunal Supremo que: *“para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2011).

No obstante, se admite el recurso contra una actuación futura pero cierta, cuando esa actuación tenga como consecuencia previsible la producción de un beneficio o la eliminación de un perjuicio en la esfera jurídica del recurrente. Pues esperar a la efectiva producción de la lesión puede producir una situación difícil de reparar para el recurrente que aconseja la impugnación del acto que vaya a ser origen de la futura lesión.

Por ello, aunque tradicionalmente los Tribunales se han resistido a enjuiciar actos por lesiones que no se han producido aún y cuyo acaecimiento es incierto, han terminado aceptándolo, al decir que la legitimación presupone que la anulación de la actuación *“produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficioso) o negativo (perjuicio)*

---

<sup>19</sup> En igual sentido: Sentencias del Tribunal Supremo de 15 septiembre 1997; de 24 enero 2000; de 30 enero 2001; de 10 junio 2004; de 20 octubre 2011; de 25 junio 2014; núm. 1663/2016 de 7 julio.

*actual o futuro..., pero cierto*”, exigiendo que *“la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro [...]”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2012).

Por el contrario, *“las meras expectativas contra agravios potenciales o futuros no bastan para plantear un recurso contencioso-administrativo”* (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 1992 y 29 de abril de 1993), de modo que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 71/1991 de 14 de mayo: *“no pueden plantearse al juez cuestiones no actuales ni efectivas, futuras o hipotéticas o cuya decisión no tenga incidencia alguna en la esfera de derechos e intereses del actor”*.

La doctrina expuesta la recoge el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1137/2018 de 23 de marzo de 2018, cuando resume que: *“Sin embargo, al igual que el mero interés por la legalidad, los agravios potenciales o futuros no constituyen por sí mismos argumentos que puedan sustentar la legitimación activa en este proceso, de modo que para que exista interés legítimo es necesario, y a la vez suficiente, que el éxito de la acción signifique para el recurrente un beneficio material o jurídico en el sentido antes indicado o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada por el acto combatido le origine un perjuicio, incluso aunque tales beneficios o perjuicios se produzcan por la vía indirecta o refleja (sentencia de 7 de marzo de 1983 y 7 de octubre de 1984)”*.

En definitiva, para que se aprecie ese interés legítimo del recurrente, se tiene que producir con la estimación de sus pretensiones una ventaja, utilidad o beneficio o la eliminación de un perjuicio de forma efectiva y cierta al momento de formular el recurso, sin que baste un carácter abstracto o posible, es decir, no un simple interés por la legalidad en sentido abstracto y genérico. A su vez, el carácter de la ventaja o utilidad o eliminación de un perjuicio debe interpretarse en un sentido amplio, que englobe tanto las utilidades económicas que el reconocimiento de la pretensión puede reportar al recurrente, como el resarcimiento de posibles daños morales.

## **5. CATEGORÍAS DE INTERESES LEGÍTIMOS RECONOCIDOS POR LA JURISPRUDENCIA**

La esencia del concepto de interés legítimo se encuentra en la posibilidad de modificar la posición jurídica del recurrente en relación con la Administración como consecuencia del reconocimiento de la pretensión de quien inicia el proceso, que equivale a una situación en virtud de la cual deriva para quien la ostenta un beneficio o perjuicio propio, real, actual o potencial, de la aceptación de sus pretensiones, basadas en un interés económico, profesional, político o moral que, a su vez, pueden constituir intereses individuales o colectivos.

### **5.1. Intereses individuales**

La legitimación activa puede estar fundada tanto en intereses individuales como colectivos, pero para la calificación del interés en uno u otro hay que atender a la naturaleza del sujeto que recurre y no al tipo de actuación administrativa que esté recurriendo. Partiendo de esta idea, se pueden dar en la práctica una serie de supuestos que a continuación se pasan a analizar.

En primer lugar, la situación más común es aquella en la cual se le reconoce al recurrente legitimación individual para la defensa de sus propios derechos e intereses contra una actuación administrativa singular o una disposición administrativa de carácter general. En esta situación no nos vamos a detener por no ser el supuesto más conflictivo.

El segundo supuesto que nos encontramos es aquel en el cual una persona pueda interponer un recurso en defensa de un grupo de personas. Así, por ejemplo, en el caso de los comuneros, cada uno de ellos está legitimado para impugnar un acto dirigido contra la comunidad en aplicación del artículo 394 del Código Civil, pues *“cualquiera de los partícipes puede actuar en juicio cuando lo haga en beneficio de la comunidad y sin oposición de los restantes”*.

Como muestra de ello cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4257/2009 de 22 de junio que recoge la doctrina de la Sala de lo Contencioso, precisando que en este

supuesto los intereses individuales de cada uno de los comuneros afectan individualmente al resto de comuneros, pero el comunero actúa en nombre de la comunidad de bienes defendiendo su propio interés, no ejercitando una representación del resto de comuneros:

*“En las sentencias de 13 de mayo de 2008, dictada en el recurso de casación 1827/2006, y 23 de julio de 2008, pronunciada en el recurso de casación 1826/2006, reiteramos el anterior criterio. Ponemos de relieve las sentencias del Tribunal Supremo, en su FJ 4º, [...] "que la referida agrupación empresarial, aunque no constituida aún como persona jurídica, sí constituye una comunidad de bienes, derechos e intereses, dada la cotitularidad que ostentan sus miembros sobre los derivados del hecho de la presentación al concurso; y que la jurisprudencia reconoce legitimación activa a cualquiera de los partícipes o comuneros, con la única consecuencia de que la sentencia dictada en su favor aprovecha a los demás, sin que les perjudique la adversa o contraria (en cuyo momento hizo cita de las sentencias de este Tribunal Supremo de fechas 31 de enero de 1973, 3 de julio de 1981, 21 de enero, 23 de septiembre y 28 de octubre de 1991, 22 de mayo de 1993 y 8 de febrero y 14 de marzo de 1994)". No obstante, esta doctrina tiene matices pues, como señala la sentencia citada, "tal actuación es admisible cuando se realiza sin oposición de los restantes".*

Igualmente, las entidades con personalidad jurídica, sindicatos, las corporaciones, asociaciones y grupos de afectados, pueden defender los intereses propios de la organización por ser una estructura diferenciada de la de sus miembros, defendiendo en este caso un interés individual.

En tercer lugar, otro supuesto es la legitimación activa fundada en el reconocimiento de un interés individual para intervenir en el proceso a quien, habiendo visto satisfecho su interés como consecuencia de una actuación administrativa, ve recurrido dicho acto por terceros que no han recibido satisfacción a su interés por esa misma actuación. En tal caso, la legitimación de quien ha visto satisfechas sus pretensiones deriva del interés por evitar el perjuicio que le ocasionaría la eventual estimación del recurso presentado contra dicha actuación.

En este sentido, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2002 de 11 de febrero, se señala que deben ser citados como interesados en el proceso todos aquellos que hayan sido admitidos al concurso para la provisión de una plaza de catedrático en la Universidad, ya que ostentan un legítimo interés en que se respete la validez de la convocatoria impugnada, en la medida en que tienen la expectativa de ser nombrados para ocupar la plaza convocada.

De igual modo, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/2003 de 9 de abril, señala que el titular del derecho a la percepción de un recargo de prestaciones por accidente de trabajo tiene derecho a ser emplazado como interesado para comparecer en el proceso en el que la empresa recurrió la resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social por la que se reclamaba el pago de dicho recargo, aunque su objeto difiera del correspondiente proceso en el que se trató sobre la declaración del derecho al recargo de prestaciones del trabajador y la imposición de dicho recargo a la empresa, debido a que *“existe una conexión jurídica indudable entre la resolución del INSS que declara el derecho al recargo de prestaciones del trabajador y la resolución de la TGSS por la que se reclama a la empresa responsable el pago de dicho recargo, en cuanto que el presupuesto de este acto recaudatorio es precisamente aquella resolución del INSS”*.

Por último, se admite que una persona puede encomendar a otra la defensa de sus derechos o intereses, actuando esta segunda en el proceso en su propio nombre en beneficio de un tercero. De este modo, se otorga legitimación individual para la defensa de derechos e intereses ajenos, pues la representación le ha sido conferida al individuo directamente por la Ley o a través de un procedimiento legalmente establecido. Así, se admite la legitimación activa de quienes quieran comparecer por vía sucesoria.

De esta forma, la legitimación puede ser objeto de transmisión en virtud de la cual una persona ocupa el lugar de otra, subrogándose en sus derechos y obligaciones, admitiendo el artículo 22 de la LRJCA la sucesión en el proceso cuando la legitimación de las partes derive de alguna relación jurídica transmisible, aunque esta sucesión que debe ser acreditada (Auto del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2006).

## 5.2. Intereses colectivos

La evolución del derecho a la tutela judicial ha derivado en que no solo es posible el reconocimiento de legitimación activa para la satisfacción de intereses individuales, sino también para los denominados intereses colectivos. Esto sucede en los casos en que una actuación administrativa afecta simultáneamente a un conjunto de personas determinadas que comparten un mismo interés legítimo, siendo dicho interés concreto<sup>20</sup>.

De acuerdo con el artículo 19.1.b) de la LRJCA, “*Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: [...] b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18*”; estos grupos y entidades son, “*los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas*”.

En igual sentido, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial el artículo establece en su 7.3 que: “*Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción*”.

Así, la existencia de una pluralidad de personas a las que afecta una misma actuación administrativa puede derivar en una multitud de peculiaridades, ya que el colectivo de personas puede encontrarse organizado o institucionalizado bajo una concreta personificación jurídica (por ejemplo, en un colegio profesional), o, por el contrario, no hallarse bajo una forma de organización concreta.

Es importante no confundir los intereses colectivos con los intereses plurales, pues en ocasiones una actuación administrativa puede afectar al mismo tiempo a un conjunto de personas. No obstante, ello no significa que persigan la satisfacción de un mismo interés, pues pueden perseguir intereses opuestos. Un ejemplo de esa situación se da en

---

<sup>20</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...op.cit.*, págs. 460-461.

los supuestos de expropiación, pues no generan necesariamente un interés colectivo, ya que cada afectado puede tener intereses diferentes al resto, aunque se generen un conjunto de lesiones muy similares.

Por ello, para que surja un interés colectivo es necesaria la aparición de una agrupación u organización que defina ese interés unitario, de manera que sus miembros pongan en común ideas y medios para la actuación conjunta e instauren un procedimiento para la toma de decisiones que afecten a todos sus miembros.

Los requisitos generales para que, a las entidades con personalidad jurídica, corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos de afectados, se les reconozca legitimación en el proceso consisten en que resulten beneficiadas o perjudicadas de manera efectiva y cierta y que estén legalmente habilitadas para la defensa de intereses colectivos, este último requisito puede establecerse de manera estatutaria.

En realidad, el primer requisito, ya expuesto en las páginas anteriores, es el esencial para que en todo caso se pueda estimar la existencia de legitimación en el proceso. De esta manera el Tribunal Supremo en su Sentencia del de 17 de mayo de 2011, expone que:

*“En lo que concierne a la tutela jurisdiccional de los intereses legítimos colectivos, habilitante de la legitimación corporativa u asociativa a que alude el artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio (RCL 1998, 1741), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según la doctrina jurisprudencial de esta Sala, debe analizarse la existencia de un vínculo entre la Asociación o Corporación accionante y el objeto del proceso contencioso-administrativo, de modo que del pronunciamiento estimatorio del recurso se obtenga un beneficio colectivo y específico, o comporte la cesación de perjuicios concretos y determinados, sin que de ello, se derive que asumen una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad”* (en este sentido, Sentencia Tribunal Supremo núm. 915/2016 de 26 abril).

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Supremo en su Sentencia 21 de enero de 2011, estableciendo que los grupos de afectados o las entidades asociativas, tienen que resultar afectados de manera cierta y deben estar habilitados de manera estatutaria para la defensa de los intereses colectivos que alegan:

*“Tratándose de la impugnación de disposiciones generales que afectan a intereses profesionales, como señala la sentencia de 4 de febrero de 2004 (RJ 2004, 1937), la jurisprudencia reconoce legitimación a los profesionales y a las entidades asociativas cuya finalidad estatutaria sea atender y promover tales intereses. Pero <<exige, sin embargo, que tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el reglamento impugnado (sentencias, entre otras, de 24 de febrero de 2000 (RJ 2000, 2888), 22 de mayo de 2000 (RJ 2000, 6275), 31 de enero de 2001 (RJ 2001, 1083), 12 de marzo de 2001 (RJ 2001, 1712) y 12 de febrero de 2002 (RJ 2002, 3160)).*

*Cuando se impugna la totalidad o varios preceptos de un reglamento, la legitimación debe entenderse restringida a la impugnación de aquellos preceptos de la disposición general que afecten directamente al profesional recurrente o a los intereses profesionales representados por la asociación que ejercita la acción (v. gr., sentencia, ya citada, de 12 de marzo de 2001 (RJ 2001, 1712))>>”.*

Pues bien, en este punto es necesario resaltar que una de las condiciones más importantes para apreciar ese interés legítimo es la habilitación para la defensa de ese interés colectivo y la concreción de este. Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia núm. 121/2019 de 28 octubre, estableciendo que:

*“En efecto, la recurrente es una federación de asociaciones de escuelas infantiles que defiende y representa los intereses económicos y profesionales de los centros de educación infantil a ella asociados. En la vía judicial impugnó la inactividad de la Junta de Andalucía en el cumplimiento del acuerdo suscrito por la misma y dicha federación, entre otras entidades, puesto que tal*

*inactividad tenía un efecto perjudicial sobre sus asociadas de manera mediata o inmediata, mientras que, por el contrario, su cumplimiento repercutiría de manera positiva sobre las mismas. Existen, por consiguiente, evidentes vínculos económicos y profesionales entre las escuelas asociadas y la federación, y la pretensión ejercitada en el contencioso-administrativo por esta última en beneficio de las primeras. De hecho, ha de tenerse en cuenta Así mismo que la propia federación suscribió el acuerdo en representación de los intereses económicos y profesionales de dichas escuelas infantiles. Es evidente, en definitiva, que tanto la demandante de amparo como las escuelas infantiles integradas en ellas se veían directamente afectadas por la inactividad impugnada, y que existe el necesario vínculo o conexión entre la organización actora y la pretensión ejercitada, que encarna el interés legítimo constitucionalmente protegido”.*

Además, es importante tener en cuenta que a la hora de apreciar la existencia de un interés legítimo en el procedimiento y, por tanto, la legitimación, la carga procesal pesa sobre el impugnante, esto es, debe demostrar y concretar en qué medida la actuación de la Administración ha afectado a sus intereses colectivos, en este sentido cabe apuntar la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2012, en la se realizan las siguientes consideraciones<sup>21</sup>:

*“Con carácter previo procede abordar, en adecuada sistemática, la invocada falta de legitimación de la Asociación recurrente para impugnar el Acuerdo recurrido y en el presente supuesto la referida Asociación, cuyos Estatutos han sido aportados, lo que genera el cumplimiento del primer óbice de procedibilidad formulado por la representación del Ilmo. Sr..., reconoce en el artículo 2.b) de los mismos que le corresponde defender los intereses profesionales de sus miembros y la realización de actividades encaminadas al servicio de la Justicia. Se trata de consideraciones genéricas con alusión a extremos indeterminados sin que la Asociación esgrima consideración alguna, de manera precisa y pormenorizada, que determine en qué medida pueden verse*

---

<sup>21</sup> En igual sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2007.

*afectados aquellos intereses por la propia actuación administrativa cuestionada, no de forma genérica, abstracta y potencial, sino de modo efectivo, concreto y específico”.*

De lo transcrito, es preciso resaltar que, aunque el reconocimiento a la persona jurídica de legitimación activa para la defensa de sus intereses deba encontrarse definido en sus estatutos, no siempre es suficiente para que se estime dicha legitimación, pues se debe probar la existencia de ese vínculo entre el objeto del proceso y los fines del objeto social de la entidad, al mismo tiempo, y más importante, que con el recurso a esa actuación administrativa vaya a repercutir un beneficio o vaya a eliminar un perjuicio de manera efectiva y concreta. Destacando en este aspecto la Sentencia de 20 febrero 2006, del Tribunal Supremo:

*“Por tanto, Atados se presenta como el fruto de ejercicio por parte de unos ciudadanos de su derecho fundamental de asociación pero ni en los estatutos ni en su actuación procesal ha justificado ser portadora de derechos o intereses legítimos afectados por el Real Decreto 370/2004 (RCL 2004, 600). De otro lado, es una asociación voluntaria que no tiene atribuida por la Ley la representación y defensa de intereses colectivos. En consecuencia, la aplicación del artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción (RCL 1998, 1741) lleva a la inadmisión de su recurso, ya que vincula la imprescindible legitimación con la titularidad por el recurrente de, al menos, un interés legítimo. Es decir, exige que quien pretenda la tutela de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa se halle en una situación jurídica en la que la estimación de sus pretensiones le depare una ventaja sustancial o le evite un perjuicio concreto, sin que sea suficiente la mera defensa de la legalidad como base para sustentar ese interés. Todo ello según una reiterada jurisprudencia”.*

En igual sentido, se pronuncia la Sentencia de 25 junio 2008 del Tribunal Supremo cuando afirma que no se puede estimar la legitimación de la parte recurrente únicamente porque en sus estatutos se encuentre la defensa de los intereses que pretenden hacer valer en el proceso, sino que dichos intereses deben ser afectados de forma cierta:

*“b) Con cita de la doctrina contenida en las SSTS de 11 de junio de 1999 y 19 de mayo de 2000, se añade que "a la recurrente no puede tenerse por legitimada activamente por el mero hecho de que en sus estatutos figure como finalidad principal el estudio y conservación de los espacios naturales de la localidad de Cabanes, pues ello permitiría una legitimación abierta en exceso, para la que bastaría con crear una sociedad o asociación en tal sentido. Quiere con ello destacarse que para que pueda tenerse por legitimada a la recurrente se precisa algo más que el que la misma se autoatribuya en sus estatutos la defensa de determinados intereses: debe resultar afectada, en los términos antes expuestos, por las resoluciones que impugna; o bien debe estar legal y expresamente habilitada en tal sentido”.*

Un ejemplo claro en el que se puede apreciar la defensa de los intereses colectivos son los sindicatos. Los cuales, antes de la aprobación de la LRJCA, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical no les otorgaba legitimación para la defensa de intereses colectivos que afectaban al conjunto de sus miembros, esto tuvo como consecuencia la desestimación de un gran número de sentencias. Y no fue hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 101/1996 de 11 de junio, cuando se les reconoció la legitimación. Actualmente, además de en la LRJCA, la exposición de motivos de la Ley Orgánica de libertad sindical ya lo recoge expresamente:

*“Previa la declaración de nulidad radical de cualquier conducta del empleador, sea empresario o de Administraciones públicas, la Ley recoge la más progresiva doctrina moderna y de nuestro Tribunal Constitucional en esta materia, que en síntesis consiste en establecer la legitimación sindical específica de los sindicatos frente a actos individuales de un empresario, incluso aunque no incidan directamente sobre la personalidad jurídica de aquél; posibilitar la acción judicial de los sindicatos como coadyuvantes y garantizar la eficacia de la protección mediante un mecanismo procesal preferente y sumario conectado con eventuales responsabilidades penales”.*

No obstante, la legitimación de los sindicatos ha sido puntualizada en sentencias posteriores, entre las que destaca lo señalado por la Sentencia núm. 24/2001 de 29 enero del Tribunal Constitucional:

*“[...] en la misma STC 101/1996, de 11 de junio, F. 2, se afirma la necesidad de que la legitimación otorgada por el art. 32 LJCA de 1956 (referida, como es evidente, a sindicatos de naturaleza bien distinta a los actuales), y reconducible a la relevancia constitucional de los sindicatos, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que éstos entablen ante los Tribunales: “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 que ésta pretenda hacerse valer’, dijimos también en la STC 210/1994, F. 4”.*

En este sentido puntualiza la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 159/2006 los requisitos que deben existir. Pues, no puede alegar la defensa de un interés colectivo de forma genérica, sino que tiene que probar ese vínculo concreto entre el sindicado y el objeto del litigio, produciendo la estimación de sus pretensiones un beneficio o la eliminación de un perjuicio:

*“Desde la indicada perspectiva, debemos recordar que acerca de la legitimación activa de los sindicatos para actuar en el orden contencioso-administrativo existe una consolidada jurisprudencia de este Tribunal, que parte de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Ahora bien, he señalado con reiteración que para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que se ha denominado “función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores”. Debe existir,*

*además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, y 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”.*

En resumen, la apreciación de la existencia de ese interés colectivo tiene como base que una actuación administrativa afecta simultáneamente a un conjunto de personas determinadas, pudiendo ser corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, y pasa por la existencia de un vínculo entre ese grupo de personas y el objeto del proceso, de tal manera que con la estimación de sus pretensiones se obtenga un beneficio colectivo y específico, o comporte la cesación de perjuicios concretos y determinados, sin que de ello, se derive que asumen una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad.

### **5.3. Intereses difusos**

Los intereses difusos son aquellos que afectan a un grupo de personas que ante una actuación administrativa inminente solicita protección jurisdiccional, pero, a diferencia de los intereses colectivos, ese interés y el grupo de personas no está determinado.

Como señala SÁNCHEZ MORÓN, en general constituyen, entre otros, el derecho a la salud, a la cultura, a un medio ambiente adecuado, a una vivienda digna, a los intereses de los consumidores:

*“La figura técnica del interés difuso puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales o a muchos de los enunciados programáticos concretos fijados por las Constituciones que adoptan el modelo del llamado Estado social, [...] el interés jurídicamente reconocido de una pluralidad indeterminada o*

*indeterminable de sujetos que, en potencia, pueden ser incluso todos los que integran la comunidad general de referencia [...] Se estructura como un interés perteneciente a todos y cada uno de los componentes de la pluralidad indeterminada de que se trate. No es un simple interés individual, reconocedor de una esfera personal y propia, exclusiva, de dominio. Tampoco es el interés propio de una comunidad organizada [...], el interés difuso es el de todos y el de cada uno o, mejor dicho, es el interés que cada individuo posee por el hecho de pertenecer a la pluralidad de sujetos a que se refiere la norma en cuestión. [...] En eso se diferencia del interés público, más o menos general, incluso cuando la pluralidad a la que se reconoce el interés sea tendencialmente coincidente con la totalidad de los ciudadanos. Es decir, que el interés difuso supone un plus de protección o una protección diversificada de un bien jurídico; pública por un lado y de los ciudadanos por otro. Por ejemplo, cuando se dice que el Estado tutela el derecho a la salud, en esta fórmula se reconoce un interés público, unas facultades de actuación de la organización estatal, pero al mismo tiempo un interés jurídico, no meramente de hecho, de todo ciudadano a la protección adecuada del bien salud”<sup>22</sup>.*

Uno de los ejemplos más claros del reconocimiento legislativo de los intereses difusos lo podemos encontrar en el apartado 3 del artículo 11 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, donde se señala que: *“Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas”*.

Ello se contrapone a los denominados intereses colectivos ya vistos, ya que la clave de los intereses difusos es la indeterminación, pues no es la existencia de un interés compartido por un grupo de reducido y perfectamente determinado. La referencia a la defensa de esos intereses colectivos se aprecia claramente en el apartado 2 del artículo 11 de la LEC, cuando señala que: *“Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean*

---

<sup>22</sup> Vid., SÁNCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano...op.cit.*, pág. 117.

*un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, la legitimación para pretender la tutela de esos intereses colectivos corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, así como a los propios grupos de afectados”.*

En este sentido, la LRJCA en su artículo 19.1 letra i) también reconoce la defensa de los intereses difusos en relación con la defensa de la igualdad entre sexos, realizando, a su vez, una diferenciación entre este concepto y los intereses colectivos, así:

*“i) 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, 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 [...]”.*

Así mismo, esta diferenciación es reconocida por el Tribunal Supremo, entre la que cabe destacar, entre otras, su Sentencia núm. 915/2016 de 26 abril:

*“Pero también, en este aspecto, la ampliación experimentada tiene sus límites y así resulta en cuanto a los intereses colectivos cuya diferencia con los intereses difusos -reconocidos por el art. 7 de la LOPJ, como aptos también para generar un título legitimador- se encuentra en que se residencia en tales entes, asociaciones o corporaciones representativas específicos y determinados intereses colectivos. A diferencia de éstos, los intereses difusos no tienen*

*depositarios concretos y son intereses generales que, en principio, afectan a todos los ciudadanos y que, por su interés prevalente, han obtenido reconocimiento público, plasmado en algún instrumento, incluso en normas constitucionales, y que no deben confundirse con la legitimación que nace, excepcionalmente, de la acción popular, que corresponde a cualquier ciudadano y que debe ser reconocida expresamente por la Ley o de una acción de alcance general como reconoce la STEDH 4/81 de 22 de octubre (TEDH 1981, 4) (asunto Dudgeon contra Reino Unido)”.*

En suma, la distinción entre intereses difusos y colectivos reside en la determinación o indeterminación de los afectados y la concreción de los intereses legítimos. Así, se considerarían intereses colectivos aquellos de los que son titulares una pluralidad de personas, pero cuyos miembros se encuentran determinados o son determinables, y cuyos intereses están especificados. La Ley reconoce que la actuación administrativa puede incidir sobre la esfera jurídica de grupos indeterminados, en tales casos no reconoce legitimación a cada uno de los posibles afectados, sino a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal.

#### **5.4. Intereses económicos y profesionales**

Los intereses económicos y profesionales son los más fáciles de apreciar por los Tribunales y sobre los que caben menores dudas por ser los más sencillos de demostrar, a diferencia de los intereses morales. Por ello, existen multitud de resoluciones tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo en las cuales se reconoce la legitimación a la parte recurrente basada en estos intereses. De ahí que, a lo largo de este trabajo se hayan transcrito sentencias dictadas por los Tribunales mencionados donde el interés que se invocaba era económico o profesional y, en ocasiones, ambos de forma conjunta. No obstante, a continuación, se expondrán algunas sentencias con el fin de ejemplificar los requisitos que deben concurrir para que estos intereses sean admitidos como legítimos.

Por un lado, el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 252/2000 de 30 octubre, reconoce el interés económico y profesional como intereses legítimos en los que fundamentar la legitimación, así:

*“Dicha legitimación deberá reconocerse, en una interpretación no desproporcionadamente rigorista del art. 24.1 CE, en su vertiente preliminar del acceso a la Jurisdicción, cuando exista un interés profesional o económico (aludido en el art. 32 LJCA de 1956) que sea predicable de las entidades asociativas y que además, naturalmente, reúna las demás condiciones”.*

Igualmente, en su Sentencia núm. 159/2006 de 22 de mayo señala que el “[...] vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, y 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”.

En el mismo sentido que la doctrina del Tribunal Constitucional se pronuncia el Tribunal Supremo, indicando que no basta con que el recurrente invoque de forma genérica la defensa de los intereses profesional (o económicos), sino que se tiene que probar la incidencia de la actuación administrativa que recurre en su esfera jurídica y los intereses que alega, cumpliendo así con el requisito de la relación unívoca que tiene que existir entre el recurrente y el objeto del proceso, de modo que la satisfacción de sus pretensiones produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto:

*“e) Resulta así que, en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo se insiste en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto ( sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990 ), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y*

*futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. (SSTS de 4 de febrero de 1.991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1.995 y 12 de febrero de 1.996, 9 de junio de 1997 y 8 de Febrero de 1999, entre otras muchas). ...*

*... se observa que la Asociación recurrente, además de la cita de la indicada sentencia del Tribunal Constitucional que contempla un caso específico distinto al presente, se limita a invocar la genérica defensa de los intereses profesionales, entendiéndose que el acto impugnado incide en determinados requisitos y condiciones pero no identifica de manera alguna en que consiste tal incidencia y menos aún su relación con el concreto contenido del acto impugnado, cuestión que resulta determinante para poder examinar la concurrencia de ese vínculo especial entre los fines de la Asociación y el objeto del proceso...” (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1864/2016 de 26 de abril).*

En conclusión, la esencia de la legitimación activa basada en los intereses económicos y profesionales reside en la incidencia que tendría en la esfera jurídica del actor la estimación por parte del tribunal de sus pretensiones, bien por recibir un beneficio o por dejar de sufrir un perjuicio efectivo. Esta doctrina tan consolidada de la institución de la legitimación activa es plenamente aplicable al resto de intereses legítimos que se analizarán a continuación y que se han ido exponiendo a lo largo del trabajo.

## **5.5. Intereses políticos**

Otros de los intereses reconocidos son aquellos que ostentan las personas que tienen una representación pública o institucional, dirigida a velar por los intereses de los ciudadanos, como los parlamentarios o los miembros de los grupos municipales, así como los partidos políticos.

Pues bien, comenzando con los representantes públicos o institucionales, caben destacar las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2003 y de 11 de julio de 2003 que negaron la legitimación de parlamentarios estatales y autonómicos (en la segunda Sentencia) para impugnar decretos del Estado y de la Comunidad Autónoma de

Cantabria, fundamentando su decisión en que no basta un simple interés en la legalidad, sino que la estimación de sus pretensiones debe reportar un beneficio o la eliminación de un perjuicio de forma efectiva y cierta en su ámbito de actuación:

*“A la vista de la doctrina jurisprudencial de esta Sala no basta un simple interés por la legalidad y por muy amplio que fuera el sentido que quisiera darse al artículo 19 de la Ley 29/98 reconociendo que existe interés legítimo y por tanto legitimación, solo se produciría cuando el éxito de la pretensión reporta al que la formula beneficio, utilidad, ganancia o provecho; o dicho en sentido negativo, le evitaría un perjuicio repercutiendo de manera efectiva en el ámbito de su actividad y en el conjunto de sus atribuciones.*

*En el caso examinado, aun reconociendo la esencial función que, como parlamentarios, desempeñan los recurrentes en el ámbito de la acción política, hay que delimitar este contenido del correspondiente a un tema de legalidad estricta en el ámbito de un proceso contencioso- administrativo, pues los recurrentes Excmos. Sres. Carlos Miguel y Alvaro tienen la condición de Diputados del Congreso de los Diputados y el Excmo. Sr. Gabino tiene la condición de Senador y el Real Decreto 1724/1999 de 5 de noviembre, aprueba la adjudicación de la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de los tramos de Autopista de peaje: Autopista A-6, conexión con Segovia, y Autopista A-6, conexión con Avila y para la conservación y explotación de la Autopista de peaje A-6, tramo Villalba-Adanero.*

*De esta forma el objeto de este proceso es un acto administrativo que entraña un negocio jurídico concesional, que aprueba el Consejo de Ministros y adopta la forma de Real Decreto (art. 25.c de la Ley del Gobierno nº 50/1997, de 27 de noviembre). El recurso se interpone por quienes no formaron parte del convenio negocial, ni representan a las sociedades que lo hicieron y tampoco actúan en representación de las sociedades contratistas que habiendo concurrido al procedimiento de adjudicación, o habiendo presentado ofertas no resultaron adjudicatarias de la concesión administrativa”.*

Por otro lado, en relación con los partidos políticos, hay que destacar que el artículo 19 de la LRJCA no menciona a los partidos políticos como sujetos legitimados para el ejercicio de acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero han sido definidos por el Tribunal Constitucional como “*asociaciones con relevancia constitucional*”<sup>23</sup>. Igualmente, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, se afirma que la finalidad de los partidos políticos es la de “*aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político*”. Por ello, en determinadas situaciones, sí se reconoce legitimación a los partidos políticos para la defensa de intereses generales, que no colectivos.

Dicho lo anterior, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2005 declaró inadmisibile el recurso interpuesto por el partido político “Familia y Vida” contra una modificación del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al entender que no existía un interés legítimo en que no se produjera esa modificación, pues no habían acreditado el vínculo entre los fines del partido y el objeto del proceso:

*“los partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. [...] Esta naturaleza les atribuye una función política de carácter general que no es suficiente, sin embargo, para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier disposición o acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento. No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier disposición o acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos pueden perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquella disposición o acto equivaldría a reconocerles una acción popular”* (en

---

<sup>23</sup> Sentencias Tribunal Constitucional núm. 3/1981 de 2 de febrero; núm. 10/1983 de 21 de febrero y núm. 48/2003 de 12 de febrero.

el mismo sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004; de 30 de mayo de 2008; de 20 de enero de 2009).

Por otro lado, existen pronunciamientos del Tribunal Supremo que estiman la legitimación de los partidos políticos, como, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008. Esta sentencia trae causa del recurso interpuesto por Izquierda Republicana contra el Real Decreto 1631/2006 por el que se establecían las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, pues el Tribunal entendió que, según los Estatutos del Partido era un partido laico y lo que se impugnaba era una norma que regulaba la enseñanza de religión, por lo que existía un vínculo entre los fines del partido y el objeto del pleito:

*“Pues si bien es cierto, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional que el Abogado del Estado aduce, que los partidos políticos no son titulares de una legitimación general para impugnar cualquier acto administrativo, sin embargo en el caso de autos si cabe reconocer tal legitimación a la parte recurrente de acuerdo con la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo expresada en sentencias de 18 de enero de 2005 y de 16 de diciembre de 2005, que reconocen la legitimación a los partidos políticos cuando se produzca un beneficio o eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial, y cuando persigan en su condición de personas jurídicas unos fines determinados y específicos, y, en atención a que según sus Estatutos el partido político recurrente es y actúa como un partido laico y lo que se impugna es una norma que regula las Enseñanzas de Religión”.*

Tras lo expuesto, es importante destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014, ya que es una Sentencia adoptada por el Pleno del Tribunal Supremo y que establece la doctrina general sobre la legitimación activa de los partidos políticos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no obstante, cuenta con tres votos particulares.

El Tribunal falló no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el PSOE contra el Auto de la Audiencia Nacional de 18 de noviembre de 2012 que había inadmitido el recurso contencioso-administrativo núm. 400/2012 interpuesto por el PSOE por falta de

legitimación activa contra la Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo, que aprueba el modelo 750, de Declaración Tributaria Especial, conocida como amnistía fiscal.

El PSOE fundamentó su legitimación en los siguientes intereses: su posicionamiento político y jurídico contrario a la amnistía fiscal, reflejado en la votación del Grupo Parlamentario Socialista contrario a la convalidación del Real Decreto Ley 12/2012 y en la interposición por ciento cinco diputados socialistas del recurso de inconstitucionalidad contra la citada norma, y en el perjuicio que sufriría frente a su electorado si fracasaban las medidas dirigidas a impedir la referida amnistía fiscal.

La Audiencia Nacional rechazó mediante Auto la legitimación del PSOE para interponer el recurso contencioso-administrativo alegando que *“la jurisdicción contencioso-administrativa no era la vía adecuada para impugnar la actividad administrativa contraria a los planteamientos políticos de los partidos porque ello significaría reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad y convertir a la jurisdicción contencioso-administrativa en un foro de discusión política”*. Por ello, concluyó la Audiencia que para el reconocimiento de la legitimación de los partidos políticos es necesaria la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté vinculado con la pretensión material que sea objeto del proceso.

El Tribunal Supremo, al igual que la Audiencia Nacional, desestimó las alegaciones del PSOE estableciendo la siguiente doctrina, en primer lugar, indicó que la jurisprudencia sobre la legitimación activa de las personas jurídicas resultaba aplicable a los partidos políticos, de manera que era necesario un vínculo entre los fines del partido y el objeto del litigio, no pudiendo apreciarse un interés legítimo de manera difusa basado en los fines de interés político general del partido o un interés general por la legalidad, hay que señalar que este extremo ya lo había apuntado en sentencias anteriores.

En segundo lugar, el Tribunal Supremo señaló que aun siendo los partidos políticos el cauce de la participación política y concurran a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier actividad administrativa, sino que es necesario que la medida impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en su propia esfera de partido político, y no de manera hipotética, abstracta, general o potencial:

*“(a) La doctrina general que se extrae de la legitimación activa de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a los partidos políticos. De manera que este tipo de forma asociativa, por si sola, no resulta razón suficiente para reconocer una legitimación activa general o de simple interés de legalidad, para poder recurrir en el orden contencioso-administrativo disposiciones de carácter general. El que se trate de un partido político no añade un plus en orden a la determinación de su legitimación activa, ni permite extender el ámbito del preceptivo interés legítimo de manera difusa a los objetivos o fines de interés de política general del partido.*

*(b) El mero interés de legalidad no constituye, sin más, interés legítimo suficiente como para habilitar el acceso a la jurisdicción, sin que ello suponga una interpretación contraria al principio por actione, independientemente de que sea un partido político quien recurra.*

*(c) El que los partidos sean el cauce de la participación política, y concurran a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier actividad administrativa, si no se aprecia una conexión específica con un concreto interés, actuación o funcionamiento del partido.*

*(d) No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Es necesario que pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en la esfera de partido político, no de manera hipotética, abstracta, general o potencial”.*

No obstante, lo anterior, y sin ánimo de ser exhaustivos, merece la pena realizar un breve resumen de los tres votos particulares que tuvo la Sentencia, resaltando lo referente a la legitimación.

Pues bien, se afirma que la necesidad de excluir el debate político de los órganos jurisdiccionales carece de toda base legal desde el momento en que la Exposición de Motivos de la LRJCA señala que el recurso contencioso-administrativo es un instrumento útil para una pluralidad de fines, incluidos los de naturaleza política. Así mismo, se critica que la Sentencia niegue la legitimación activa del partido político sin

analizar las circunstancias concretas del caso, como podía ser la actuación parlamentaria del partido recurrente, su actividad social pública y mediática contra la norma impugnada y la evidente satisfacción que el éxito de la acción actuada produciría.

Así mismo, se discrepa del razonamiento empleado por la Sentencia mayoritaria y por la Audiencia Nacional para rechazar la legitimación activa del PSOE consistente en entender que si se reconoce legitimación activa a un partido político se estaría contribuyendo a la judicialización de la política y por ende a la politización de la justicia. Contrarios a esta postura, los Magistrados autores de los Votos Particulares consideraron que partían de una errónea comprensión del principio de división de poderes, ya que lo que prohíbe este principio es que los responsables políticos interfieran en la actividad jurisdiccional de los órganos judiciales, pero no impide que dichas formaciones políticas puedan entablar acciones en defensa de intereses públicos colectivos, en consonancia con los valores que integran su ideario fundacional, que contribuyan de modo efectivo a garantizar derechos constitucionales de los ciudadanos. El Magistrado discrepante concluye que en este supuesto debió reconocerse legitimación al PSOE tanto al amparo del artículo 19.1.a) como del artículo 19.1.b) de la LRJCA.

En suma, la doctrina actual indica que para que a los representantes públicos o institucionales y a los partidos políticos se les admita la legitimación activa basada en un interés político, es necesario que exista un vínculo entre ese representante o partido político y el objeto del proceso, de tal manera que con la estimación de sus pretensiones se obtenga un beneficio o la eliminación de un perjuicio de forma directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en su propia esfera jurídica, y no basado en un mero interés por la legalidad de forma general o abstracta.

## **5.6. Intereses morales**

Como se ha expuesto en los epígrafes anteriores, desde principios del siglo XX la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido perfilando el concepto de legitimación, así la legitimación se basa en la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, antes interés directo, interpretando este último concepto en un sentido amplio, comprendiendo como legítimo el interés moral.

Así, el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1137/2018 de 23 de marzo, indica que, *“tras una evolución jurisdiccional del concepto de legitimación en sede de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que no ha estado exenta la incidencia de la Constitución, se ha ido ampliando aquél hasta el punto de abarcar el interés legítimo, reputando como tal aquel que puede reportar beneficios morales, competitivos, profesionales o de carrera (Sentencias de 5 de febrero de 1979 y 27 de febrero de 1991)”*.

Aunque los intereses morales poseen plena eficacia legitimadora en los procesos contencioso-administrativos, en la práctica no arroja un número significativo de sentencias, ello puede deberse, al carácter tan abstracto que tiene este tipo de interés y, en general, al ser identificado con el interés por la legalidad, no admitido como habilitante para apreciar legitimación en el recurrente.

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 incluíbles 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”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2006).

Sin embargo, el Tribunal Supremo también ha señalado que la estimación de la pretensión del recurrente debe tener como efecto un beneficio o la eliminación de un perjuicio<sup>24</sup> *“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”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2009).

De esta forma, confirmando esta doctrina, cabe destacar la sentencia del Tribunal Supremo núm. 68/2019 de 28 de enero, estableciendo que:

---

<sup>24</sup> Vid., al respecto, TESO GAMELLA, M<sup>a</sup> P., “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales”, en *Cuadernos de Derecho Público* N<sup>o</sup> 36, enero-abril 2009, págs. 71-89.

*“El mero interés moral de que se sancione al denunciado, no es suficiente para fundamentar su legitimación STS de 26 de noviembre de 2002 y de 22 de mayo de 2007 (rec. 6841/2003), STS de 3 de febrero de 2011 (rec. 4728/2007), entre otras. En definitiva, no debe confundirse el interés legítimo con una satisfacción personal o moral del denunciante/ perjudicado, ni sustentar su legitimación en el intento de paliar "el ataque moral sufrido, provocando una cicatrización de la herida espiritual sufrida" o en su "desasosiego y desmoralización", tal y como pretende la sentencia recurrida en casación. Cuando el denunciante/perjudicado lo que pretende discutir en sede jurisdiccional es la gravedad de la infracción y sanción impuesta, y para ello aduce un perjuicio a su esfera moral, que no le reporta un beneficio o ventaja material alguno, fuera de la satisfacción personal en que se cumpla con la legalidad y se imponga la sanción que él considera justa y adecuada, se confunde el interés legítimo con un interés por la defensa de la legalidad, que no queda amparada en nuestro ordenamiento jurídico fuera de los excepcionales supuestos en los que se reconoce una acción pública”.*

Así, cuando hablamos de intereses morales hay que tener presente que no existe tal lesión cuando lo que se persigue recurriendo la actuación administrativa es conseguir una satisfacción subjetiva que la actuación impugnada no reconoce expresamente, así lo ha expresado la jurisprudencia al decir que *“no es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o solidario, como puede ocurrir con la mera satisfacción del prestigio profesional o científico inherente a la resolución favorable al criterio mantenido o con el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2004).

## **6. RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE INTERESADO EN VÍA ADMINISTRATIVA Y DENEGACIÓN EN SEDE CONTENCIOSA**

Tanto en vía administrativa como en sede judicial, para el reconocimiento de legitimación es precisa la existencia de una relación unívoca entre el sujeto que interpone el recurso y el objeto del proceso (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2005 y de 16 de diciembre de 2008), por tanto, parece lógico pensar que si a una persona se le reconoce un interés legítimo y, como consecuencia, legitimación, en el procedimiento administrativo, posteriormente, en vía judicial ese interés legítimo se le reconocería automáticamente. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo estableciendo la siguiente doctrina:

*“Su reconocimiento en vía administrativa, la de que una determinada persona (física o jurídica, pública o privada) posee la legitimación para intervenir en un procedimiento, tiene como consecuencia que ya no puede ser discutida en vía judicial, lo que ha sido interpretación que el Tribunal Supremo ha elevado a la categoría del principio estableciendo que la Administración no puede ignorar en vía judicial una personalidad ya reconocida en la administrativa”* (Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1995 y de 18 de Enero de 1996).

Así mismo, la Sentencia de 24 enero 2000 del Tribunal Supremo establece que: *“Para fundar dicha doctrina, decíamos que el concepto de legitimación y su atribución a un sujeto determinado responden a una misma idea en la vía administrativa y en la contencioso administrativa : la titularidad por parte del legitimado de un derecho o de un interés legítimo en que prospere su pretensión, como se desprende del artículo 24.1 de la Constitución (RCL 1978\2836y ApNDL 2875) y se recoge en el 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ( RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993\246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

No obstante, aunque esta es la doctrina habitual, en lo referente al procedimiento sancionador es donde los tribunales son muy reacios a admitir la legitimación del denunciante. Esto se debe a que, tradicionalmente, la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1986), por lo general, no ha

reconocido al denunciante un interés que le atribuya la cualidad propiamente de interesado en los procedimientos administrativos<sup>25</sup>, y así lo viene a recoger el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”*.

Como ya se ha señalado en numerosas ocasiones en este trabajo, los tribunales determinan que el interés legítimo, en general, no es un mero interés por la legalidad, sino que es necesario que el denunciante se encuentre en una relación especial con el objeto del proceso cuya esfera jurídica se vea afectada por la resolución que se dicte.

En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ha señalado que *“el denunciante sí está legitimado para participar en el procedimiento sancionador y para obtener una respuesta administrativa o jurisdiccional, por razón de que una resolución estimatoria de sus pretensiones puede incidir positivamente en la esfera jurídica del denunciante”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1997).

Además, ampliando esta doctrina, el Tribunal Supremo ha indicado que a pesar de que el denunciante haya sido considerado interesado en el procedimiento administrativo, no implica que vaya a ostentar dicha condición en el procedimiento judicial:

*“aunque hubiera tenido legitimación en las materias examinadas (que ya hemos visto que no la tiene), tampoco la tendría en lo que se refiere a materia sancionadora, por cuanto, como también tiene dicho repetidamente este Tribunal (por ejemplo en sentencias de 7 de mayo, 15 de julio de 1998, 9 de enero de 2004, entre otras muchas más), debe distinguirse entre la legitimación para presentar un recurso administrativo y la legitimación para ser parte en un proceso judicial. Aunque se tenga legitimación para denunciar y, en su caso, recurrir administrativamente, ello no quiere decir que se tenga legitimación*

---

<sup>25</sup> Vid., entre otros, REBOLLO PUIG, M., “Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador” en *Poder Judicial* N° 29, 1993, págs. 59-78; COBREROS MENDAZONA, E., “La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas” en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, N° 41, 1995, págs. 761-794.

*procesal para actuar ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa”* [sentencia del Tribunal Supremo de 25 junio 2008, con cita de las “SSTS de 10 de mayo, 23 de junio (RJ 1997, 5267) y, 12 (RJ 1997, 6929) y 26 de septiembre de 1997 (RJ 1997, 6934)”].

Siguiendo con lo expuesto, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 68/2019 de 28 de enero, en la que el Tribunal analiza la existencia de legitimación activa en el recurrente, cuando este pretende que se imponga una sanción más grave al denunciado una vez concluido el procedimiento administrativo sancionador.

El supuesto analizado trae causa de una sanción impuesta por el Colegio de Abogados de Ciudad Real a un letrado, a instancia de su cliente, que es calificada como leve. El denunciante, disconforme con esta decisión del Colegio de Abogados, recurre en alzada con el fin de que se agrave la sanción inicialmente impuesta por considerarla insuficiente. Tanto el Colegio de Abogados como, posteriormente, el Juzgado de lo contencioso-administrativo, rechazan la legitimación activa del recurrente, manteniendo que, una vez formulada denuncia, no existe un derecho subjetivo ni interés legítimo a que el denunciado sea sancionado en un determinado sentido.

Sin embargo, en fase de apelación, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha revoca la sentencia del Juzgado, reconociendo un interés moral al denunciante a que su daño sea reparado “*acorde con la entidad del sufrimiento producido*”.

Siendo recurrido este pronunciamiento por el abogado sancionado, el Tribunal Supremo entra a analizar si procede modificar la doctrina establecida en relación con la existencia de legitimación del denunciante en un procedimiento administrativo sancionador para la modificación y agravación de la sanción impuesta.

Comienza su exposición recopilando la doctrina jurisprudencial vigente en esta materia, indicando que únicamente por el hecho de ser denunciante en vía administrativa, no le otorga un interés legítimo y, por tanto, legitimación para impugnar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, es decir, que, en ocasiones, aunque se pueda ser denunciante no significa que se ostente un interés legítimo, por ello existen ocasiones en

los que el denunciante en vía administrativa sí puede ser titular de un interés legítimo en vía judicial, ello, según el Tribunal Supremo, se admitirá cuando la anulación del acto que se recurre produzca de modo inmediato un efecto positivo o elimine un perjuicio actual o futuro para el recurrente:

*“- Como regla general, el denunciante, por el simple hecho de su denuncia, no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones, sean pecuniarias o de otro tipo. Así, se ha afirmado de forma reiterada que "ciertamente, de la condición de denunciante, únicamente y por sí misma, no se deriva legitimación para impugnar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, pues como se viene reiteradamente sosteniendo por la jurisprudencia el concepto de denunciante no es coincidente con el de parte interesada o titularidad de un derecho o interés legítimo en palabras del art. 19 de la LJCA ". (STS, Sala Tercera de 18 de mayo de 2001 -recurso 86/1999 - que recoge sentencias anteriores de 16 de marzo de 1982 y 28 de noviembre de 1983).*

*- Este principio general no implica, sin embargo, que el denunciante carezca legitimación en todos los casos, pues la tendrá cuando, además de ser denunciante, sea titular de un interés legítimo. En este sentido, la STS de 24 de enero de 2000, sostiene que el denunciante puede tener legitimación activa cuando "la anulación del acto que se recurre produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro para el legitimado". Es por ello, que en la determinación de cuando existe o no ese beneficio o perjuicio hay que acudir a cada supuesto concreto. El Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de enero de 2001, ha señalado que "[...] el dato de si la imposición de una sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, y será así, en cada caso, y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada a tal cuestión, no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés". (SSTS de 21 de noviembre de 2005, 30 de noviembre de 2005 y más recientemente STS de 22 de mayo de 2007 (rec. 6841/2003))".*

Así mismo, señala que también se reconoce legitimación activa al denunciante cuando su interés es que se lleve a cabo una investigación y comprobación sobre una conducta irregular:

*“- Se ha reconocido la legitimación activa del denunciante cuando el interés que hace valer en la demanda se centra en que se desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar (SSTS, Sala Tercera, Sección 7ª, de 13 de octubre de 2004 (rec. 568/2001), 17 de marzo de 2005 (rec. 44/02), 5 de diciembre de 2005 (rec. 131/2002), 26 de diciembre de 2005, 19 de octubre de 2006 (rec. 199/2003) y 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003), entre otras). Por ello, se ha admitido legitimación para impugnar el archivo de un procedimiento sancionador cuando lo que se pretende en el proceso no es la imposición de una sanción sino que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación suficiente a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de las atribuciones que dicho órgano tiene encomendadas (por todas STS, Sala Tercera, Sección Séptima, de 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003))”.*

No obstante, esta postura tiene matices, el Tribunal señala que no se puede considerar que se va a producir un beneficio o ventaja al recurrente por el hecho de que se imponga una sanción a los denunciante, ya que no se puede admitir un interés moral o la satisfacción personal del denunciante, pues no afecta de forma concreta en su esfera jurídica, esto conecta con el mero interés por la legalidad, que, como ya se ha señalado, es rechazada por los Tribunales para sustentar la admisión de la legitimación activa: *“la jurisprudencia ha descartado que puedan considerarse como beneficios o ventajas la mera alegación de que "la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés" (STS de 23 de mayo de 2003 y 3 de noviembre de 2005)”.*

Tras este análisis y recopilación de la anterior doctrina jurisprudencial, el Tribunal Supremo concluye que, en el supuesto enjuiciado, no ha quedado acreditado que la situación jurídica del denunciante experimentara ventaja o beneficio cierto por el hecho

de que la sanción pretendida sea superior a la impuesta, por lo que se rechaza la existencia de un interés legítimo cierto y, por tanto, la legitimación ante la jurisdicción contenciosa. De este modo, concluye el Tribunal Supremo lo siguiente:

*“[...] no debe confundirse el interés legítimo con una satisfacción personal o moral del denunciante/perjudicado, ni sustentar su legitimación en el intento de paliar “el ataque moral sufrido, provocando una cicatrización de la herida espiritual sufrida” o en su “desasosiego y desmoralización”, tal y como pretende la sentencia recurrida en casación. Cuando el denunciante/perjudicado lo que pretende discutir en sede jurisdiccional es la gravedad de la infracción y sanción impuesta, y para ello aduce un perjuicio a su esfera moral, que no le reporta un beneficio o ventaja material alguno, fuera de la satisfacción personal en que se cumpla con la legalidad y se imponga la sanción que él considera justa y adecuada, se confunde el interés legítimo con un interés por la defensa de la legalidad, que no queda amparada en nuestro ordenamiento jurídico fuera de los excepcionales supuestos en los que se reconoce una acción pública.*

*La aplicación de estas consideraciones al caso enjuiciado impide apreciar que el denunciante tuviera un interés legítimo, pues no ha resultado acreditado que la situación jurídica del denunciante-recurrente experimente ventaja alguna por el hecho de que la sanción por él pretendida sea superior a la impuesta, debiendo negarse, en consecuencia, legitimación para recurrir en sede contencioso-administrativa, sin que ello implique violación del artículo 24 de la Constitución , pues este derecho también queda satisfecho ante una decisión fundada de inadmisión y no abarca el derecho a que la respuesta de los tribunales se acomode al deseo del recurrente”.*

En conclusión, lo que mantiene el Tribunal Supremo es que no puede confundirse el interés legítimo con la satisfacción personal o moral del denunciante, pues no existe reconocida en este ámbito acción pública y nuestro ordenamiento no reconoce la existencia de un interés legítimo por la legalidad, sino que se debe producir un beneficio o eliminación de un perjuicio al recurrente de forma inmediata, efectiva y cierta.

## 7. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han estudiado los diferentes aspectos que conforman la figura del interés legítimo ante la jurisdicción contencioso-administrativa reconocida en el artículo 19 de la LRJCA, así como la jurisprudencia que ha perfilado los patrones comunes de este concepto. Especialmente, se han abordado los apartados a) y b) del artículo 19. 1 de la LRJCA, sin analizar otros aspectos que regula el citado artículo, pues debido a su extensión y complejidad van más allá de la finalidad de este estudio.

En primer lugar, para poder apreciar realmente la transformación que ha experimentado este concepto, debemos partir de la idea de que durante la vigencia de las leyes de 1845 y la Ley Santamaría de Paredes de 1888, el recurso contencioso-administrativo únicamente se podía sustentar en una actuación administrativa que lesionara derechos subjetivos. Posteriormente, aunque la primera ampliación del concepto se produjo en el ámbito local, no fue hasta la LJCA de 1956 cuando se amplió abrió la legitimación a ser titular de un interés directo como base de la legitimación activa ante el contencioso-administrativo.

En este sentido, el mayor progreso vino de la mano de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuando amplió la interpretación restrictiva que venía manteniendo, reconociendo los intereses materiales, económicos y morales como habilitantes de la legitimación activa.

A continuación, con la entrada en vigor de la CE de 1978, su artículo 24.1 vino a reconocer lo que ya venía sosteniendo la jurisprudencia, estableciendo que el interés directo debía ser interpretado de la forma más favorable posible en relación con la tutela judicial efectiva, aumentando de esta forma las posibilidades de obtener la tutela judicial por parte de los tribunales. Así, tanto el Tribunal Constitucional como el Supremo, aplicaron directamente estos criterios de legitimación, lo que supuso la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo.

En la regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa, no fue hasta la aprobación de la LRJCA de 1998 cuando finalmente se reconoció expresamente la legitimación de quienes ostenten un derecho o interés legítimo. Así mismo, se reconoce

una legitimación general a las corporaciones, asociaciones y sindicatos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos (artículo 19.1.b de la LRJCA), además de ampliar la legitimación a determinados grupos y entidades sin estructura societaria.

Una vez estudiado el marco normativo y jurisprudencial hasta la aprobación de la LRJCA de 1998, ha sido posible identificar las características comunes que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo han fijado para apreciar la existencia de un interés legítimo que sustente la legitimación del recurrente.

Pues bien, para que pueda reconocerse ese interés legítimo es necesaria la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión y que, con la interposición del recurso, se produzca una modificación de la posición jurídica del recurrente en relación con la Administración como consecuencia del reconocimiento de su pretensión, esto es, una situación en virtud de la cual derive un beneficio o se elimine un perjuicio propio, real, actual o potencial pero efectivo de quien recurre, basado en un interés económico, profesional, político o moral, que, a su vez, pueden constituir intereses individuales o colectivos.

Así mismo, la jurisprudencia ha reconocido el término beneficio o eliminación de un perjuicio de forma amplia, encontrando como límite el mero interés por la legalidad. Esto es, no es suficiente para el reconocimiento de la legitimación con invocar de forma abstracta, genérica y/o potencial el interés por medio del cual se actúa, sino que se requiere determinar de forma precisa en qué puede verse afectada la esfera jurídica de quien recurre.

Aunque se puede apreciar tanto un interés actual como futuro, el mismo debe ser cierto, pues el daño provocado por la actuación administrativa que se recurre debe ser efectivo al momento de formular el recurso.

Por último, recopilando todo lo estudiado y analizado para este trabajo, resulta necesario citar la definición más repetida y clara expuesta por el Tribunal Constitucional y Supremo que aúna lo estudiado: “*el interés legítimo se caracteriza como una relación*

*material unívoca entre el sujeto 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)”. Así, “para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso”.*

## ANEXO I. BIBLIOGRAFÍA

- CANO CAMPOS, T., “La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación”, en VV.AA. (CARBONELL PORRAS, E., Dir.): *Intereses colectivos y legitimación activa*, Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2014. págs. 349-370.
- CHINCHILLA MARÍN, C, “El servicio público ¿Una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión “, *Estudios sobre la Constitución Española, T.II, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1ª Edición, Madrid, 1991.
- COBREROS MENDAZONA, E., “La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas” en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, N° 41*, 1995, págs. 761-794.
- FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, J., “Criterios Jurisprudenciales más Relevantes en Materia de Legitimación en el Recurso Contencioso-Administrativo”, en Sospedra Navas, F. (Dir.), *Seguridad Jurídica, Legitimación y Cosa Juzgada*, Centro de Documentación Judicial, 2006, pág. 215 y ss.
- GALLEGO, E., *Tradición jurídica y derecho subjetivo*, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 23 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., EN GARCÍA DE ENTERRÍA Y ALONSO GARCÍA, R., (Coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás- Ramón Fernández*, Aranzadi, Navarra, 2012, pág. 30 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo, II*, Civitas, 12ª Edición, 2011, pág. 585 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2ª Edición, Civitas, Madrid, 1992, pág. 98 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Sobre la formación del derecho administrativo español contemporáneo”, en *Revista Complutense de Derecho Romano y Tradición Romanística*, Extraordinario N° 20/21, 2008, págs. 207-216.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa: jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 300 y ss.
- LEGUINA VILLA, J., *Legitimación, Actos Administrativos Generales y Reglamentos: El valor normativo de las disposiciones organizatorias*, 1966, en *Revista de Administración Pública*, N° 49, págs. 193-226.
- MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016, págs. 302.
- MONTERO AROCA, J., *Derecho Jurisdiccional, T.II*, (Proceso Civil), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 70 y ss.
- NIETO, A., “La Discutible Supervivencia del Interés Directo”, en *Revista Española Derecho Administrativo*, N° 12, 1977, pág. 39-58.
- REBOLLO PUIG, M., “Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador” en *Poder Judicial N° 29*, 1993, págs. 59-78.
- RODRÍGUEZ SEGADO, L.M., *Legitimación activa de las asociaciones para impugnar la actividad administrativa: doctrina constitucional*, Aletheia: Cuadernos críticos del Derecho, núm.1, 2010, págs. 1-12.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, Edit. Tecnos, Madrid, 2017, pág. 458 y ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “La participación del ciudadano en la Administración pública”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág. 113 y ss.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993, pág. 119 y ss.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 90 y ss.

- TESO GAMELLA, M<sup>a</sup> P., “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales”, en *Cuadernos de Derecho Público* N<sup>o</sup> 36, enero-abril 2009, págs. 71-89.

## ANEXO II. JURISPRUDENCIA CITADA

### **Tribunal Constitucional**

- Sentencias Tribunal Constitucional núm. 3/1981 de 2 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 10/1983 de 21 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 143/1987 de 23 de septiembre
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 257/1989 de 22 de diciembre
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1991 de 11 de noviembre
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 71/1991 de 14 de mayo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 195/1992 de 16 de noviembre
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 143/1994 de 9 de mayo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 101/1996 de 11 de junio
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 252/2000 de 30 de octubre
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 24/2001 de 29 enero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2002 de 11 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2003 de 12 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/2003 de 9 de abril
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 173/2004 de 18 de octubre
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 28/2005 de 14 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm.73/2006 de 13 de marzo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 159/2006 de 22 de mayo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 57/2007 de 12 de marzo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 85/2008 de 28 de julio
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 28/2009 de 26 enero

- Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 38/2010 de 19 de julio
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 121/2019 de 28 octubre

### **Tribunal Supremo**

- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1982
- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1986
- Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1986
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 1992
- Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1992
- Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1993
- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1993
- Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1994
- Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1995
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1996
- Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1997
- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1997
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1997
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 septiembre 1997
- Sentencia del Tribunal Supremo de 24 enero 2000
- Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2000
- Sentencia del Tribunal Supremo de 30 enero 2001
- Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2001
- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2002
- Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2003
- Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2003

- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2003
- Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2003
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 45/2004 de 23 de marzo
- Sentencia del Tribunal Supremo de 10 junio 2004
- Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2004
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2005
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2005
- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 2005
- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2005
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2006
- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 febrero 2006
- Auto del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2006
- Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007
- Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2007
- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 junio 2008
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008
- Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2008
- Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2009
- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2009
- Sentencia el Tribunal Supremo núm. 4257/2009 de 22 de junio
- Sentencia de este Tribunal Supremo de 21 de enero de 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2011
- Sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2011

- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 octubre 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2011
- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2012
- Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2012
- Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2012
- Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014
- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014
- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2015
- Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2015
- Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2015
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2016
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 915/2016 de 26 abril
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1864/2016 de 26 de abril
- Sentencias del Tribunal Supremo núm. 1663/2016 de 7 julio
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1137/2018 de 23 de marzo
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 68/2019 de 28 de enero